

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

***A FRIA AUSTRERIDADE DAS REGRAS FISCAIS RESISTE AO CALOR  
DAS URNAS?***

**Oportunismo fiscal e contabilidade criativa nos estados brasileiros**

**SAULO SANTOS DE SOUZA**

RECIFE/2008

**SAULO SANTOS DE SOUZA**

***A FRIA AUSTERIDADE DAS REGRAS FISCAIS RESISTE AO CALOR  
DAS URNAS?***

**Oportunismo fiscal e contabilidade criativa nos estados brasileiros**

Tese apresentada por Saulo Santos de Souza ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFPE, para a obtenção do grau de Doutor.

**ORIENTADOR: PROF. DR. MARCUS ANDRÉ MELO**

RECIFE/2008

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcus André Melo  
Presidente

Prof. Dr. Ernani R. Carvalho Neto  
1º Examinador interno

Prof. Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha  
2º Examinador interno

Prof. Dra. Celina M. Souza Motta  
1ª Examinadora externa

Prof. Dra. Cátia Wanderley Lubambo  
2ª Examinadora externa

Prof. Dr. Bernardo P. Machado Mueller  
Suplente externo

Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros  
Suplente interno

Recife, 30 de junho de 2008

SOUZA, Saulo Santos

A fria austeridade das regras fiscais resiste ao calor das urnas? Oportunismo fiscal e contabilidade criativa nos estados brasileiros.

Tese de Doutorado – Universidade Federal de Pernambuco.

- |                       |                           |
|-----------------------|---------------------------|
| 1. Regras fiscais     | 2. Ciclos políticos       |
| 3. Oportunismo fiscal | 4. Contabilidade criativa |

JEL: E62, H11, H72, H77.

**I. UFPE** - Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

*Soli Deo Gloria*

## AGRADECIMENTOS

A vida passa enquanto se faz uma tese de doutorado, ela não espera até que se conclua. Muitas coisas aconteceram na minha vida nesse período, algumas delas possivelmente nem percebi, absorvido que estava pelos desafios da grande jornada. Percebi, todavia, que pessoas me ajudavam indicando direções, dedicando tempo substancial, estendendo a mão amiga, ofertando palavras de ânimo, pedindo a Deus por mim. São doravante meus credores numa impagável dívida de gratidão.

Sou grato, em primeiro lugar, ao meu orientador, Prof. Marcus André Melo, não apenas por me indicar o caminho tecnicamente mais seguro, quando eu, confuso, vacilava nas intrincadas veredas da produção científica, mas também por compartilhar tantos conhecimentos e tanta experiência. Ajudou-me a estruturar as idéias e livrou-me de ciladas na construção do argumento. Mais ainda, valorizou o meu trabalho, acreditou em mim. Os frutos de tudo isso para a minha vida acadêmica não tardaram a aparecer. Marcus não tem sido meu orientador somente, tem sido mentor e amigo.

Amigo também tem sido o Prof. Enivaldo Rocha, ímpar nas virtudes da paciência, simplicidade e solicitude. Sua destreza na estatística foi crucial para a porção quantitativa do meu trabalho. A ele meus sinceros agradecimentos. Assinalo, no ensejo, que a tese restou deveras privilegiada pelos fecundos comentários dos examinadores perante quem defendi o argumento: Celina Souza, Kátia Lubambo, Ernani Carvalho e o próprio Enivaldo. Extendo o reconhecimento aos pareceristas anônimos e debatedores nos congressos que participei. Alguns tive o prazer de conhecer, de outros sequer o nome sei, mas todos têm meu apreço pelas críticas de grande valor a fragmentos iniciais deste trabalho.

A caminhada até aqui teria sido mais difícil não fora o ambiente salutar que encontrei entre os colegas, professores e funcionários da secretaria da Pós-graduação em Ciência Política da UFPE. Especial referência aos meus colegas de turma Alysson, Clóvis, Erinaldo, Kelly e Marcelo (Rato), pelo companheirismo e mútuo encorajamento, e aos professores do Programa, a quem muito devo por tudo que conquistei durante meus anos de mestrado e doutorado.

Sou grato também aos meus pais, Paulo Lima (*in memoriam*) e Hilda, por terem nutrido o meu caráter com exemplos de integridade e amor cristão. Aos meus irmãos, Daniel e Yêda, pelo afeto e pela torcida de sempre. Aos meus sogros, cunhados e cunhadas, aos demais familiares e amigos e aos irmãos presbiterianos, pela rica convivência e porque sei que se lembraram de mim nas suas orações. Aos companheiros da SEFAZ/PE, em especial a Neves, por suprir minhas ausências com boa vontade e extrema competência.

A minha mulher Gardênia e ao meu filho Vinícius, minhas preciosidades, a quem dedico integralmente esta tese. A Gardênia por caminhar comigo, por me amar e me compreender. Sem nunca reclamar, suportou minhas longas horas de reclusão dedicadas à feitura deste trabalho. Depositária perpétua do meu amor, Gardênia é tudo que não consigo ser. Ao meu filho Vinícius, pelo privilégio de ser seu pai. O sorriso de Vinícius sempre restaurou minhas forças e me deu vontade de vencer. Minha mulher e meu filho são a verdadeira prioridade da minha vida. Por causa deles jamais pensei em desistir.

E a Deus, pois sempre esteve comigo, manifestando amor, perdão e graça.

## RESUMO

Por que as regras fiscais não impedem o oportunismo fiscal dos governantes na proximidade das eleições? O presente trabalho analisa o desempenho fiscal dos estados brasileiros nos anos de eleição para o cargo de governador posteriormente à adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal. A hipótese é que a disputa eleitoral continua a afetar negativamente o comportamento fiscal dos estados. Os teste econométricos indicaram que a oscilação do resultado primário agregado foi mais evidente em 2006 do que em 2002, embora tenha havido forte influência de variáveis políticas em todo o período, particularmente nos indicadores fiscais alternativos. Além disso, informações relacionadas à gestão fiscal de uma amostra representativa de estados revelaram instâncias reiteradas de falta de transparência e a conseqüente manipulação de dados fiscais no intuito de escapar às restrições previstas na LRF, principalmente no último ano de governo. Em geral, este recurso à contabilidade criativa favoreceu, por um lado, o aparente cumprimento das regras de equilíbrio fiscal e, por outro, a majoração e eventual transferência de déficits financeiros para os governos sucessores. Com base nesses elementos, o trabalho conclui que: 1) Não há evidências estatísticas de ciclos político-orçamentários no comportamento fiscal agregado dos estados brasileiros no período inicial de vigência da LRF; e 2) O oportunismo fiscal dos estados assumiu a forma de contabilidade criativa nas eleições de 2002 e 2006. As conclusões confirmam as proposições teóricas de que os determinantes políticos do gasto público e a ausência de transparência fiscal e mecanismos efetivos de *enforcement* das regras favorecem a prática de manipulação fiscal oportunista no período eleitoral.

**Palavras-chave:** *Regras fiscais, ciclos políticos, oportunismo fiscal, contabilidade criativa.*

## ABSTRACT

Why don't fiscal rules avert incumbent's fiscal opportunism in election years? This work examines the fiscal performance of the Brazilian states in years of gubernatorial elections following the introduction of the Fiscal Responsibility Law. Our hypothesis is that elections continue to negatively affect states' fiscal behaviour. Our econometric tests indicate that the cyclical variation in the average primary balance was more evident in 2006 than in 2002, although we found political variables to exert a strong influence over the whole period, particularly on alternative fiscal performance indicators. Moreover, an analysis of the fiscal management reports of a significant sample of states disclosed many cases of a lack of transparency and manipulations of fiscal data as a means to circumvent the FRL-imposed budget constraints. We show that these effects were stronger in the last year of a governor's term in office. In general, these cases of creative accounting enabled politicians to simulate full compliance with the fiscal rules, on one hand, and to increase election-year financial deficits that were eventually conveyed to their successors, on the other. Accordingly, we conclude that: 1) There is no strong statistical evidence of political budget cycles in the aggregate fiscal behaviour of the states in the years following the introduction of the Fiscal Responsibility Law; and 2) The states' fiscal opportunism took place by means of creative accounting in the state elections of 2002 and 2006. Our conclusions confirm the theoretical assumptions that the political determinants of public spending coupled with a lack of both fiscal transparency and effective enforcement mechanisms of fiscal rules can lead to opportunist fiscal manipulations at times of election.

**Keywords:** *Fiscal rules, political budget cycles, fiscal opportunism, creative accounting.*

## LISTA DE SIGLAS

**BACEN:** Banco Central do Brasil  
**BID:** Banco Interamericano de Desenvolvimento  
**DEM:** Democratas  
**FMI:** Fundo Monetário Internacional  
**FRL:** Fiscal Responsibility Law  
**FUNDEF:** Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental  
**IPEA:** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
**IUPERJ:** Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro  
**LCF:** Lei de Crimes Fiscais  
**LDO:** Lei de Diretrizes Orçamentárias  
**LOA:** Lei Orçamentária  
**LRF:** Lei de Responsabilidade Fiscal  
**OECD:** Organization for Economic Cooperation and Development  
**PDT:** Partido Democrático Trabalhista  
**PFL:** Partido da Frente Liberal  
**PIB:** Produto Interno Bruto  
**PMDB:** Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
**PMN:** Partido da Mobilização Nacional  
**PP:** Partido Progressista  
**PPA:** Plano Plurianual  
**PPS:** Partido Popular Socialista  
**PSB:** Partido Socialista Brasileiro  
**PSDB:** Partido da Social Democracia Brasileira  
**PT:** Partido dos Trabalhadores  
**RCL:** Receita Corrente Líquida  
**STN:** Secretaria do Tesouro Nacional  
**SUS:** Sistema único de Saúde  
**TCE:** Tribunal de Contas Estadual  
**TSE:** Tribunal Superior Eleitoral

## ÍNDICE DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

<b>Quadro 1.1:</b> Regras, sanções e exceções - Países da OECD.....	23
<b>Quadro 1.2:</b> Regras, sanções e exceções - Países da América Latina.....	26
<b>Gráfico 1.1:</b> Média do resultado primário dos estados em % RCL.....	41
<b>Tabela 1.1:</b> Resultado primário por estado.....	42
<b>Quadro 2.1:</b> Sinopse de trabalhos empíricos recentes.....	81
<b>Quadro 3.1:</b> Especificação das variáveis.....	88
<b>Quadro 3.2:</b> Tábua operacional dos indicadores políticos e orçamentários.....	89
<b>Tabela 3.1:</b> Modelos auto-regressivos para $Y =$ Resultado primário.....	92
<b>Tabela 3.2:</b> Modelos logísticos para $Y =$ Déficit primário.....	99
<b>Tabela 3.3:</b> Frequência de estados deficitários.....	101
<b>Tabela 3.4:</b> Média dos indicadores fiscais <i>versus</i> PIB per capita (1994 e 1998).....	105
<b>Tabela 3.5:</b> Média dos indicadores fiscais <i>versus</i> PIB per capita (2002 e 2006).....	106
<b>Gráfico 3.1:</b> Evolução de itens de despesa em % RCL.....	108
<b>Tabela 3.6:</b> Gastos com investimentos do setor público.....	109
<b>Gráfico 3.2:</b> Despesas com encargos da dívida em % RCL.....	113
<b>Gráfico 3.3:</b> Resultado nominal dos estados em % RCL.....	116
<b>Tabela 3.7:</b> Resultado primário <i>versus</i> resultado financeiro.....	119
<b>Tabela 3.8:</b> Modelos auto-regressivos para $Y =$ Indicadores alternativos.....	121
<b>Gráfico 5.1:</b> Superávit primário da União em % PIB.....	192
<b>Tabela 5.1:</b> Restos a pagar (RP) da União e dos Estados (R\$ milhões).....	194
<b>Gráfico 5.2:</b> Gastos municipais com investimentos em % receita.....	198

## SUMÁRIO

### Capítulo I

1. A temática das regras de equilíbrio fiscal no Brasil	
1.1 O tema e o problema.....	15
1.2 Delimitação e objetivos.....	18
1.3 As regras fiscais na atualidade.....	22
1.4 Antecedentes da LRF: mudanças institucionais no Brasil.....	30
1.5 Lei de Responsabilidade Fiscal: características e primeiros impactos.....	36

### Capítulo II

2. Aproximação teórica e a agenda empírica	
2.1 Os determinantes políticos do gasto público: o que diz a literatura.....	44
2.1.1 A ideologia do partido no poder.....	45
2.1.2 O alinhamento político intergovernamental.....	46
2.1.3 A competição política e eleitoral.....	48
2.1.4 A fragmentação partidária do legislativo.....	49
2.1.5 A força da coalizão governista.....	51
2.1.6 A expectativa de reeleição.....	53
2.2 A importância das instituições.....	54
2.3 Regras fiscais e comportamento fiscal.....	59
2.4 Ciclos eleitorais e oportunismo fiscal.....	64
2.5 O estado do campo.....	67
2.5.1 A literatura empírica internacional.....	67
2.5.2 A literatura empírica nacional.....	76

### Capítulo III

3. A estatística do desempenho fiscal: impactos de regras e ciclos	
3.1 Hipóteses e metodologia.....	84
3.2 Os determinantes do resultado primário.....	91
3.2.1 Estimação dos modelos de resultado primário.....	91
3.2.2 Estimação dos modelos de déficit primário.....	98
3.2.3 Notas sobre as diferenças regionais.....	103
3.3 Indicadores alternativos de desempenho fiscal.....	107
3.3.1 O comportamento cíclico da despesa pública.....	107
3.3.2 Resultado nominal e resultado financeiro acumulado.....	115
3.3.3 Estimação dos modelos com indicadores alternativos.....	120
3.4 Síntese dos resultados.....	127

### Capítulo IV

4. Evidências das contas públicas estaduais	
4.1 Oportunismo fiscal pós-LRF: ensejos de contabilidade criativa.....	130
4.1.1 Alagoas: PSB (1999-2005); PDT (2006).....	131
4.1.2 Goiás: PSDB (1999-2005); PP (2006).....	136
4.1.3 Mato Grosso do Sul: PT (1999-2006).....	139
4.1.4 Minas Gerais: PMDB (1999-2002); PSDB (2003-2006).....	142
4.1.5 Paraíba: PMDB (1999-2002); PSDB (2003-2006).....	146
4.1.6 Pernambuco: PMDB (1999-2005); PFL (2006).....	151
4.1.7 Rio de Janeiro: PSB (1999-2001); PT (2002); PMDB (2003-2006).....	154
4.1.8 Rio Grande do Sul: PT (1999-2002); PMDB (2003-2006).....	158
4.1.9 São Paulo: PSDB (1999-2005); PFL (2006).....	162
4.2 A disciplina fiscal revisitada: recapitulação sintética.....	167

## Capítulo V

5. As eleições importam, os ciclos persistem	
5.1 Responsabilidade fiscal versus criatividade contábil.....	171
5.2 A LRF em tempos de eleição: limites e lacunas .....	176
5.3 A política da política fiscal: o velho jogo de interesses.....	183
5.4 Manipulação fiscal oportunista nas múltiplas faixas de poder.....	191
5.5 Mudanças na retórica da austeridade fiscal.....	200
Conclusões e últimas considerações.....	209
Referências bibliográficas.....	217

## Capítulo I

### *A temática das regras de equilíbrio fiscal no Brasil*

*E*ste capítulo introdutório apresenta os objetivos do trabalho e os situa dentro da problemática das regras fiscais e dos ciclos políticos do orçamento público. Ademais, delinea-se um breve panorama das regras fiscais na atualidade, contextualizando a experiência brasileira de instituição da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, comumente denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, seus traços característicos e efeitos esperados no desempenho fiscal dos estados brasileiros.

#### *1.1 O tema e o problema*

Por que o oportunismo fiscal dos governantes persiste não obstante o rigor das regras de equilíbrio fiscal? A pergunta está longe de ser trivial, uma vez que opiniões se dividem na literatura a respeito do problema da efetividade das regras imbuídas do propósito de promover comportamento fiscal responsável. Enquanto alguns autores dizem que as regras são suficientes para garantir o equilíbrio intertemporal das contas públicas (Inman, 1996; Kopits, 2004), outros sustentam que o que vale mesmo são as interações estratégicas e o compromisso político de redimir o equilíbrio orçamentário (Alesina &

Perotti, 1994; Schik, 2004). A questão adquire particular relevância quando se contempla a tendência expansionista do orçamento público no período eleitoral.

Diversos países desenvolvidos e em desenvolvimento, unitários ou federados, (e.g., Alemanha, Argentina, Brasil, Colômbia, Espanha, dentre outros) têm acatado regras fiscais como forma de levar abaixo o déficit fiscal e, com isso, assegurar a estabilidade macroeconômica no país. No caso específico do Brasil, é instituída em 04 de maio de 2000 a Lei Complementar (LC) nº 101, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que ratifica verdadeira ruma de normas adotadas previamente sob o lema do equilíbrio das contas públicas em todos os níveis de governo (Souza, 2003). Dado que a regra é primogênita ao exigir dos entes governamentais que perseguissem metas para a geração de superávits primários, o presente trabalho analisa a postura fiscal prevalecente nos estados brasileiros nos anos posteriores ao seu instituto, ao mesmo tempo em que recorre a explicações de natureza política e institucional para mudanças no grau de disciplina fiscal dos governantes no período eleitoral.

A questão da estabilização fiscal vem sendo acompanhada de perto pela literatura nacional (Bevilaqua, 2000; Cossio, 2001; Botelho, 2002; Souza, 2003; Alston *et al.*, 2005; etc.) e internacional (Inman, 1996; Wildasin, 1997; Shah, 1999; Von Hagen, 2006; etc.). Na pletera de aspectos abordados destacam-se os riscos potenciais da ausência de restrições de gastos nos processos de descentralização fiscal, dados os altos níveis de discricionariedade concedidos aos governos subnacionais. Tal situação é problemática para as políticas de estabilização fiscal do governo central em razão de promover o comportamento fiscal expansionista dos entes inferiores. Em face disso, atenta-se para a necessidade de se instituírem controles sobre o crescimento imoderado do gasto público nas diversas escalas de governo. Regras que imponham limites ao nível do déficit, da

dívida e do endividamento, inclusive regras específicas que induzam a estratégias de geração de superávits, conjugadas a instrumentos de *accountability* e requisitos de transparência das contas públicas, são apontadas como mecanismos que levam a um melhor desempenho fiscal. A partir de então, o papel das regras fiscais tem atraído a atenção de círculos políticos e acadêmicos preeminentes.

Entretanto, a literatura também ensina que um dos maiores problemas para a estabilização fiscal consiste na complexidade de se garantir prudência fiscal por parte dos governantes em anos eleitorais (Rogoff & Sibert, 1986; Alesina & Tabellini, 1990). Autores dessa escola teórica têm se ocupado dos ciclos políticos no orçamento e os modelos desenvolvidos buscam explicar o impacto das eleições nas políticas fiscais dos governos. Um dos argumentos básicos é que a proximidade das eleições influencia o padrão e extensão dos gastos públicos, visando a saciar os fitos eleitorais dos governantes. Ademais, a literatura acerca do tema tem chamado atenção para os custos e benefícios políticos do ajuste fiscal, já que a redução dos gastos governamentais pode redundar numa maior (ou menor) probabilidade de reeleição, ou de eleição de aliados políticos. O foco desses estudos é, de certa forma, o oportunismo fiscal dos governos, cujas conseqüências mais comuns são o endividamento e o déficit fiscal.

Seguindo tal raciocínio, nosso atual esforço de pesquisa pressupõe que interesses político-partidários continuam a fustigar a disciplina fiscal dos governos, não obstante a existência de regras de equilíbrio fiscal. Argumentamos também que os impactos fiscais das variáveis políticas se apresentam com maior contundência em anos eleitorais e pré-eleitorais, haja vista a possibilidade de manipulação oportunista das finanças públicas de forma a maximizar votos. A manipulação se dá, altercamos, mediante o incremento dos gastos ou mudanças na sua composição, privilegiando itens orçamentários de grande

visibilidade eleitoral ou que melhor satisfaçam as preferências do eleitorado. Para o teste do argumento, investigamos, em primeiro lugar, o potencial explicativo dos convencionais determinantes políticos do gasto público, além da influência de variáveis orçamentárias e institucionais, nomeadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Crimes Fiscais (LCF), no desempenho fiscal dos estados brasileiros, com tento para o ano eleitoral. Em segundo lugar, devotamos atenção analítica às finanças públicas de uma amostra representativa de estados, seus registros contábeis e pareceres de auditoria, bem como ao depoimento dos atores políticos responsáveis pelas contas estaduais no último ano de mandato e no ano imediatamente posterior.

No Brasil, o circuito acadêmico de economia política é falto de estudos empíricos que conjuguem os temas das regras fiscais e do oportunismo fiscal dos governantes na fase posterior à introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal. O presente trabalho propõe-se a avançar neste campo.

## *1.2 Delimitação e objetivos*

Não há dúvidas de que a política de equilíbrio fiscal ministrada pelo governo federal brasileiro desde meados dos anos 90 vai obter sensível êxito junto aos governos estaduais, se compararmos os resultados fiscais atuais com os de então. Ao se tomar como baliza o instituto da LRF, vê-se que a média de superávit primário no setênio a ela anterior é negativa (-4,52 por cento da receita corrente dos estados), ao passo que é positiva na etapa seguinte (4,12 por cento). Por outro lado, observa-se que após uma melhora do indicador no ano eleitoral de 2002, há nova queda durante as eleições de 2006. Logo, o grau de

disciplina fiscal dos governantes não se mantém inalterado por ocasião do período eleitoral. Pressupõe-se com isso que os incentivos para a submissão dos entes federados aos rigores impostos pela regra não são absolutamente óbvios, devido à difusão de interesses políticos e eleitorais.

Com base nesta evidência e nas teorias já conhecidas sobre os efeitos das regras fiscais e dos ciclos eleitorais, o nosso trabalho busca resposta à seguinte questão:

*Questão: Por quê o período eleitoral continua a afetar o comportamento fiscal dos governantes não obstante o rigor das regras fiscais?*

Em face disso, desenvolvemos nosso argumento tendo em pauta o seguinte objetivo empírico:

*Objetivo: Verificar de que forma se procede o oportunismo fiscal dos estados brasileiros na vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

Para se investigar por que os ciclos oportunistas não são banidos das finanças estaduais com a adoção da LRF, importa antes de tudo considerar os custos políticos do efetivo cumprimento da regra. Desde as discussões que envolvem a sua concepção,<sup>1</sup> o principal intento da regra fiscal é impor controles mais rígidos sobre o gasto dos governos subnacionais, tais como a definição de percentual máximo de despesas em relação às receitas, ou a restrição do gasto com pessoal. Além disso, e com arrimo na Lei de Crimes Fiscais, entram em voga penalidades judiciais para os governantes apanhados em conduta

---

<sup>1</sup> Detalhes sobre as discussões que antecederam a aprovação da LRF na Câmara de Deputados e no Senado Federal são relatados na tese de doutoramento de Leite, C. K. (2005). “O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal”. USP.

fiscal deletéria. É claro que anteriormente à LRF há controles federais sobre as finanças subnacionais, só que de natureza mais moderada, na forma de normas esparsas a respeito do padrão das despesas ou sobre o nível do endividamento público. A Lei, por seu turno, torna obrigatória a inclusão de metas para a obtenção de superávits primários nas próprias leis orçamentárias dos estados.

Quanto maior a meta de superávit primário, maior deve ser o corte nos gastos públicos ou mais ousada a arrecadação de tributos. Ou seja, os estados devem restringir o orçamento de maneira a sobrar numerário para quitar débitos com a União e com o mercado financeiro ou, o que é menos comum, aumentar suas receitas com a cobrança de impostos. Na prática, gerar superávits elevados significa abdicar de parcelas de recursos para investir em programas governamentais, o que, via de regra, não é do interesse dos governantes eleitos, principalmente quando o arrocho fiscal inviabiliza o gasto em obras públicas de grande impacto eleitoral. Torna-se mister, portanto, ter em consideração não somente o potencial das regras que governam o ofício fiscal da Federação, mas inquirir se fatores político-partidários continuam a dar livre curso ao oportunismo fiscal dos governantes nas cercanias do sufrágio.

Isto em vista, nosso trabalho se lança à estimação dos efeitos do oportunismo político no desempenho fiscal dos estados. A literatura internacional faz uso de vários indicadores para mensurar o desempenho fiscal, tais como o equilíbrio orçamentário (Wibbels, 2005), o superávit fiscal (Shi & Svensson, 2000) e o balanço primário (Amorim Neto & Borsani, 2004). No Brasil, o mais comum tem sido o resultado primário (Simpson, 2000; Cossio, 2001; Nakaguma & Bender, 2005; Gama Neto, 2007), que nada mais é do que um parâmetro para verificar se os níveis de gastos orçamentários dos entes federativos são compatíveis com suas arrecadações, ou seja, se as receitas não-financeiras são capazes

de suportar as despesas não-financeiras. Na ocorrência de superávit primário, subentende-se, portanto, que o ente haja pago todas as despesas correntes e resta saldo para a quitação dos compromissos oriundos de operações financeiras, tais como juros e amortizações da dívida. É por esta razão que o resultado primário é o usual indicador na mensuração do grau de cumprimento das metas fiscais, embora não seja o único que revele o desempenho fiscal dos governos.

O foco do trabalho é os estados, de forma que as facetas do comportamento fiscal e dos incentivos eleitorais nos outros níveis de governo não são visitadas, exceto marginal e complementarmente. A razão é o fato de grande parte das pesquisas recentes sobre os impactos da estabilização fiscal já haver abordado o nível federal e os municípios, ao passo que ainda pouco se sabe a respeito dos ecos variados das regras fiscais nos estados, mormente no período eleitoral. Por outro lado, as regras fiscais intergovernamentais e as regras do sistema eleitoral no Brasil são as mesmas para todos os estados, o que torna a comparação interestadual viável e passível de conclusões significativas. Por fim, a análise se concentra no período de vigência da LRF, uma vez que extensa literatura já vai explorar os fatores que levaram o governo federal a implementar reformas a serviço da estabilização fiscal no Brasil.

A presente abordagem dos ciclos políticos orçamentários procura suprir a lacuna de trabalhos sobre o comportamento fiscal oportunista dos governos estaduais brasileiros após a introdução da LRF como coluna de disciplina fiscal. Espera-se, portanto, contribuir para a compreensão do papel que cabe à política estadual nos processos reformadores do ambiente fiscal no Brasil, dado que o jogo de interesses entre os níveis de governo continua a afetar os cenários político e fiscal dos entes federativos.

### *1.3 As regras fiscais na atualidade*

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

A base legal das regras fiscais também varia consideravelmente nos países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Em geral, as regras penetram por veículo infraconstitucional ou vêm inseridas na própria lei maior. Excepcionalmente se resumem a diretrizes administrativas aplicáveis à política fiscal em vigor. Se há predisposição de as regras afetarem mais de um país, é comum que sejam objeto de tratados internacionais, como o de *Maastricht*, na União Européia. Na maioria dos casos são introduzidas em decorrência de crises fiscais intensas, todavia são também adotadas para reduzir a vulnerabilidade dos governos a novas crises. Logo, tudo depende do contexto de inserção das regras e de sua finalidade. Os Quadros 1.1 e 1.2 resumem respectivamente algumas das regras acatadas nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) e nos países latino-americanos.

*Quadro 1.1: Regras, sanções e exceções - Países da OECD*

Alemanha	<p><i>Pacto de Estabilidade Interna (2002)</i></p> <p><i>Regra:</i> Obrigatoriedade de orçamento equilibrado para o governo federal, estados e municípios.</p> <p><i>Sanções:</i> Não há sanções explícitas.</p> <p><i>Exceção:</i> O déficit é permitido para financiar investimentos.</p>
Áustria	<p><i>Pacto de Estabilidade Interna (2000)</i></p> <p><i>Regra:</i> Fixação de piso mínimo para o resultado fiscal em todos os níveis de governo (varia de 0 a 0,75 do PIB).</p> <p><i>Sanções:</i> Multas (em torno de 8 por cento do piso) para os governos que ficarem abaixo do piso.</p> <p><i>Exceção:</i> As multas não são aplicáveis no caso de grave retração econômica.</p>
Bélgica	<p><i>Tratados Intergovernamentais (1996 a 2002)</i></p> <p><i>Regras:</i> Fixação de limites para o déficit de todos os níveis de governo.</p> <p><i>Sanções:</i> Restrições à realização de empréstimos pelos governos subnacionais.</p> <p><i>Exceções:</i> Não há exceções expressas.</p>
Canadá	<p><i>Plano de Refinanciamento de Dívidas (1998)</i></p> <p><i>Regra:</i> Política de equilíbrio fiscal ou superávit no nível federal e na maioria das províncias.</p> <p><i>Sanções:</i> Redução de salários para os administradores públicos, realização de eleições forçadas para cargos nos governos deficitários, entre outras, de acordo com a própria legislação das províncias.</p> <p><i>Exceção:</i> Os déficits são permitidos na condição de utilização de reservas de contingência.</p>
Espanha	<p><i>Pacto de Estabilidade Fiscal (2003)</i></p> <p><i>Regra:</i> Obrigatoriedade de equilíbrio fiscal ou superávit em todos os níveis de governo, com restrição de gastos.</p> <p><i>Sanções:</i> Não há sanções explícitas.</p> <p><i>Exceção:</i> Os déficits são permitidos em situações excepcionais e temporárias, mediante apresentação de plano de re-equilíbrio das finanças ao Parlamento.</p>
EUA	<p><i>Budget Enforcement Act (1990 a 2002)</i></p> <p><i>Regra:</i> Fixação de limites de médio prazo para gastos discricionários.</p> <p><i>Sanções:</i> Suspensão de fundos federais equivalentes aos valores excedentes.</p>

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

Obs: Apenas os países com múltiplos níveis de governo. Entre parênteses o ano inicial ou período de vigência. Fonte: *OECD Economic Outlook*, 2002.

Uma observação meritória em relação às regras dos países da OECD é que geralmente não prevêm cláusulas de escape em duas situações: ou 1) não há sanções previstas para o descumprimento das regras ou 2) as regras são adotadas para vigorar por um período definido. Isto sugere que, para fazerem face às circunstâncias inesperadas e, com isso, perdurarem por mais tempo, as regras precisam admitir certo grau de flexibilização. Os Estados Unidos fornecem um exemplo paradigmático: os limites para o déficit arbitrados em 1985 pelo *Gramm-Rudman Act* vão ser amplamente desobedecidos e

posteriormente flexibilizados. Em seu lugar é instituído o *Budget Enforcement Act*, em 1990, que fixa limites ao gasto discricionário. Ambas as regras houveram sido projetadas para vigorar por um período de cinco anos, sem prorrogação. A diferença entre esta última regra e a anterior é que seus limites poderiam ser desconsiderados em situações de emergência. Com a superveniência de superávits orçamentários, os limites vão se tornar desnecessários, sendo por fim suspensos mediante uma série de apropriações<sup>2</sup> emergenciais.

Exemplos de reavaliação do papel nas regras são vistos também na União Européia. O Tratado de Maastricht e o *Stability and Growth Pact* de 1997 fixam o limite do déficit em 3 por cento do PIB e o da dívida em 60 por cento, pressupondo uma tendência de crescimento de 3 por cento do PIB e uma inflação prevista para 2 por cento. Os países que excedessem o limite de déficit poderiam ser dispensados de sanções financeiras nos casos previstos nas cláusulas de escape. Mesmo assim, não se consegue obstar a deterioração do equilíbrio fiscal em alguns países membros. Uma das razões é que as projeções iniciais de crescimento vão ser superestimadas. Ou seja, não se previra que o aumento da arrecadação gerado nas fases de incremento econômico seria temporário, tornando-se posteriormente insuficiente para dar conta do crescimento das demandas do setor público. Com isso, surge a partir de 2001 uma predisposição dos países participantes em substituir o Pacto de Estabilidade e Crescimento por uma regra ajustável aos ciclos econômicos.<sup>3</sup> O Quadro 1.1 também mostra que, para além do Tratado de Maastricht e do Pacto de Estabilidade e Crescimento, alguns países da Comunidade Européia deixam aos cuidados das regras

---

<sup>2</sup> *Appropriations* ou, no vernáculo, aplicações de verbas reservadas a determinadas atividades. No caso dos EUA, o Congresso delega ao Executivo o uso de recursos não previstos no orçamento.

<sup>3</sup> A fonte das informações é o relatório da OECD “Fiscal Sustainability: the Contribution of Fiscal Rules”. OECD Economic Outlook, nº 72. 117-136. December, 2002.

fiscais reduzir o déficit ou limitar a dívida dos diversos níveis de governo. Contudo, algumas dessas regras vão ser também substituídas ou revogadas, tão logo o equilíbrio fiscal foi alcançado.

No Quadro 1.2 se percebe que na América Latina as regras também variam perceptivelmente em termos de formato e abrangência.

*Quadro 1.2: Regras, sanções e exceções - Países da América Latina*

Argentina	<p><i>Lei de Solvência Fiscal (2000)</i></p> <p><i>Regra:</i> Obrigatoriedade de resultado fiscal equilibrado para o governo central, com adoção de limites numéricos para o déficit e despesas não-financeiras (a maioria das províncias adotou regra semelhante através de pactos com o governo federal).</p> <p><i>Sanção:</i> Perda de credibilidade no mercado de crédito.</p> <p><i>Exceções:</i> Em situações emergenciais, utilização do Fundo Fiscal Anticíclico.</p>
Chile	<p><i>Diretrizes de política fiscal (2000)</i></p> <p><i>Regra:</i> Resultado fiscal equilibrado para o governo central, com piso obrigatório para o superávit (1 por cento do PIB).</p> <p><i>Sanção:</i> Perda de credibilidade no mercado de crédito.</p> <p><i>Exceções:</i> Em situações emergenciais, utilização de fundos de contingência; possibilidade de compensação de déficits em anos subseqüentes.</p>
Colômbia	<p><i>Lei 357 (1997) e Lei 617 (2000)</i></p> <p><i>Regras:</i> Resultado fiscal equilibrado para os governos subnacionais; observância de limites para o pagamento de juros; limitação de gastos em geral.</p> <p><i>Sanções:</i> Penalidades judiciais e financeiras.</p> <p><i>Exceções:</i> São excluídas dos limites as despesas com investimentos; os déficits não são penalizados na hipótese de adoção de programas de resgate fiscal num prazo de dois anos.</p>
Equador	<p><i>Lei de Responsabilidade, Estabilização e Transparência Fiscal (2003)</i></p> <p><i>Regras:</i> Resultado fiscal equilibrado para o governo central, excluindo-se as receitas de petróleo; o incremento anual do gasto primário não deve exceder a 3,5 por cento; a redução anual do déficit deve ser de 0,2 por cento do PIB.</p>

	<p><i>Sanções:</i> Penalidades judiciais.</p> <p><i>Exceções:</i> Em situações emergenciais, utilização de fundos de contingência.</p>
México	<p><i>Sistema de Controle da Dívida</i> (2000)</p> <p><i>Regra:</i> Restrição ao endividamento dos governos subnacionais, mediante sinalização do risco.</p> <p><i>Sanção:</i> Perda de credibilidade no mercado de crédito.</p> <p><i>Exceções:</i> Não há obrigatoriedade para a redução do déficit, mas há fortes incentivos do governo federal neste sentido.</p>
Peru	<p><i>Lei de Prudência e Transparência Fiscal</i> (2000)</p> <p><i>Regras:</i> Obrigatoriedade de resultado fiscal equilibrado para o governo central; o déficit do setor público não deve exceder 1 por cento do PIB; limites para despesas não-financeiras.</p> <p><i>Sanções:</i> Penalidades judiciais.</p> <p><i>Exceções:</i> No caso de emergência nacional ou crise internacional, o limite do déficit passa a ser 2 por cento do PIB; utilização de fundos de contingência.</p>

Entre parênteses o ano inicial ou período de vigência. Fontes: Kopits (2004) e Webb (2004).

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

apenas dois países latino-americanos conceberam regras do tipo *Fiscal Responsibility Law* (FRL) com abrangência subnacional: Brasil e Colômbia.

Por outro lado, a maioria das regras instituídas na América latina admite certo grau de flexibilidade, a exemplo dos países desenvolvidos. O princípio da flexibilização é de uma maneira geral inserido também por via de cláusulas de escape, com critérios de acionamento na ocorrência de abalos macroeconômicos exógenos, ou da sua iminência. São exemplos de tal providência os fundos de contingência, destinados à acumulação de reservas no auge da atividade econômica, para delas se ceifar em períodos de crise, e as apropriações de emergência, que nada mais são do que gastos apenas autorizados em circunstâncias excepcionais.

Outra cláusula de escape comum nos dois grupos de países é a chamada “regra de ouro”, pela qual os governos se comprometem a manter apenas o equilíbrio orçamentário corrente, o que gera a possibilidade de gastos com investimentos em obras infraestruturais. Ademais, alguns países têm o cuidado de tecer critérios de convergência. Na Argentina, por exemplo, opta-se por um programa de ajuste inicial de médio prazo, com a divulgação antecipada de metas para diversos indicadores fiscais (equilíbrio geral, equilíbrio corrente, etc). O programa explicita medidas aplicáveis a desvios em relação às metas na desdita de crises fiscais e distúrbios macroeconômicos.

Qualquer que seja o caso, o objetivo da flexibilidade é acomodar o resultado fiscal a choques externos ou flutuações cíclicas na atividade econômica. Conquanto se torne quase impossível especificar de antemão todas as contingências passíveis de vir à tona, a experiência internacional instiga a utilização de regras facilmente ajustáveis aos ciclos da economia, por oferecerem maior efetividade no sustento da solidez fiscal, face à ação de circunstâncias inesperadas ou de fatores inerentes à própria situação política, econômica ou

social do país. Neste trabalho, alinhamo-nos às correntes da literatura (Braun & Tommasi, 2004; Schick, 2004; von Hagen, 2006; Eslava, 2006; Rutkowski, 2007; etc) que vêem os determinantes políticos do gasto público como fatores altamente influentes na efetividade das regras, qualquer que seja o seu grau de flexibilidade.

Aporta nesta breve exposição da experiência internacional que é possível se conseguir disciplina fiscal quando há claros incentivos ao verdadeiro cumprimento das regras, como é o caso dos países que aspiram ao ingresso na União Europeia. É por isso que o critério da flexibilidade é especialmente relevante para o formato das regras fiscais que atuam sobre os governos subnacionais, dada a prontidão necessária ao tratamento de assolações macroeconômicas inesperadas ou eventuais distanciamentos de procedimentos fiscais mais disciplinados. No caso do Tratado de Maastricht, por exemplo, as cláusulas de escape e exceções à regra nada mais são do que apetrechos de adequação às especificidades inerentes ao ambiente político-institucional de cada país, em determinado tempo. Isto porque as regras que forem úteis durante a fase inicial de ajuste podem deixar de ser suficientes num momento posterior. Em função disto, vários países europeus adotam regras para vigorar apenas por um período pré-determinado, ou decidem abolir as regras outrora acolhidas com ânimo definitivo.

Fica evidente que os motivos da adoção de regras de diferente natureza, por um lado, e da sua eventual revogação, por outro, podem surgir de uma miríade de fatores internos. Exemplo recente de FRL de vida brevíssima já se tem na América Latina. A regra é adotada no Equador em 2003 sem qualquer consenso político *ex ante*, mas por simples exigência do FMI, que receia que um salto no nível dos gastos públicos conturbe os preços do petróleo. Passados dois anos, o discurso oposicionista contrário à restrição de gastos por imposição do Fundo ganha popularidade e a regra é praticamente derogada por pressão de

grupos políticos domésticos (Acosta *et al.*, 2007). Ou seja, é possível que mudanças significativas em contextos econômicos, políticos e sociais inerentes a cada país levem à decisão de se alterar as regras fiscais, ou de substituí-las por outros mecanismos de coordenação fiscal, o que advoga contra a idéia de que as regras são um tipo de eterna panacéia a ser empregada na cura de todos os males fiscais.

#### *1.4 Antecedentes da LRF: mudanças institucionais no Brasil*

No início da década de 90, os arranjos institucionais decorrentes da descentralização fiscal no Brasil traduzem-se numa anelada delegação, para os níveis inferiores de governo, de poder decisório em matéria financeira, cuja primazia fora até então das autoridades políticas centrais. No âmbito dos estados, pelo menos dois efeitos decorrem deste novo padrão institucional: primeiro, dada a redemocratização, as demandas sociais sobre os governos crescem em velocidade maior do que a sua capacidade de atendê-las e, segundo, a ausência de controles fiscais rigorosos fornece incentivos para os governos subnacionais elevarem seu nível de gastos com políticas distributivas e clientelistas. Governadores e prefeitos passam a fazer uso dos orçamentos como forma de honrar promessas de campanha e ganhar suporte político (Samuels, 2001). Isto porque eles sentem-se agora no mister de dar respostas diretamente ao eleitorado, o que os torna sensíveis às preferências dos eleitores, ou seja, extremamente vulneráveis à pressão dos ciclos eleitorais.

Pela ótica macroeconômica, os principais problemas passam a ser o déficit e o endividamento dos estados, visto que a devolução de autoridade fiscal acarreta menor

controle sobre uma importante variável da economia nacional – o gasto público – em razão da maior partilha de recursos com os governos subcentrais. Com efeito, ao receberem mais transferências federais, os governos dos estados têm incentivos para desconsiderar as conseqüências macroeconômicas das suas escolhas fiscais. Em outras palavras, os governadores passam a optar pelos benefícios imediatos e concentrados da elevação dos gastos, uma vez que os custos de tais escolhas, ainda que maiores, seriam arcados de forma difusa, em vagos termos de instabilidade macroeconômica.

Na verdade, tal cenário é promovido pelos conflitos inerentes aos sistemas federativos, porquanto as esferas de governo escalonam suas preferências fiscais de maneiras incompatíveis entre si. Para as abordagens tradicionais sobre o federalismo fiscal (Buchanan, 1970; Musgrave & Musgrave, 1980), os interesses nacionais girariam em volta da estabilização monetária, do crescimento econômico e da provisão de bens públicos de alcance nacional, enquanto os estados estariam mais interessados em obter autonomia política e fiscal, discricionariedade de gastos e produção de políticas públicas distributivas e locais. Na visão de Alston *et al.* (2006), as conexões eleitorais do Presidente da República o impellem ao atendimento de demandas de alcance nacional, como a redução da inflação e aumento do nível de emprego, o que depende do equilíbrio fiscal agregado, enquanto os governadores, que respondem perante um eleitorado mais reduzido, buscam sobrevivência política mediante gastos maciços em investimentos infraestruturais localizados, o que reprime os esforços federais de estabilização fiscal.

Além disso, como lembra Gama Neto (2007), a incerteza gerada pela volatilidade parlamentar nas assembleias legislativas concorre para a desventura fiscal dos estados. “A falta de apoio político-partidário construído nas eleições induzia os governadores de estado a adotarem políticas expansivas de gastos como forma de construção de apoio político”

(2007: 18). E o ajuste fiscal no nível estadual é tarefa difícil de se realizar, uma vez que há incertezas e muitos riscos associados à medida. Aplica-se o raciocínio de Melo (2005b: 98), para quem “os formuladores de políticas fiscais são tipicamente avessos ao risco. Na ausência de consenso sobre o impacto das reformas, eles preferem o *statu quo* à reforma”. Regras de equilíbrio fiscal até que existem, tais como limites de endividamento emitidos pelo Banco Central e regulações do Conselho Monetário Nacional e do Senado Federal. No entanto, essas regras “ou eram solenemente desrespeitadas ou suas punições não eram aplicadas” (Gama Neto, 2007: 18). Teria sido como se os políticos não temessem os ameaços de castigo, por em tempo algum se efetivarem.

Os custos de tamanha indisciplina fiscal não tardam a aparecer nas finanças dos estados: ainda na primeira metade da década de 90, a insuficiência das receitas tributárias para financiar os gastos públicos é visível e os valores mensais despendidos com o funcionalismo público e com o sistema previdenciário, ao invés de fixos, são crescentes, tudo refletindo na trajetória ascendente de sua dívida pública interna e externa. Em tal contexto, a execução orçamentária dos estados é normalmente viabilizada com o auxílio de recursos extraordinários gerados pela via inflacionária, como nos casos do reajuste da folha de pessoal em percentuais inferiores à taxa da inflação e o alongamento dos prazos de pagamento de credores. Outro curso de ação preferido dos governadores vem a ser o expediente de empréstimos não saldados junto aos bancos estaduais, na forma de emissão de títulos públicos, ou “moeda podre”. Os incentivos para tal rotina são óbvios: colhem-se os benefícios das operações no curtíssimo prazo e lançam-se os seus custos para momentos futuros e incertos. São óbvios também os efeitos negativos para a estabilização da economia nacional.

Em face disso, a União engaja-se em operações de socorro financeiro dos estados (os chamados *bailouts*). Considerando-se apenas os dois maiores *bailouts* do período anterior a Cardoso, as dívidas sobem dos estados para o governo central em 1989 e 1993 (Bevilaqua, 2000). As transações, além de onerarem demasiadamente o erário federal, acabam dando origem a falhas no controle do endividamento dos estados. A perspectiva de “federalização” do déficit funciona como incentivo à elevação dos gastos (Bevilaqua, 2000; Loureiro, 2001) porque os governos estaduais computam ganhos políticos ao se beneficiarem das dívidas que são posteriormente absorvidas pela União. E crescem ainda mais os fatores de pressão sobre as finanças dos estados com a implantação do Plano Real em 1994: reduzem-se substancialmente as receitas decorrentes de aplicações financeiras, até então utilizadas pelos governos estaduais para cobrir despesas de custeio. Não apenas isso: a própria política federal de elevação da taxa de juros encarrega-se de alçar o estoque da dívida subnacional a patamares excessivos, com tom ferino para o próprio equilíbrio macroeconômico nacional.

A crise fiscal, que já é generalizada, se intensifica e a solução se impõe urgentemente, à semelhança do prescrito por Drazen & Grilli (1993): a própria crise antecipa a estabilização, por forçar uma solução. Contudo, os políticos dos diversos níveis estão divididos sobre a matéria e o Executivo Federal é o único ator com interesses universalistas em relação aos problemas de *common pool* do país, i.e., a inflação e os custos reputacionais no cenário internacional. Com isso, nos anos que se seguem ao Plano Real o Presidente Cardoso tem como prioridade impor disciplina fiscal aos entes subnacionais, como meio de dar continuidade ao processo de liberalização econômica e ampliar suas possibilidades de reeleição. O sucesso das políticas de estabilização monetária fortalece o governo federal junto à opinião pública, conferindo respaldo às suas decisões de natureza

fiscal. Outro fator crucial é a possibilidade de aprovação da Emenda da Reeleição, alento para os governadores e um trunfo na manga do governo federal:

*“A instituição da reeleição mudou o cálculo estratégico dos governadores frente às exigências do governo federal de maior controle das relações federativas. Com a perspectiva de continuar no poder, os chefes dos executivos estaduais passaram a endogeneizar nas suas preferências amplos acordos de renegociação das dívidas e privatização de empresas públicas estaduais com o governo federal, trocando restrições institucionais a futuros gastos pelo alívio financeiro no ano eleitoral de 1998.” (Gama Neto, 2007: 24)*

Em razão disso e da grande vulnerabilidade fiscal dos estados, o governo federal adquire o tônus político necessário para convencer os estados a reverter o comportamento em favor do ajuste de suas contas. Em certa medida isto se aproxima das análises institucionais que apontam para a necessidade de um chefe do Executivo federal forte com capacidade institucional para anular a resistência de grupos políticos contrários às reformas (e.g., Mainwaring & Shugart, 1997; Alston *et al.*, 2006). Tais análises creditam aos poderes constitucionais do Presidente a capacidade de impor suas preferências e implementar reformas em ambientes políticos hostis, superando, assim, os entraves do jogo político intergovernamental. A lógica por trás da força do governo central seria clara: problemas intensos de ação coletiva impediriam os governos subnacionais de formarem um bloco uniforme em prol de seus interesses, o que lhes gera perdas.

De fato, a força política do presidente Cardoso fica evidente quando vários governantes subnacionais são convencidos a aceitar mudanças que certamente limitariam a autonomia fiscal de estados e municípios. Se, segundo Rezende & Afonso (2006: 143), a intercessão dos governos estaduais e municipais no Congresso gera a oportunidade de se barganhar para compensar a redução de sua autonomia financeira, ainda que os governos subnacionais não tivessem influência direta na formulação das políticas, é do entendimento de Melo (2005a: 855) que “o Executivo federal teve que conciliar suas preferências fiscais com medidas que teriam conseqüências na sua sobrevivência política, inclusive nas áreas de políticas pelas quais eles arcariam os custos políticos no caso de fracasso.” Então, conforme entende Dillinger (2002), o apoio conseguido no Congresso pelo presidente Cardoso é crucial para vencer a resistência das elites estaduais à instituição das novas regras fiscais intergovernamentais.

É possível sumarizar as medidas idealizadas no primeiro mandato de Cardoso com o fim de esgotar as principais fontes geradoras de déficits subnacionais, lançando os fundamentos do ajuste fiscal dos estados: a renegociação de dívidas junto ao governo federal,<sup>4</sup> as reformas do setor financeiro e a privatização dos bancos estaduais. O arremate é a criação do Programa de Estabilidade Macroeconômica, composto de nova sucessão de medidas que se consolidariam em 2000 com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. À vista disso, Alston *et al.* (2005) consideram difícil a tarefa de isolar o efeito da LRF de outras mudanças intensas ocorridas na economia e na estrutura de poder, embora

---

<sup>4</sup> De conformidade com a Lei 9496, de 1997, o governo federal assinou acordos de negociação de dívidas com a maioria dos estados brasileiros, os quais ficaram impedidos de emitir títulos até que suas despesas anuais se tornassem menor que as receitas. Os acordos e os programas de ajuste fiscal dos governos subnacionais serviram de base para a criação da LRF e foram por ela reforçados. Em 2000, apenas os estados de Tocantins e Amapá não haviam assinado acordos de refinanciamento (Goldfajn & Guardia, 2004).

reconheçam que a regra forçou grandes mudanças nos ritos procedimentais da execução orçamentária no Brasil.

E na arena política fica flagrante que o governo federal conseguiu alterar a estratégia dominante dos atores subnacionais diante do gasto e do endividamento. Nada assegurava, porém, que as novas regras seriam auto-suficientes, dado que “a reforma dos sistemas tributários e fiscais depende da capacidade dos atores em assumir compromissos críveis, no sentido de absterem-se de comportamentos oportunistas” (Melo, 2005b: 101). Assim, em que pese a moldura institucional da LRF e regras afins passar a guarnecer os contornos da agenda fiscal da Federação, restava saber se obstaria ela o oportunismo fiscal dos governantes aquando de assumirem compromissos eleitorais.

### *1.5 Lei de Responsabilidade Fiscal: características e primeiros impactos*

No segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso é introduzida no federalismo fiscal brasileiro a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000), com o objetivo supremo de promover o equilíbrio intertemporal das contas públicas nos diferentes níveis de governo. A exemplo da pioneira congênera neozelandesa (*Fiscal Responsibility Act*, de 1994), a LRF é inicialmente concebida com fins de combate à inflação. A regra assemelha-se também ao sistema da União Européia (Tratado de Maastricht e Pacto de Estabilidade e Crescimento) não apenas em termos da adoção de limites numéricos ao déficit, mas também por destinar-se a superar problemas de externalidades negativas na economia nacional geradas pelo gasto excessivo de diferentes estados e vedar potenciais *bailouts* dos governos fiscalmente displicentes.

A LRF brasileira procura observar também a chamada “regra de ouro” como forma de amenizar o congestionamento de demandas de investimento público. Outra analogia com as regras fiscais da OECD e da América Latina está na existência de cláusulas de escape, mais precisamente na utilização de reservas de contingência na ocorrência de eventos fiscais imprevistos.<sup>5</sup> Um critério objetivo para o discernimento de grave crise fiscal é a retração da economia na ordem de um ponto percentual ou mais nos últimos trimestres. Ainda assim, fica sujeita à discricionariedade dos parlamentares brasileiros a interpretação de eventos e seu possível enquadramento na categoria de calamidade nacional para que sejam invocadas as cláusulas de escape que lhes reserva a regra.

O conteúdo substantivo da Lei traz reforço a medidas anteriores e introduz normas adicionais de equilíbrio orçamentário. As principais são a obrigatoriedade da correspondência entre despesas e receitas para o ano em curso e os dois anos subsequentes, a vedação de se contraírem empréstimos pelos governos junto às instituições financeiras das quais forem acionistas principais e a proibição de se concederem benefícios fiscais no orçamento, exceto quando se indique sua fonte de financiamento para os dois anos seguintes. Quanto ao aumento de gastos de caráter continuado, o prudente conselho para os ordenadores de despesa é cuidar para que o acréscimo pretendido seja compatível com as leis orçamentárias e planos plurianuais e não comprometa as metas fiscais, caso contrário as despesas serão julgadas não-autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, com responsabilização administrativa e criminal.

A LRF tem formato bastante detalhado em termos de conteúdo, especificando não apenas a natureza das políticas fiscais a serem adotadas pelos governos, mas também os procedimentos operacionais necessários à garantia de seu cumprimento, além de padrões de

---

<sup>5</sup> Anexo de Riscos Fiscais (Art. 4º, parágrafo 3º, da LRF).

transparência e penalidades financeiras. Cada nível de governo recebe um limite uniforme para a razão dívida-receita, o que implica num ajuste fiscal a ser executado num período determinado de exercícios financeiros. A LRF impõe limites adicionais ao gasto com pessoal, com o fito de conter o crescimento deste que é um dos principais componentes da despesa pública brasileira. Os entes federativos ficam obrigados a incluir na sua Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) um anexo de metas de resultado primário para o exercício corrente e para os dois subseqüentes.

A LDO, que precede a elaboração do orçamento para cada exercício financeiro, deve agora trazer um demonstrativo comparando a meta firmada e o resultado obtido e descrevendo os fatores determinantes de eventuais desvios com respeito ao balanço originalmente esperado. Para a fixação da meta é levado em consideração o montante necessário à recondução do endividamento público aos limites assentados por Resolução do Senado Federal. No final das contas, a evolução do resultado primário deve mensurar o ritmo de adesão dos estados e municípios às ordenanças federais acerca do ajuste fiscal que, ao menos nos anos iniciais de vigência da regra, traduzem as metas de superávit fiscal acordadas com o FMI.

Uma importante inovação da LRF é erigir tetos para abrigar as dívidas dos estados, fixados como proporção da Receita Corrente Líquida. Os excessos em relação ao teto devem ser eliminados no prazo de um ano, caso contrário haverá interrupção no fluxo das transferências voluntárias federais,<sup>6</sup> além da negação de garantias de crédito para os governos faltosos. O Senado Federal tem prerrogativa para alterar os tetos na eventualidade

---

<sup>6</sup> Conforme o Art. 25 da LRF, “entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.” E no parágrafo 3º do mesmo capítulo: “Para fins das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.”

de séria instabilidade econômica ou mudança drástica na política monetária nacional. A redução do déficit também é ordenada por etapas, com a fixação de metas anuais que obrigam a todos os níveis de governo. O peso maior, todavia, viria a se sentir nos estados e municípios, já que ficam também impedidos de receber socorro financeiro federal mediante financiamentos de déficits (*bailouts*).

Os efeitos dos ciclos eleitorais nas cifras públicas são bem lembrados na LRF (Art. 42), na medida em que só devem ser autorizadas despesas de final de mandato quando se apontarem recursos suficientes para tanto. Mais especificamente, nos últimos oito meses de governo nenhum administrador público deve contrair obrigação de despesa que não tenha condições de pagar até o expirar do seu mandato. É permitido ao governante deixar “restos a pagar” para o sucessor, contanto que as disponibilidades em caixa sejam suficientes para quitá-los. Aumentos salariais e contratação de pessoal ficam também proibidos nos últimos meses do cargo eletivo. As vedações objetivam impedir que governantes não reeleitos inviabilizem a gestão dos sucessores, transferindo-lhes despesas que dificilmente conseguiriam suportar. Outra providência da LRF é interditar operações creditícias por antecipação da receita orçamentária (ARO) no último ano do governo (Art. 38), para não gerarem aumento de dívida.

Um notável evento relacionado ao *enforcement* da LRF é a introdução da Lei de Crimes Fiscais – Lei Federal 10.028, de 19 de outubro de 2000. Eis que agora entra no jogo fiscal intergovernamental um novo ator institucional: o Poder Judiciário (Alston *et al.*, 2005: 40). Por penhor do efetivo cumprimento das regras fiscais, a LCF institui multas, perda de cargo público, inelegibilidade e até prisão. A reboque, e como renovado aceno de poder do governo federal, são acrescentadas ao Código Penal tipificações que incriminam velhos costumes dos governadores, tais quais a contratação de operações de crédito sem

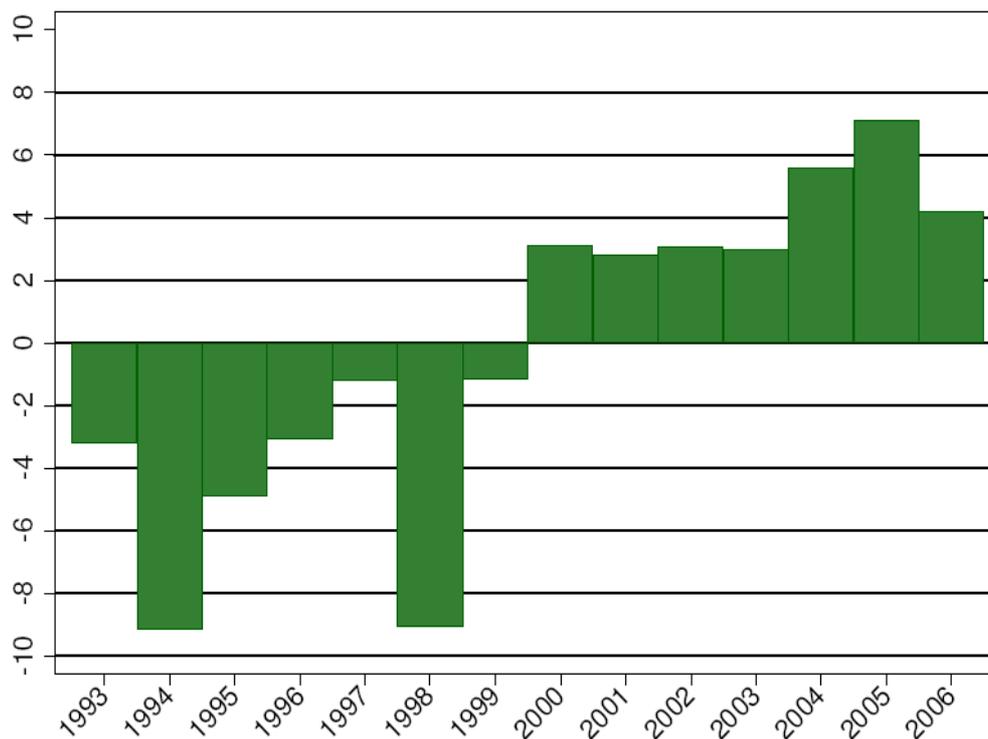
prévia autorização legislativa, a ordenação de despesas estranhas ao orçamento e o aumento de gastos com pessoal no último ano do governo ou legislatura. Ainda em relação aos anos eleitorais, a LCF caracteriza como crime punível com reclusão de um a quatro anos o aumento de despesas no último quadrimestre do mandato em desacordo com o Art. 42 da LRF, ou seja, sem lastro financeiro dentro do próprio exercício. Tal seria a sorte dos governantes pegos em lances de oportunismo fiscal.

Por tudo isso, a Lei de Responsabilidade Fiscal vem a ser um dos principais mecanismos idealizados pelo governo federal para assegurar a manutenção do ajuste estrutural levado a cabo em meados dos anos 90. Desde então, o processo de criação, bem como a implementação e eventual efetividade da Lei têm sido objeto de intensos estudos. Alston *et al.*, (2005), por exemplo, discorrem a respeito de como a criação da LRF espelhou a habilidade do Executivo nacional de implementar suas preferências políticas, mediante um processo de aprendizado à base de um jogo repetido entre o governo federal e os estados. E Abrucio & Loureiro (2001), ao investigarem as causas que levaram a classe política brasileira a aceitar as novas regras fiscais, mesmo ao custo de menor autonomia política e financeira dos entes subnacionais, prevêm que:

*“O sucesso da LRF depende dos instrumentos de accountability que lhe dêem sustentação. Desse modo, antes de ser um problema meramente técnico, sua eficácia deriva da capacidade de instituir desenho institucional e apoio político duradouros, com recompensas e punições de curto, médio e longo prazos aos atores.”* (Abrucio & Loureiro, 2001)

À primeira vista, tal sucesso vem rapidamente. O Gráfico 1.1 a seguir, é construído com base nos números lavrados na execução orçamentária dos estados, calculados aqui em percentual da Receita Corrente Líquida.

*Gráfico 1.1: Média do resultado primário dos estados em % RCL*



Elaboração própria. Fonte dos dados: Tesouro Nacional.

Resplandece no gráfico que os estados passam, no seu agregado, a apresentar resultados primários positivos a partir de 2000. Outra inferência digna de nota é que os anos eleitorais de 1994 e 1998 produzem o pior desempenho fiscal, ao passo que o balanço primário em 2002 e 2006 é positivo. Apesar desses melhoramentos, dúvidas persistem quanto à efetividade da LRF em pôr termo à indisciplina fiscal dos governantes em períodos eleitorais. A Tabela 1.1 dá relevo às ocasiões de déficit primário pós-2000.

Tabela 1.1: Resultado primário por estado

% RCL	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Média
AC	8,49	7,14	4,97	6,95	4,99	5,52	<b>(3,81)</b>	4,89
AL	2,27	14,08	12,42	5,67	7,84	6,78	9,42	8,35
AM	7,62	<b>(5,21)</b>	3,44	4,74	4,68	2,75	2,50	2,93
AP	12,85	5,69	0,50	1,16	1,76	10,84	1,74	4,93
BA	4,55	1,63	5,96	4,15	7,20	5,98	7,29	5,25
CE	<b>(1,27)</b>	<b>(1,09)</b>	0,58	3,17	4,53	7,84	<b>(6,96)</b>	0,97
DF	1,50	3,12	1,93	1,92	1,84	1,48	<b>(0,54)</b>	1,61
ES	2,46	5,74	4,11	7,07	6,99	7,22	3,76	5,34
GO	5,07	<b>(11,4)</b>	5,34	8,60	4,40	6,47	8,52	3,86
MA	11,09	2,48	5,37	1,18	17,39	23,83	12,67	10,57
MG	1,34	<b>(0,21)</b>	<b>(5,54)</b>	5,76	7,10	6,17	5,49	2,87
MS	0,49	4,52	5,96	1,27	3,32	3,58	4,89	3,43
MT	4,82	10,56	3,92	10,24	11,60	11,12	8,92	8,74
PA	4,68	4,01	3,21	2,55	3,19	4,55	<b>(0,78)</b>	3,06
PB	4,37	<b>(2,24)</b>	<b>(1,67)</b>	2,32	0,10	8,45	6,63	2,57
PE	<b>(3,16)</b>	<b>(2,48)</b>	<b>(1,11)</b>	4,44	4,94	6,68	20,17	4,21
PI	9,46	8,80	2,82	<b>(13,27)</b>	1,11	12,13	5,62	3,81
PR	<b>(4,69)</b>	3,82	5,28	6,75	6,96	6,28	3,32	3,96
RJ	0,50	<b>(2,72)</b>	1,24	7,49	7,56	1,35	2,02	2,49
RN	2,75	2,32	2,19	2,61	2,08	3,90	1,83	2,53
RO	5,79	6,80	2,20	7,97	6,61	7,77	5,63	6,11
RR	<b>(4,12)</b>	<b>(4,76)</b>	17,05	<b>(6,19)</b>	20,30	10,82	6,51	5,66
RS	<b>(4,70)</b>	<b>(1,66)</b>	3,00	3,54	0,40	2,73	1,68	0,71
SC	<b>(4,78)</b>	7,34	<b>(9,68)</b>	<b>(6,40)</b>	5,67	5,70	<b>(2,55)</b>	<b>(0,67)</b>
SE	4,71	5,85	6,84	3,85	0,98	9,64	0,40	4,61
SP	3,10	5,00	4,60	5,50	4,71	3,53	4,47	4,42
TO	8,47	8,36	<b>(2,18)</b>	<b>(2,79)</b>	2,92	8,31	4,38	3,92
Média	3,10	2,80	3,06	2,97	5,60	7,09	4,19	4,12

Déficit entre parênteses. Elaboração própria. Fonte dos dados: Secretaria do Tesouro Nacional.

Nota-se na tabela uma melhora no ano eleitoral de 2002, em relação a 2001: apenas cinco estados experimentam déficit no ano da eleição, contra nove no ano próximo anterior. O resultado primário de 2002 é, em média, também superior ao de 2001. No instante eleitoral seguinte, os estados apresentam comportamento fiscal diametralmente oposto: melhora até 2005, com nova deterioração em 2006. Das 27 unidades federativas, 21

obtêm, em 2006, resultado primário inferior ao obtido no ano pré-eleitoral.

Ou seja, ao se compararem os dois primeiros instantes eleitorais da fase pós-LRF, de pronto surgem alguns questionamentos: Por que os efeitos fiscais dos ciclos políticos parecem ter sido diferentes nas eleições de 2002 em relação a 2006? Há oportunismo fiscal nas duas eleições? Mediante quais mecanismos? Por que os rigores da Lei de Responsabilidade Fiscal para o último ano de mandato não impedem que os governantes se engajem em comportamento fiscal oportunista? Nas páginas seguintes nos debruçamos sobre estas arguições.

Nosso trabalho está organizado em cinco capítulos. Este primeiro identifica a questão que motivou a pesquisa e define o seu principal objetivo, além de traçar comentários preliminares acerca das regras fiscais, em geral, e a LRF, em particular. No segundo são apresentados os fundamentos teóricos da análise. O terceiro define e testa a hipótese de ciclos políticos orçamentários nos estados brasileiros. O quarto confronta os resultados econométricos com informações relacionadas à gestão fiscal de um grupo de estados selecionados. O quinto traz apreciações complementares e precede as conclusões e considerações finais.

## Capítulo II

### *Aproximação teórica e agenda empírica*

*I*dentificamos no presente capítulo o estado da arte relacionada à influência das regras fiscais no comportamento fiscal e dos ciclos eleitorais no oportunismo fiscal dos governantes. Faz-se inicialmente breve exposição dos principais determinantes políticos do gasto público, com foco nas abordagens institucionalistas. Situa-se enfim o trabalho no campo atual de pesquisas, fazendo-se uma revisão de importantes achados na literatura empírica nacional e estrangeira concernente ao tema.

#### *2.1 Os determinantes políticos do gasto público: o que diz a literatura*

A literatura de economia política explicita que a composição e o volume da despesa pública resultam das transações políticas intertemporais nas fases de elaboração, aprovação, execução e controle dos orçamentos (Alston *et al.*, 2005). O resultado fiscal reflete, então, as interações entre os atores políticos com poder de decisão, os quais, via de regra, buscam extrair desses ciclos eleitorais a destinação final dos recursos orçamentários. Em face disso, a literatura é múltipla em determinantes políticos do gasto público, cuja

magnitude influencia o desempenho fiscal dos governos, por um lado, e a efetividade das regras de equilíbrio fiscal, por outro.

### *2.1.1 A ideologia do partido no poder*

A importância da orientação ideológica na literatura está associada à reputação que o eleitorado atribui às variegadas opções partidárias com relação ao grau de intervenção do estado. Esping-Andersen (1990), referencial teórico obrigatório no debate, pressupõe que os partidos localizados à esquerda do espectro ideológico têm uma maior preocupação com o estado de bem-estar e acreditam que problemas como pobreza, analfabetismo ou desigualdade de renda podem ser solucionados com políticas públicas representativas da intervenção do estado na área social. No lado contrário estão os partidos mais à direita, que depositam maior confiança nos mecanismos de mercado, abraçando, por conseguinte, uma postura fiscal menos expansionista.

Por outro lado, Franzese Jr. (2000) demonstra que os impactos da ideologia partidária no tamanho da dívida pública só ocorrem na direção esperada (déficits para os da esquerda e superávits para os da direita) quando o governante percebe que o risco de ser substituído por candidatos de ideologia diversa é alto. Se o risco for baixo, os impactos podem sobrevir no sentido oposto. As conclusões do autor derivam de estudo feito sobre a manipulação política da dívida pública em 21 países desenvolvidos da OECD com início no período pós-guerra (1956-1990).

Em relação à magnitude do gasto, há estudos (notadamente Bosch & Suarez, 1995; Tavares, 2004) que associam gastos públicos elevados a partidos de esquerda, assumindo que tais partidos são favoráveis a uma maior intervenção do estado quando cotejados com

os de direita. Estes últimos seriam propensos a gastar menos e, conseqüentemente, a uma menor interposição estatal. As agremiações de centro, ainda neste raciocínio, acatariam postura fiscal intermediária, ou indefinida. A importante ressalva feita por Bosch & Suarez (1995) é que a influência da coloração ideológica pode variar conforme varia também o ambiente político-institucional: seus efeitos podem ser consideráveis em regimes bipartidários ou naqueles com grande poder do executivo na elaboração do orçamento, mas podem ser inexpressivos em regimes parlamentaristas ou sistemas com governos multipartidários.

No caso do Brasil, Cossio (2001: 238) observa que as preocupações com a estabilidade macroeconômica interferem muito menos nas decisões de gastos dos governos subnacionais do que nas do governo federal. Por conseguinte, entende ele que é no âmbito dos estados (e não no nível federal) que se deve verificar se divergências na postura fiscal acompanham diferenças na orientação ideológica dos governantes.

### *2.1.2 O alinhamento político intergovernamental*

Uma vez que a criação de regras fiscais intergovernamentais subordina-se à política no plenário nacional, a imposição de *hard budget constraints* sobre os governos estaduais requer, ou grande poder de agenda do governo central, ou negociação com os estados via representantes no nível federal. Muitos autores vêem a necessidade de barganha como um impedimento para as reformas (e.g., Wallack & Srinivasan, 2006). Uma generalização que se saca é que a negociação direta entre o centro e os estados parece ser mais eficiente do que as trocas entre os parlamentares (2006: 458).

A articulação entre as esferas de governo na aprovação de regras de equilíbrio fiscal é afetada pelos prováveis ganhos decorrentes da estabilização fiscal tanto quanto pelos custos e benefícios políticos em tela, razão pela qual a representação de interesses dos estados no processo de formulação de políticas de ajuste fiscal é elementar para que as regras se tornem *self enforcing*. Se não for assim, o Executivo federal terá que ser suficientemente forte para assegurar a aprovação e a durabilidade das regras por fim implementadas e não permitir a sua descaracterização ao longo do tempo (Braun & Tommasi, 2004). O fato é que os atores políticos de ambos os níveis de governo levam suas motivações eleitorais para a mesa de negociações e a força do governo federal em impor sua agenda influi diretamente no resultado desse jogo.

Alston *et al.* (2006) lembram que no Brasil a anuência dos governadores não é necessária à aprovação de propostas no Congresso, embora reconheçam que sua influência sobre a conduta de senadores e deputados federais ainda reflete no resultado de políticas de interesse local. Em face disso, o alinhamento político entre os níveis de governo é fator a ser apreciado quando se estuda o comportamento fiscal dos estados brasileiros. A coincidência partidária entre estados e o governo federal foi objeto de análise de Cossio (2001), cuja dedução foi que “pertencer ao partido ou aliança do Presidente implica ter maiores chances de se adotar posturas fiscais contracionistas” (2001: 251). Menezes (2005) constrói argumentação análoga para concluir que governos subnacionais alinhados ao Presidente podem aspirar a uma maior disciplina fiscal por questões de solidariedade partidária. Mas o contrário não seria anomalia: poderiam se tornar pródigos no dispêndio exatamente por esperar obter mais recursos em função do alinhamento.

### 2.1.3 A competição política e eleitoral

Como corolário da necessidade política de negociação, deduz-se que as reformas de estabilização fiscal propostas pelo governo federal seriam mais fáceis de se implementar onde fosse maior a disputa política nas eleições. Wibbels (2005), por exemplo, acredita que onde a competição eleitoral for intensa haverá constrangimentos à capacidade dos políticos de manipular o orçamento em benefício próprio e, em contraste, haverá mais incentivos à provisão eficiente de bens e serviços públicos.

Além disso, para o paladar de autores como Caplan (2001) e de Figueiredo (2002), a competição política é ingrediente primordial para a disciplina fiscal intertemporal. Entendem eles que, em sistemas eleitorais competitivos onde os atores políticos se alternam com frequência nos cargos executivos e é incerto o prognóstico de eleições futuras, os partidos de fora vigiam incansavelmente os recursos orçamentários e a forma como estão sendo empregados. O *leitmotiv* é que poderão se deparar com problemas de déficit quando eventualmente chegarem ao poder e, com isso, verem reduzida a probabilidade de consumação de sua agenda de governo ou consecução de seus objetivos políticos.

Na mesma direção, as recentes abordagens de economia política têm visto a pressão do eleitorado como uma força motriz para as decisões fiscais dos governantes (Khemani, 2000; Braun & Tommasi, 2004; Eslava, 2006; Veiga & Veiga, 2006). O grau de *accountability* dos interesses locais, todavia, depende da existência de um eleitorado ativo e bem informado, que disponha de meios e da motivação para punir os desvios. Wallack & Srinivasan (2006) catequizam, porém, que as eleições são necessárias embora não

suficientes para frustrar as maquinações espúrias dos políticos no poder, especialmente onde a corrupção eleitoral é comum e os incentivos para votar são fracos ou inexistentes.

Logo, a competição política pode favorecer o intento dos governantes que reverenciam a lisura no manejo de suas escritas contábeis. Em contraste, acaso os políticos não sejam tão probos assim, a competição eleitoral intensa pode também gerar incentivos para a manipulação dos orçamentos pelos partidos no poder, como forma de criar condições mais favoráveis ao governo e desfavoráveis aos candidatos de oposição. No Brasil, isso tem sido associado ao redirecionamento de recursos públicos para o financiamento de campanhas, via emprego oportunista da máquina administrativa do estado (Mendes, 1998; Meneguín & Bugarin, 2001). A corrupção também tem sido detectada como uma nocividade da competição política no Brasil (Pereira *et al.*, no prelo): políticos que oferecem transferências ilegais de recursos aos eleitores o fazem no intuito de obter vantagem eleitoral contra seus oponentes.

#### 2.1.4 A fragmentação partidária do legislativo

A literatura é pródiga em análises que relacionam as interações políticas dentro dos corpos legislativos à compostura e extensão dos gastos públicos. Tem-se, por exemplo, que grande quantidade de parlamentares em disputa por recursos orçamentários abala o nível dos gastos através do mecanismo de *pork barrel*,<sup>7</sup> ou seja, a política de favorecimento dos redutos eleitorais no legislativo estadual. Almejando colher pesados feixes de votos, os integrantes do legislativo canalizariam recursos públicos para projetos que privilegiassem

---

<sup>7</sup>A utilização de recursos do orçamento em políticas que não atendem os interesses da maioria dos cidadãos, mas, ao contrário, beneficiam pequenos grupos de legisladores é denominada “*pork barrel politics*”.

seus distritos eleitorais ou grupos de interesse. Quanto maior fosse o número de partidos efetivos e rivais dentro do legislativo, tanto maior seria a parcela do orçamento com este fado, gerando subprodutos indesejáveis para o equilíbrio fiscal.

Uma variável inter-relacionada é a taxa de fragmentação partidária. Com base no raciocínio acima, a literatura propõe que uma grande dispersão parlamentar pode dar causa a disputas mais impetuosas por recursos do orçamento, tornando-se fator de indisciplina fiscal. Em vista disso, o grau de fragmentação governamental dentro dos legislativos é aspecto largamente visitado por teóricos como Haggard & Kaufman (1995), cujo tirocínio é que a sina dos sistemas partidários fracionados é proliferar o número de *veto players* (atores com poder de veto) vis-à-vis as políticas de reforma econômica do governo, ou reformas em qualquer outra área temática.

Apregoa a literatura institucionalista especializada no papel dos *veto players* na marcha orçamentária que o multipartidarismo fragmentado, pela voraz aptidão que possui de tragar recursos, é um sistema político inconsistente com a austeridade fiscal, independentemente do nível de competitividade eleitoral das elites. Neste lado do debate se posicionam autores mundialmente reconhecidos como Alesina & Perotti (1994) e Persson & Tabellini (2001). Argumentam eles que a fragmentação política – tanto no formato de coalizões multipartidárias quanto nas diferenças partidárias entre o legislativo e o executivo – atrapalha a pugna contra crises fiscais de qualquer ordem por promover déficits fiscais crescentes e dívidas públicas persistentes.

Mais ainda: teóricos do escol de Poterba (1994), Persson & Svenson (1989), Roubini & Sachs (1988), dentre outros, afirmam que a fragmentação política sob diversas configurações leva não somente a déficits mais elevados, mas também a uma maior dificuldade de ajuste a choques fiscais inesperados. Roubini & Sachs constroem um

indicador político que cresce à medida que a fragmentação partidária se arvora. Verificam em testes com países da OECD que o indicador é possante: quanto maior o número de partidos num governo de coalizão, maior a dívida pública. Simpson (2000) e Cossio (2001) concluem em semelhante veio para a postura fiscal dos estados brasileiros. E no nível federal, Alston *et al.* (2005) entendem que a aprovação de regras limitadoras da autonomia fiscal dos governos subnacionais na década de 90 resultou da habilidade do Presidente de superar a fragmentação partidária do Congresso.

#### 2.1.5 A força da coalizão governista

Uma variável de efeito teoricamente inverso é o número de políticos aliados ao governo dentro do legislativo. A coesão governamental é normalmente relacionada à prática do *logrolling*.<sup>8</sup> Um grande número de parlamentares interagindo entre si para aprovarem propostas governistas pressuporia concessões financeiras do tipo *pork* e a decorrente onerosidade do erário. Por outro lado, a coalizão pode gerar “externalidades eleitorais” (Rodden, 2003), no sentido de que os congressistas propenderão a aprovar reformas que beneficiem todos os partidos do grupo, caso contrário diminuirão suas chances de reeleição. Contudo, o principal problema dos governos de coalizão seria a inabilidade de gerar acordos entre os parceiros da aliança governista.

Considerando razões como estas, Padovano & Venturi (2001) demonstraram empiricamente que grandes majorias governistas estiveram entre os fatores que atrasaram a implantação de medidas de ajuste em vários governos italianos de 1948 a 1994. Semelhantemente, trabalhos na vertente de Alt & Lowry (1994) e Poterba (1994) fartam-se

---

<sup>8</sup> “A prática da troca de favores políticos entre os parlamentares” (ver Tsebelis, 1998: 111).

dos efeitos de governos divididos ou de coalizão no comportamento fiscal dos estados norte-americanos. Ambos os estudos renderam atenção à resposta dos estados a crises fiscais e concluíram que, embora governos de coalizão não criem necessariamente déficits orçamentários, eles tendem a procrastinar o ajuste fiscal.

Noutra linha intelectual, a habilidade do governante de formar coalizões dentro do legislativo relaciona-se diretamente a sua capacidade de aprovação de medidas de ajuste fiscal, principalmente nas situações em que há disciplina partidária por parte dos políticos membros da coalizão. Webb (2004), por exemplo, argumenta que a vicissitude de o partido do executivo ter maioria no legislativo, somada a uma forte identidade partidária no governo, é fator conducente à disciplina fiscal. Desta forma, se a restauração do equilíbrio fiscal for vista como fator importante para o sucesso eleitoral dos partidos da aliança, os políticos agremiados terão um incentivo adicional para cooperarem com a política de restrição de gastos. Neste caso, tornar-se-ia politicamente contraproducente minar as tentativas de ajuste fiscal do governo.

De uma forma ou de outra, dada a natureza da representação de interesses nos corpos parlamentares, o tamanho da coalizão do governante, em favor ou contra as reformas, é aspecto capital para se determinar a sua manifestação no processo decisório dos governos. No caso brasileiro do final dos anos 90, Souza (2006: 122) constata que “algumas coalizões políticas estaduais viabilizaram a adoção e a manutenção de políticas de ajuste fiscal em um ambiente de eleições regulares e competitivas”. Já Amorim Neto (2000) argumenta que governos de coalizão no Brasil têm sido associados a déficits maiores.

### 2.1.6 A expectativa de reeleição

Embora a força da aliança governista, a competição eleitoral e o alinhamento intergovernamental possam moldar as decisões dos governantes a qualquer tempo, teoricamente<sup>9</sup> seria no período eleitoral que a expressão fiscal de tais mecanismos se apresentaria com maior contundência, pervertendo eventuais compromissos com a austeridade fiscal. Em função disso, a literatura faz conexão imediata entre alterações súbitas nos resultados fiscais e a proximidade das eleições.

Um dos aspectos dissecados na academia refere-se à possibilidade de reeleição. Ou seja, a perspectiva de o governante se reeleger levaria a um melhor desempenho fiscal. Simetricamente, a expectativa de derrota nas urnas o tentaria ao aumento propositado dos gastos públicos, outorgando a seus sucessores dias de amargor fiscal. Tais problemas seriam evitados, ou ao menos amenizados, se o candidato vitorioso pertencesse ao partido da administração em curso. Aliás, quando os partidos vislumbrassem razoável possibilidade de fazer parte do governo seguinte, tenderiam a se opor às políticas fiscais expansivas que resultassem em dívidas sobre si.

Em sóbrio exame da transparência fiscal em países desenvolvidos, Alt & Lassen (2003) observam que é possível que os governantes tenham interesse em oprimir o gasto exagerado como forma de aumentar suas chances nas urnas. Segundo o estudo, se o governante perceber que será substituído por político de partido diferente, cujas preferências políticas discrepem entre si, e que poderá recair nele próprio a signa de pagar débitos contraídos no decurso do seu mandato, tal governante estará menos inclinado a elevar a dívida. Alston *et al.* (2005) trazem para os estados brasileiros a idéia rival de que,

---

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

em contextos altamente polarizados, i.e., onde a disputa for rija, os governadores verão incentivos em elevar o déficit para empecilhar os substitutos.

Ainda em relação ao Brasil, há esforços de pesquisa, como o de Nakaguma & Bender (2005), que cuidam dos impactos da Emenda da Reeleição na amplitude dos ciclos políticos. O argumento que subsiste é que a Emenda produziu mais incentivos à manipulação oportunista da política fiscal dos estados, em oposição ao que haviam achado Meneguín & Bugarin (2001), para quem o instituto da reeleição geraria uma externalidade positiva sobre os gastos públicos. No circuito municipal, Araújo Jr. *et al.* (2003) vêem que o controle fiscal é maior quando a reeleição parece inevitável, enquanto Pereira *et al.* (no prelo) dizem que a probabilidade de reeleição é menor se atos de corrupção do prefeito forem divulgados no ano eleitoral.

## 2.2 A importância das instituições

Estudos teóricos e empíricos têm examinado as relações entre os fatores políticos e a estabilização fiscal. Nas abordagens tradicionais, a discricionariedade dos governantes remonta à consecução de objetivos fiscais clássicos, como a estabilização da economia, a equidade distributiva e a eficiência alocativa (Buchanan, 1970; Musgrave & Musgrave, 1980; dentre outros). A principal virtude da discricionariedade fiscal seria a facilidade prática no combate a distúrbios exógenos com manifestações econômicas duradouras. A fundamentação é que qualquer governo pode assumir compromissos políticos com vistas à disciplina fiscal sem depender das technicalidades que envolvem a implementação de arranjos institucionais específicos.

Por outro lado, autores como Wallack & Srinivasan (2006) incorporam variáveis do ambiente econômico e político na mensuração dos impactos das reformas de estabilização fiscal. A maior parte dos trabalhos desta escola relaciona a interação entre os níveis de governo aos resultados das reformas. Parte desta interação envolve a própria dinâmica do federalismo, i.e., como as instituições intergovernamentais respondem a pressões de atores políticos e agentes econômicos. Entretanto, essas linhas de pesquisa não dão real dimensão ao problema dos custos e benefícios impostos pelas regras fiscais às escolhas dos governantes em cooperarem ou não com as políticas de ajuste fiscal.

Isto se torna um problema para as reformas de estabilização fiscal porque o nível do gasto produz efeitos dispersos, que dificilmente ficarão contidos dentro dos limites das unidades federativas, ou seja, o resultado fiscal de cada estado afeta individualmente o equilíbrio fiscal agregado. Isto tende a gerar problemas de ação coletiva, sobretudo se os estados não tiverem incentivos para arcar com os custos do ajuste, preferindo esperar que os outros estados o façam. Há também uma série de razões para se esperar que, sendo o interesse imediato a reeleição, os governantes percebam altos custos ou baixos benefícios políticos vis-à-vis o arrocho fiscal nas imediações do certame, esgueirando-se, portanto, de colaborar com as reformas de estabilização fiscal em anos eleitorais, mui embora saibam que assim agindo poderão exacerbar os embaraços fiscais do estado.

Outra constatação que irrompe das abordagens convencionais é a sugestão de que o governo federal precisa apenas cominar constrangimentos institucionais rigorosos sobre o processo orçamentário dos níveis inferiores de governo (*hard budget constraints*) para resolver o problema de ação coletiva relacionado à estabilização fiscal do país (Inman, 1996; Qian & Roland, 1998; Webb, 2004), como se isto bastasse para se reprimir o comportamento predatório das cifras públicas subnacionais. O problema é que a introdução

de tais medidas não se resume a uma questão apenas técnica, por ser também política. Tais abordagens prescindem da noção de que a provisão de *bailouts*, por exemplo, e a conseqüente situação de *soft budget constraints*, é endógena à política federal, ou seja, o governo federal só se comprometerá a fornecer socorro financeiro se tiver incentivos políticos para tanto.

A literatura da escolha racional, por sua vez, abandona a pressuposição de que os governantes são administradores públicos benevolentes que buscam preponderantemente o bem estar social. Antes, os formuladores de políticas em todos os níveis são atores políticos movidos por interesses eleitorais que podem ou não almejar o bem-estar social, dispendo ou não de informação completa para a definição de políticas fiscais. As informações são utilizadas de forma estratégica, com o viés de maximizar ganhos eleitorais que beneficiem invariavelmente grupos políticos bem definidos (os governantes que buscam reeleger-se), ao passo que a grande massa de votantes desconhece os custos sociais de tais decisões. Não é sem causa, então, que os governantes levam em boa conta os custos e benefícios de cada opção antes de fazerem “escolhas racionais” (McCubbins & Thies, 1996). Em outras palavras, buscarão sempre evitar os labéus e colher os lauréis do gasto público.

As análises do federalismo fiscal fundamentadas nas teorias da escolha racional propõem que as esferas de governo também interagem estrategicamente entre si, de forma que o governo central não é autônomo na determinação de resultados fiscais dos níveis inferiores. Pelo contrário, o governo federal é levado a barganhar com os atores subnacionais para ter maior ventura na implementação de políticas restritivas de gastos. Se há imposição de regras fiscais, assume-se que os ganhos políticos decorrentes da cooperação com as regras são componentes básicos da estrutura de incentivos dos políticos subnacionais (Weingast *et al.*, 1981). O desempenho fiscal dos entes governamentais pode

ser explicado, então, pelos custos e benefícios que incidirão sobre eles, caso cooperem ou não com as regras erigidas pelo governo federal. Ao final, os resultados fiscais resultam em grande medida de um cálculo político dos governantes, quando sempre procuram maximizar suas chances de se manter no poder. A estratégia dominante – cooperação ou não cooperação com as regras – decorre deste cálculo.

Por este prisma, as reformas de estabilização fiscal se confundem com um jogo de dois níveis em que os políticos estaduais respondem a pressões do nível federal para a contenção de gastos, ao mesmo tempo em que devem se preocupar com sua própria situação eleitoral e com as pressões dos grupos de interesse no nível dos estados (Eaton, 2004; Wibbels, 2005). Estudos deste gênero com referência à efetividade das regras fiscais têm se subsumido no exame do papel da interação estratégica entre atores políticos de diferentes esferas de poder (Braun & Tommasi, 2004). Pressupõe-se que as regras funcionam como um mecanismo de compromisso político intertemporal, de maneira a influenciar o comportamento fiscal para além de um mandato específico. Porém, dado que segarão os benefícios do equilíbrio fiscal apenas a médio ou longo prazo, os políticos têm incentivos imediatos para se organizarem em torno do descumprimento das regras na tentativa de ganhar as eleições. Logo, o desafio das reformas é instituir regras capazes de garantir o bom proceder fiscal a qualquer tempo, a despeito dos sazonais custos políticos incorridos pelos atores estratégicos no poder. Em última instância, independentemente do formato e da natureza das regras, elas se baseiam quase sempre em compromissos políticos entre os atores que jogam o jogo.

Ademais, a dinâmica da política pode sugerir a sucumbência das regras aos interesses políticos vigentes em momentos futuros. Em face disso, Drazen (2004) reconhece que as regras estão fadadas ao malogro caso não haja custos efetivos associados

aos desvios. Também para Schick (2004), as regras fiscais por si só não garantem manejo fiscal responsável. O autor enfatiza a dimensão crítica da vontade política no sucesso de quaisquer regras, ainda que tenham arrimo em normas procedimentais. Numa perspectiva da teoria dos jogos, Braun & Tommasi (2004) argumentam que, na ausência de uma autoridade externa com poderes de garantir seu cumprimento (*external enforcer*), as regras fiscais só serão efetivas se apoiadas em arranjos institucionais que estimulem a cooperação espontânea entre as esferas de poder (*self-enforcement*).<sup>10</sup> Em qualquer dos casos as regras precisariam afetar o “jogo fiscal” de forma a reduzir os incentivos à não-cooperação por parte dos governos subnacionais.

Um forte argumento em prol da adoção de regras é elaborado pelas correntes institucionalistas: nas sociedades democráticas, as instituições<sup>11</sup> são necessárias para restringir os interesses individuais dos governantes, os quais, ao se depararem com pressões eleitorais, podem ser levados a tomar decisões contrárias aos interesses da coletividade, na intenção de aumentar suas chances de reeleição, ainda que em detrimento do bem estar social. Entretanto, não são absolutamente óbvios os reais motivos pelos quais uma regra condiciona a conduta de atores políticos, evitando que sejam produzidas políticas fiscais sub-ótimas. É que isto envolve um problema de *enforcement*, qual seja, de asseguuração do cumprimento das regras. No caso das regras criadas para impor disciplina fiscal aos governos subnacionais, por exemplo, o governo federal pode ter incentivos eleitorais para não punir os desvios de estados e municípios, ou não ter a força política necessária para tanto. Caso o papel de garantir o cumprimento das regras seja relegado exclusivamente aos

---

<sup>10</sup> Alston *et al.* (2006: 48) sustentam que o Brasil se aproxima do primeiro caso.

<sup>11</sup> Embora haja ambigüidades em torno do que se entende por instituições, as análises institucionalistas não as resumem às agências do governo, como o senso comum as percebe, mas as tomam num sentido mais amplo, como as regras que condicionam as escolhas públicas em geral.

órgãos judiciais, os resultados podem também ser duvidosos se não houver independência política nas cortes. Em função disso, espera-se que a cooperação em torno do ajuste fiscal seja facilitada se as regras produzirem benefícios para o cumprimento e custos para o caso oposto.

Para os efeitos do nosso trabalho, entendemos a Lei de Responsabilidade Fiscal como uma instituição que aumenta os custos da indisciplina fiscal. Ou, inversamente, reduz os custos associados à produção de superávit primário. Ao prever sanções para os governos subnacionais que extrapolarem os limites de gasto com pessoal, por exemplo, a LRF ameniza os custos políticos para os governantes que negarem aumento salarial aos servidores públicos. A intrigante questão, todavia, é saber se a paga prevista para os que ignorem as regras fiscais são percebidos como inferiores aos benefícios eleitorais correspondentes.

### *2.3 Regras fiscais e comportamento fiscal*

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

Acredita-se que reformas de estabilização fiscal fundamentadas em regras são mais fáceis de se implementar. Todavia, alguns pesquisadores, dentre os quais Wibbels (2005), dão instrução sobre a importância de um governo central forte na criação de uma base institucional que leve os políticos subnacionais a agir de maneira consistente com os objetivos mais amplos das reformas. Outros, como Blanchard & Shleifer (2000), explicitam que é função do governo central erigir regras e garantir seu cumprimento pelos outros níveis. Ademais, as regras fiscais requerem constante revisão, visto que os governos subnacionais tendem a ignorar as restrições de gasto impostas com vistas a controlar o nível do endividamento (Wallack & Srinivasan, 2006).

A necessidade de se fixarem regras fiscais com limites numéricos sobre as finanças subnacionais surge em especial quando o país se depara com a tarefa de promover ajustes fiscais maciços que não podem ser implementados solitariamente pelo governo central. Uma das justificativas mais invocadas é a possibilidade do risco moral, ou *moral hazard*, que se dá quando os governos subnacionais incorrem em desequilíbrios fiscais que repercutem negativamente no custo do endividamento de todos os níveis de governo. Ainda em casos como esses, é importante, porém, que se observem alguns requisitos básicos. Para efeito de credibilidade, as regras fiscais devem ser permanentes, ou pelo menos se aplicar a governos sucessivos. O desafio para os governos é, pois, a produção de regras que não sejam facilmente modificadas por força de circunstâncias passageiras. Todavia, regras demasiado rígidas podem perder a efetividade quando confrontadas com mudanças na economia, na sociedade ou na dinâmica da política nacional. Adicionalmente, Melo (2005b: 97) enfatiza que “as explicações para o cumprimento das regras destacam a superioridade do *self-enforcement* em relação aos mecanismos de punição”.

Questiona-se se o compromisso político dos governos com o arrocho fiscal

substitui as regras, uma vez que governos não comprometidos podem encontrar formas de não acatá-las, ao passo que governos politicamente comprometidos podem adotar medidas espontâneas para a retomada da disciplina fiscal. Na primeira hipótese as regras seriam insuficientes, na segunda, desnecessárias. A própria instituição de metas de performance fiscal poderia estimular o emprego excessivo de cláusulas de escape, por um lado, ou de artifícios de contabilidade, por outro, mediante os quais os governos inadimplentes ajustariam engenhosamente a apresentação dos seus resultados fiscais às metas firmadas nas regras. É por essa razão que alguns autores (e.g. Schick, 2004) vêem os incentivos políticos como meios mais eficazes de obtenção de disciplina fiscal.

A contribuição exata das regras para a elevação da performance fiscal não pode ser identificada com facilidade, desde que o momento político e o apoio popular em torno da disciplina fiscal favoreçam o ajuste. Neste sentido, vários autores da economia política entendem que a cooperação dos governos subnacionais com as políticas de ajuste fiscal do governo federal depende de variáveis pertinentes ao sistema político, como nos estudos de Braun & Tommasi (2004) a respeito dos fatores que levam à cooperação das províncias com a Lei de Solvência Fiscal na Argentina. Para se demonstrar a efetividade das regras, seria necessário provar que na sua ausência os resultados fiscais seriam diferentes, mesmo porque as mudanças nas regras do federalismo fiscal são normalmente acompanhadas de outras reformas, como a liberalização econômica e as privatizações, com uma diversidade de efeitos nos resultados fiscais de todos os níveis de governo.

Assim, em que pese o sucesso inicial das regras fiscais, não se pode garantir que futuras pressões políticas no sentido de reinterpretar, emendar ou dispensar a obrigatoriedade das regras não se tornem irresistíveis, levando a sua perda de credibilidade e efetividade. Kopits (2004) lembra que, tanto nas economias avançadas quanto em países

em desenvolvimento, as regras fiscais necessitam do apoio do eleitorado, sem o que sua efetividade estaria comprometida. Adicionalmente, Schick (2004) faz quanto a isto importante reserva: as regras fiscais por si só perecerão na busca de prudência fiscal, caso estejam desacompanhadas de vontade política em torno do seu cumprimento. Para que sejam cumpridas cabalmente e resistam a mudanças na ordem política, econômica e social, as regras devem não apenas prever sanções para aqueles que não se curvarem aos seus preceitos, mas também ser capazes de conter pressões contrárias com origem em fatores inerentes ao sistema político e eleitoral em que se inserem.

Inman (1996) observa que, a efetividade das regras depende da observância de determinados requisitos, dentre os quais: 1) sua base jurídica deve ser a própria Constituição e não normas infraconstitucionais; 2) seu cumprimento deve ser garantido por uma instituição politicamente independente e capaz de aplicar penalidades; e 3) devem apresentar firme resistência a modificações. Para Kopits (2001) as condições seriam as seguintes: 1) transparência na elaboração do orçamento e na apuração dos resultados; 2) sanções para o caso de descumprimento das regras; e 3) consenso da opinião pública e dos principais grupos políticos de que a regra é importante.

De uma maneira geral, o grau de moderação ou rigor das regras fiscais determina a natureza dos constrangimentos orçamentários infligidos aos entes subnacionais. Regras ou controles moderados sobre o comportamento fiscal subnacional podem assumir a forma de orientações gerais sobre o padrão das despesas ou de critérios específicos acerca do endividamento público. Em contraste, controles rígidos podem incluir limites diretos sobre o nível de gasto dos estados, como, por exemplo, a definição de percentual máximo de despesas em face das receitas, ou a restrição de gastos em políticas específicas.

Pode-se dizer, então, que a cooperação fiscal dos entes subnacionais em sistemas federativos é obtida de duas formas básicas, ou de sua combinação. Uma das possibilidades passa pela imposição de controles rígidos sobre o percentual das despesas em relação às receitas ou de regras que preceituam limites diretos ao gasto dos estados. É o que a literatura especializada chama de *hard budget constraints*.<sup>12</sup> Uma forma alternativa inclui a introdução de controles tênues ou moderados sobre o endividamento e sobre a dívida pública dos estados na forma de acordos negociados e operações de socorro financeiro (*bailouts*). Trata-se dos *soft budget constraints*. Uma terceira opção entrelaça regras de natureza *soft* e *hard*. É o caso, por exemplo, da implementação conjunta de políticas de gastos e de utilização dos fluxos fiscais intergovernamentais. Em suma, o impulso fiscal dos estados pode ser influenciado pela natureza *soft* ou *hard* das regras fiscais intergovernamentais, a depender de como interferiram nas escolhas dos atores estratégicos estaduais.

Ao cabo, a literatura sustenta que a concepção e implementação de regras fiscais dependem de reformas que levem em conta aspectos econômicos e políticos específicos dos países. Isto porque os determinantes tradicionais do gasto público não desaparecem como por passe de mágica quando as regras fiscais são instituídas. Ademais, não é de se estranhar que os governos que as adotem entrevejam complicações para manter uma postura fiscal disciplinada em ocasião futura, quando os incentivos políticos que as promovam não mais estiverem presente.

---

<sup>12</sup> Por razões de clareza conceitual, as expressões *hard budget constraints* e *soft budget constraints* podem ser aqui entendidas como *restrições orçamentárias rígidas* e *restrições orçamentárias tênues ou moderadas*, respectivamente. Vide Wildasin, 1998; Qian e Roland, 1998; Dillinger e Webb, 1999. A propósito, na terminologia anglo-saxônica a palavra *budget* é muitas vezes utilizada como sinônimo de *fiscal*.

## 2.4 Ciclos eleitorais e oportunismo fiscal

O teor programático da literatura tradicional sobre os ciclos eleitorais se constitui de teorias que levam em conta os efeitos do período eleitoral sobre os níveis de inflação e desemprego. Em contraste, os modelos racionais oportunistas focalizam nas distorções geradas no orçamento público durante os anos eleitorais. Embora as teorias mais conhecidas não deixem claro se as regras põem limites cabais ao impulso oportunista dos políticos no poder, o argumento desenvolvido por esses autores é essencial para se compreender a trama fiscal dos governos em tempos de eleição.

Nos seus estudos a respeito dos ciclos políticos de negócios (*political business cycles*), Nordhaus (1975) e Tufte (1978) tratam de escolhas entre patamares sortidos de inflação e desemprego que maximizem a função utilidade dos governantes em períodos eleitorais, fazendo exclusiva alusão ao nível de informação dos indivíduos acerca da performance dos postulantes ao cargo. O ciclo tem início pouco antes das eleições, quando a taxa de desemprego é reduzida propositadamente com vistas a beneficiar o maior número possível de eleitores e aumentar as chances eleitorais do candidato governista. Uma conseqüência comum é o aumento da taxa de inflação. Para corrigir o problema, o candidato eleito tende a cingir-se de medidas anti-inflacionárias que, por sua vez, aumentam colateralmente a taxa de desemprego.

Enquanto a literatura tradicional dos *business cycles* acima se dedica a explorar a curva de Phillips, i.e., o *trade-off* entre inflação e desemprego, o foco específico dos modelos oportunistas racionais tem sido os ciclos orçamentários. Em estudo de 1986, tido como seminal nas análises dos ciclos eleitorais orçamentários, Rogoff & Sibert construíram uma série de modelos formais para demonstrar que os ciclos eleitorais derivam da

assimetria temporal de informações, principalmente com referência a certas variáveis de política macroeconômica, como o gasto público. Diferentemente dos estudos de Nordhaus e Tufte, a abordagem de Rogoff & Sibert se afasta dos efeitos das políticas monetárias e se volta para os da política fiscal. O pressuposto é que os governantes se antecipam aos eleitores na contemplação dos indicadores de performance governamental (como, por exemplo, a eficiência dos gastos com a defesa nacional). Uma vez que a percepção da performance governamental varia com o tempo, os governantes têm incentivos para demonstrar a atuação do governo imediatamente antes das eleições, o que dá origem ao ciclo eleitoral.

Em trabalho posterior (Rogoff, 1990), as distorções orçamentárias em períodos pré-eleitorais deixam de ser o ponto central da análise, dando lugar às razões pelas quais os eleitores racionais se deixam influenciar por tais distorções. O autor desenvolve um modelo dinâmico de ciclos políticos do orçamento para concluir ao final que os ciclos surgem devido a assimetrias temporárias de informação sobre a competência que teriam os governantes de prover bens e serviços públicos. A desinformação do eleitorado encorajaria os indivíduos no poder a direcionar a política fiscal eleitoral e pré-eleitoral para itens de gasto facilmente percebidos pelos eleitores. Alesina & Tabellini (1990) partem igualmente do pressuposto da racionalidade nas escolhas dos indivíduos no poder na tarefa de investigar os ciclos econômicos de natureza política. Concluem que, caso estimassem como reduzida a probabilidade de sua permanência no poder, os governantes se valeriam do crescimento da dívida e do déficit orçamentário para limitar as escolhas fiscais dos seus sucessores. O objetivo principal seria atravancar astutamente a implementação da agenda governamental do partido adversário.

Em razão do foco em políticas fiscais, é em Rogoff e Alesina & Tabellini que os determinantes políticos do gasto público ganham sua mais expressiva força explicativa, assumindo, portanto, particular relevância para os propósitos do presente trabalho. Tratam-se basicamente de modelos intertemporais para a análise do nível esperado da dívida e do déficit públicos em anos eleitorais, admitida a probabilidade de reeleição. Em essência, o argumento é que a proximidade das eleições levaria os governantes a reduzir a carga tributária ou aumentar excessivamente os gastos públicos, visando ao bom sucesso nas urnas. As manifestações negativas de tais posturas se perceberiam no déficit e no endividamento, sem que disso o eleitorado se apercebesse.

Em suma, a proposição central das diversas teorias sobre os ciclos eleitorais é que os efeitos na economia do uso instrumental das políticas governamentais se percebem claramente em períodos de eleição. A seguinte afirmativa de Hugo Borsani revalida com propriedade este raciocínio:

*“Os modelos teóricos sobre ciclos eleitorais na economia sustentam que os governos, preocupados em se manter no poder, manipulam os instrumentos de política econômica antes das eleições, buscando assim uma melhoria nos resultados macroeconômicos no ano eleitoral, porém gerando, no período pós-eleitoral, uma deterioração desses mesmos indicadores, criando desta forma um ‘ciclo eleitoral oportunista’.” (Borsani, 2001)*

Entretanto, para se aplicar os modelos à dinâmica do gasto público é preciso verificar primeiro se a frequência de eleições está associada à ocorrência de distorções no

orçamento. Segundo Block (2002), as principais teorias político-orçamentárias foram concebidas no contexto dos países desenvolvidos, o que implica na existência de feições institucionais distintas em relação aos países em desenvolvimento, como, por exemplo, um maior controle do legislativo sobre o executivo. Por outro lado, a assimetria de informações, requisito fundamental para aplicabilidade dos modelos racionais oportunistas, é mais suscetível de se verificar nos países menos desenvolvidos. Empiricamente isto foi testado por Schuknecht (2000) para uma amostra de 24 países em desenvolvimento entre 1973 e 1992. A variável correspondente aos anos eleitorais achou-se altamente significativa, com sinal positivo em relação ao déficit fiscal.

## 2.5 O estado do campo

### 2.5.1 A literatura empírica internacional

Estudos recentes confirmam no mundo fenomênico a proposição teórica de que as regras fiscais importam. Boa parte desses estudos foi incluída numa coletânea organizada por Kopits (*Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*, 2004). Os artigos da coletânea tratam de regras do tipo FRL – *Fiscal Responsibility Laws* (regras intergovernamentais *top-down*, ou verticais),<sup>13</sup> abrangem uma série de países em desenvolvimento e da OECD e se concentram basicamente nos aspectos do *design* e da efetividade das regras, sem, porém, dedicar suficiente atenção a fatores de

---

<sup>13</sup> Seguindo definições de autores como Rodden, Eskeland, & Litvack, (2003) e Kopits (2004), nosso trabalho classifica a Lei de Responsabilidade Fiscal na categoria de regras fiscais verticais (*top-down*), ou seja, regras instituídas pelo governo central com a finalidade de estabelecer limites numéricos à dívida, ao déficit ou ao endividamento dos governos subnacionais.

ordem política, como os ciclos eleitorais. Todavia, as experiências do México, Brasil, Venezuela, Índia, Argentina e alguns países da União Européia fornecem opulentos indícios dos efeitos econômicos de políticas fiscais baseadas em regras fiscais, inclusive no nível subnacional.

Além do trabalho de Kopits, há na academia uma variedade imensa de estudos que trata da afetividade, suficiência e credibilidade das regras fiscais. Autores como Alesina & Perroti (1994), Inman (1996), Rodden *et al.* (2003), Drazen (2004), dentre outros, atentam para a dimensão das regras fiscais nos resultados macroeconômicos. Abundantes pesquisas sobre resultados fiscais enfatizam a importância de instituições fiscais como leis de equilíbrio orçamentário (Inman, 1996; Rose, 2006), restrições formais à assunção de dívidas (Alesina & Perotti, 1994; Poterba, 1994; Qian & Roland, 1998; Rodden, 2003) e outros inibidores numéricos do déficit e do gasto público. Na literatura latino-americana, a maioria dos trabalhos consagrados focaliza as regras de procedimento, ou o grau de centralização do orçamento, como o *Index of Budget Institutions* (IBI), elaborado em 1997 com escora nos dados fiscais de 20 países latino-americanos, incluindo o Caribe, em pesquisa patrocinada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (*IDB Report: Latin America After a Decade of Reforms*). Além desses, há outros importantes estudos sobre as regras condicionantes do comportamento fiscal subnacional na América Latina (Mendes, 1998; Cossio, 2001; Botelho, 2002; Rumi, 2003; Lima, 2004; Bordalejo, 2005; Menezes, 2005; e outros).

Especificamente sobre a efetividade das regras, destaque é devido ao trabalho de Eslava (2006), onde a autora faz uma revisão da literatura recente sobre a economia política das políticas fiscais dos governos. O artigo é farto de dados produzidos por 23 países da América Latina e do Caribe, no período 1996-2003, possibilitando o teste de três possíveis

determinantes do resultado fiscal: o comportamento oportunista dos governantes, as preferências fiscais heterogêneas dos políticos e eleitores e as instituições fiscais. Entre as conclusões está que governos menos fragmentados e maior grau de *accountability* do eleitorado geram déficits fiscais menores. O trabalho também destaca a atividade do judiciário no cumprimento dos limites numéricos previstos nas regras fiscais.

Um trabalho de fôlego realizado anteriormente àquele foi o de Kennedy & Robbins (2001) sobre a adoção de regras fiscais por diversos governos nacionais da OECD durante a consolidação fiscal da década de 90. O artigo inclui um estudo apurado de regras implementadas pelos governos subnacionais dos Estados Unidos e do Canadá. O objetivo é avaliar a capacidade das regras fiscais de remover déficits fiscais excessivos vis-à-vis as políticas fiscais discricionárias. Para tanto, é feita uma comparação da evolução do resultado fiscal entre os países que adotaram e os que não adotaram regras para restaurar o equilíbrio orçamentário. Concluem os autores que o ajuste fiscal é possível com ou sem regras fiscais. Tais experiências revelam que as regras são úteis e até necessárias na consecução de equilíbrio fiscal em alguns países, mas são claramente desnecessárias alhures.

Outros trabalhos também merecem atenção. Rodden *et al.* (2003), por exemplo, retratam os problemas de disciplina fiscal gerados por instituições fracas em contextos descentralizados. O estudo cobre instituições que variam de arranjos da estrutura governamental, como o formato da separação de Poderes, até regras mais específicas, como as que definem as transferências intergovernamentais. Drazen (2004), por sua vez, faz uma abordagem de economia política ao inquirir sobre os custos e benefícios da adoção de regras fiscais. Sugere nos arremates finais que a efetividade das regras depende de fatores exógenos como a reputação do governo e a credibilidade dos compromissos políticos.

A teoria dos jogos é invocada por Braun & Tommasi (2004) na avaliação da efetividade das regras que atuam sobre as finanças subnacionais na Argentina, desde a aprovação da Lei de Solvência Fiscal em 1999. Na interpretação dos autores, a raiz da crise fiscal em várias províncias estava, em primeiro lugar, em fatores político-institucionais como, por exemplo, sistemas inapropriados de fluxos intergovernamentais. Em segundo lugar, a geração de déficits estava relacionada a problemas do tipo principal agente, i.e., a pressão do eleitorado icentivava *os governantes de aumentarem os gastos nos anos de eleição* (2004: 183). Portanto, as decisões fiscais resultariam de um jogo determinado pelo conjunto de instituições (inclusive as regras fiscais). Ao mesmo tempo, os autores tributam atenção aos “determinantes da cooperação” com as regras fiscais, dentre os quais o número de atores políticos envolvidos e os incentivos inerentes a cada estágio do jogo.

Schick (2004) contrasta os casos da Holanda e da Alemanha. Enquanto a Alemanha afastou-se de uma sólida posição fiscal nos anos 80 para uma situação deficitária no final do século 20, a Holanda trilhou o caminho inverso. A disciplina fiscal na Holanda teria resultado não apenas do *design* das regras adotadas, mas também – e principalmente – do compromisso político de governos consecutivos, *mesmo diante de vários ciclos eleitorais* (2004: 89). A vontade política (*political will*) dos governantes seria, pois, fator crucial para o cumprimento das regras fiscais, desde que num ambiente econômico e político favorável, o que explicaria porque as regras têm se mostrado efetivas em alguns países e noutros não. Nisto tem razão Schick, ao recomendar que a melhor forma de influenciar o comportamento fiscal é aumentar os custos ou reduzir os benefícios *políticos* para aqueles que se apartarem da disciplina fiscal.

A produção de Inman (1996) se concentra nas regras fiscais incidentes sobre as finanças públicas dos estados norte-americanos a partir dos anos 70. Ao testar um modelo

que computa preferências de políticos e eleitores, bem como instituições políticas e de mercado e regras fiscais, o autor opina que regras de *status* constitucional que barram a rolagem de dívidas para exercícios futuros e requerem equilíbrio orçamentário *ex post* são mais eficientes na redução de déficits fiscais. A ressalva é que as regras que serviram para os Estados Unidos da América podem não servir para outros países (1996: 17). Em contrapartida, não há nos EUA regra federal em vigor do tipo FRL. Poterba (1994) também investiga os efeitos de diversas regras fiscais em vigor nos estados norte-americanos, destacando entre as conclusões que os estados que embarcaram no propósito de aprovar para si regras mais rigorosas incorreram em déficits fiscais menores e se ajustaram mais rapidamente aos choques macroeconômicos.

Na ciência política, particularmente na literatura de economia política, os trabalhos teóricos que se ocupam dos ciclos eleitorais são vários e bastante diversificados. Dentre os autores mais consagrados podem-se citar Nordhaus (1975), Alesina & Tabellini (1990) e Rogoff (1995). Ao fazerem conexão entre os ciclos e o comportamento fiscal, muitos são os autores que centram foco nos determinantes políticos do gasto público. Em recente estudo, Wibbels (2005), por exemplo, mensura os determinantes da performance macroeconômica para diversos países asiáticos, africanos e latino-americanos (Argentina, Rússia, Brasil, Nigéria, Paquistão e México, dentre outros), nos anos de 1978 a 2000. As variáveis políticas admitidas incluem os anos eleitorais, o grau de fracionamento partidário e o nível da democracia, das quais a *dummy* dos anos eleitorais se mostra a mais significativa, com forte impacto negativo nos modelos de equilíbrio fiscal.

Na América Latina, Rumi (2003) analisou os determinantes políticos do desempenho fiscal das províncias argentinas a partir de uma medida de instabilidade política, que toma em conta a alternância dos governantes no poder. Ao destacar as

diferenças políticas e institucionais de cada província, Rumi alinha-se aos autores da economia política e se concentra na clássica indagação de como a política afeta os resultados fiscais. Utiliza por variáveis independentes os seguintes fatores de ordem política: a ideologia partidária do governo, a possibilidade de reeleição e a afiliação política entre o governador e o Presidente e entre o governador e a maioria legislativa. Entre as conclusões do autor está que a instabilidade política, aliada à natureza dos partidos políticos no poder, aumenta substancialmente o déficit fiscal *per capita* das jurisdições locais.

Veiga & Veiga (2006) encontram fortes evidências de ciclos políticos no orçamento dos municípios portugueses. Sua análise revela que déficits e gastos, sobretudo em investimentos, aumentaram expressivamente nos anos eleitorais e, em alguns casos, no ano imediatamente anterior. Verificou-se também que os efeitos dos ciclos eleitorais foram mais fortes em itens de gasto mais visíveis aos eleitores como, por exemplo, as obras infraestruturais. Outra observação foi que os ciclos eleitorais no orçamento foram mais patentes nas eleições ocorridas entre os anos de 1990-2001, quando a democracia já se achava consolidada, do que nas primeiras disputas pós-restauração democrática de 1974. Entendem os autores que tal constatação contradiz a tese de Brender & Drazen (2005) de que os ciclos políticos são mais frequentes nas “novas” democracias do que nas democracias consolidadas, mas se coaduna com os achados de Alt & Lassen (2006) a respeito da presença de ciclos eleitorais nas economias industrializadas mais avançadas.

A propósito, Brender & Drazen testam o argumento de que políticas fiscais expansionistas ajudam a reeleger os governantes. Numa ampla amostra (74 países) para um longo intervalo (1960 a 2003), os autores não encontram evidências de que déficits fiscais influenciam positivamente a reeleição dos governantes em quaisquer dos grupos de países (desenvolvidos ou em desenvolvimento, antigas ou novas democracias, países com

diferentes sistemas eleitorais ou diferentes níveis de democracia). No caso dos países desenvolvidos, especialmente as democracias mais antigas, a ocorrência de déficits fiscais em anos eleitorais na verdade diminui a probabilidade de reeleição, ao passo que taxas reduzidas de inflação premiam os governantes nas urnas. Em contraste, o crescimento do PIB *per capita* só aumenta a probabilidade de reeleição nos países menos desenvolvidos e democracias mais recentes. Ainda assim, a intenção de voto dos eleitores seria influenciada pelo crescimento econômico averiguado no curso de todo o mandato do governante e não apenas no ano eleitoral.

Já Shi & Svensson (2002) apresentam evidências robustas de ciclos políticos orçamentários em economias desenvolvidas e em desenvolvimento, salientando, contudo, que a composição e efeitos dos ciclos variam conforme fatores institucionais internos. Alt & Lassen (2006), por seu turno, investigam os efeitos da transparência fiscal e da polarização política na prevalência dos ciclos eleitorais sobre o equilíbrio fiscal de dezenove países da OECD durante a década de 90. Um índice de transparência fiscal e institucional é concebido para demonstrar que há padrões persistentes de ciclos eleitorais orçamentários também nas economias industrializadas mais avançadas, e não apenas nos países menos desenvolvidos ou nas democracias mais recentes. Na amostra da OECD, os impactos fiscais dos ciclos eleitorais foram mais intensos em países menos transparentes e politicamente mais polarizados, enquanto que países de maior transparência fiscal não revelaram padrões cíclicos nos orçamentos.

A questão da ciclicidade também é tratada com precisão por Wibbels & Rodden (2006). Os autores atentam para a sensibilidade das finanças dos governos provinciais/estaduais aos ciclos políticos regionais em oito federações: Alemanha, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Espanha, Estados Unidos e Índia. A variação entre os

países é explicada com base em três aspectos das finanças subnacionais: a elasticidade da demanda por fontes próprias de recursos, o singular papel do governo central na estabilização das finanças subnacionais (através dos repasses intergovernamentais e dos sistemas de transferências) e o acesso dos governos regionais aos mercados de crédito. Conclui-se principalmente que receitas tributárias próprias são altamente sensíveis aos ciclos econômicos, ao contrário das transferências intergovernamentais, que não apresentam padrão definido de ciclicidade.

Há também estudos empíricos sobre a Índia (Khemani, 2000) que sugerem que os políticos se engajam em maior esforço de execução de obras públicas durante a fase eleitoral. Khemani estuda o efeito das eleições para a assembleia legislativa dos 14 maiores estados indianos entre os anos de 1960 a 1994 e aplica equações baseadas em assimetria de informações para testar os efeitos de medidas populistas pré-eleitorais adotadas para influenciar os votantes mal-informados. A autora observa que os anos eleitorais produziram resultados positivos nas despesas com investimentos, particularmente com um aumento considerável nos gastos com a construção de rodovias, embora não tenha havido manifestação significativa no tamanho do déficit.

Rose (2006) propõe e testa para os estados norte-americanos a tese de que as regras de equilíbrio fiscal limitam a habilidade de os políticos aumentarem despesas no cometimento de obter ganhos eleitorais. A autora vê num amplo painel de dados evidências de que regras fiscais rigorosas oferecem grande resistência aos ciclos político-orçamentários. Ou seja, enquanto os gastos crescem antes das eleições e caem logo em seguida nos estados legalmente autorizados a rolar déficits para os anos posteriores, tal conduta inexistente nos estados onde há regras que proíbem a rolagem. Nestes últimos, nem o

termo final de mandato do governador nem a composição partidária de seu governo parecem ter qualquer significância para a amplitude dos ciclos nos orçamentos.

Entre os recentes estudos sobre regras adotadas nos países europeus destaca-se o de Rutkowski (2007), cujos resultados contrastam com os de Rose ao investigar o caso da Polônia de 1995 a 2006. O autor contende que os níveis de déficit fiscal dependem quase que inteiramente de decisões de natureza política, visto que os déficits mais elevados ocorrem em anos de eleição para o parlamento, não importando a coloração do partido no poder. Embora haja contenções legais ao gasto no Ato de Finanças Públicas (Art. 79) e na própria Constituição Polonesa (Art. 216.5), tais regras não foram capazes de eliminar os déficits resultantes da elevação dos gastos sociais, principalmente nos anos eleitorais.

Outro trabalho interessante é o de von Hagen (2006), que compara os casos do Japão e da União Monetária Européia (EMU), utilizando base amostral que vai do início da década de 80 até 2003. No caso do Japão, os efeitos dos ciclos políticos estiveram praticamente ausentes da economia nos anos em que o Partido Democrata Liberal manteve-se no poder, surgindo, porém, de forma ostensiva após a implantação de um sistema partidário mais competitivo. O autor alvitra que nesse instante a regra fiscal japonesa (Acordo de Consolidação Fiscal, de 1981) passou a exercer pouca influência no grau de disciplina fiscal do país. Quanto às regras fiscais do Tratado de Maastricht (em particular o Procedimento de Déficit Excessivo – EDP, posteriormente reforçado pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento), von Hagen observa que alcançaram expressão positiva na redução dos ciclos político-orçamentários na fase de adesão dos países à EMU, após o que os ciclos retornaram com força equivalente à contemplada antes dos anos 90.

### 2.5.2 A literatura empírica nacional

A seara de estudos centrados no federalismo fiscal brasileiro do período pós-Constituição de 1988 é vasta. Dentre os vários autores que tratam do tema merecem referência Mendes (1998), Cossio (2001), Loureiro (2001), Samuels (2001), Bevilaqua (2002), Botelho (2002), Dillinger (2002), Loureiro & Abrúcio (2002), Giambiagi (2002), Alston *et al.* (2005), Souza & Neto (2006) e segue avante uma tediosa lista. Embora esses autores lidem com o sem-número de questões sobre o federalismo fiscal nas diversas esferas de poder, nosso destaque é para as inferências específicas sobre o papel de fatores políticos no desempenho fiscal dos estados brasileiros.

Obviamente, a erudição seminal de Nordhaus (1975) foi tomada como norte para a realização de várias empreitadas econométricas no Brasil. Fialho (1996), por exemplo, desenvolveu modelos auto-regressivos para testar a hipótese de ciclos eleitorais no nível nacional, lançando mão de extensa série temporal (1953-1995) de dados macroeconômicos. Seus resultados revelaram a existência de efeitos pré-eleitorais sobre a cadência de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), embora o mesmo não tenha se verificado sobre o comportamento das taxas de inflação e desemprego. Uma óbvia limitação do trabalho foi não haver efetuado testes com variáveis de política fiscal. Contudo, uma constatação importante na análise de Fialho foi que o comportamento cíclico das variáveis ficou bem mais definido na fase posterior à redemocratização do país, por conta da realização de eleições em intervalos mais regulares de tempo.

Não por acaso, portanto, os exercícios empíricos sobre os efeitos da estrutura política no comportamento fiscal dos estados concentram-se no período posterior a 1985. Exemplo é encontrado no trabalho de Simpson (2000), que se detém sobre os impactos da

fragmentação legislativa no resultado fiscal dos governos estaduais. A autora abraça a noção de que a fragmentação legislativa dificulta a existência de governos unipartidários majoritários, levando o partido do chefe do executivo a construir coalizões de apoio para garantir aprovação de seus projetos nas Assembléias Legislativas. Os efeitos da fragmentação legislativa no balanço primário dos estados foram analisados para o período compreendido entre 1987 e 1997, com o objetivo de validar a hipótese de que quanto maior a fragmentação, menor o balanço primário. Para testar a hipótese, a autora inclui os anos eleitorais de 1990 e 1994 no consórcio de variáveis independentes, não se rendendo, todavia, qualquer significância estatística aos ciclos políticos. O seguimento aparentemente destoa de boa parte dos estudos que estimam os revezes dos ciclos eleitorais no balanço primário, como veremos a seguir.

Cossio (2001) examina com lupa a postura fiscal dos estados brasileiros durante o período 1985-1997, procurando identificar os determinantes políticos da variação do resultado primário como proporção do PIB no contexto da redemocratização do país. Mais especificamente, o autor investiga a influência das características do sistema partidário de cada estado no desenho e na implementação da política fiscal dos governos estaduais. Dentre as inferências do estudo, destaca-se que os governos estaduais adotaram políticas do tipo “*stop and go*”, i.e., anos de expansão foram seguidos de anos de contração fiscal e vice-versa, e que *os anos eleitorais se caracterizaram pela adoção de posturas expansionistas (aumento de despesa)*. Estes resultados diferem dos encontrados por Simpson para o mesmo período. A variável de ciclos eleitorais em Cossio é estatisticamente significativa, ainda que na presença (e talvez em função) de outros determinantes políticos não considerados por Simpson, como a orientação ideológica do governador e o alinhamento partidário com o governo federal.

No nível federal, a influência negativa dos ciclos eleitorais também aparece em diversas pesquisas. Contextualizando o Brasil entre os países latino-americanos, Amorim Neto & Borsani (2004) fazem interessante comparação entre os determinantes do comportamento fiscal de 10 governos nacionais, no período 1980-1998. Além de variáveis políticas tradicionais, como a orientação ideológica e os ciclos eleitorais, os autores consideram a força do Presidente no legislativo, a estabilidade ministerial e o grau de descentralização das instituições orçamentárias. O trabalho chega à conclusão de que governos que desfrutaram do apoio de grandes partidos, particularmente os localizados mais à direita do espectro ideológico, e que possuíam corpo ministerial estável tenderam a produzir resultados fiscais positivos. Não menos importante é a verificação de que *os ciclos eleitorais deterioraram o balanço fiscal nos países estudados*.

Sátyro (2006) faz um exercício analítico dos gastos sociais como *proxy* das políticas sociais dos estados entre os anos de 1987 a 2002, pressupondo que “a efervescência política e econômica no âmbito nacional durante os mandatos analisados é suficiente para justificar a necessidade de que (...) haja controle de indicadores econômicos e temporais para o não inflacionar dos coeficientes dos fatores políticos a serem analisados” (2006: 62). Sem cuidar do impacto das regras fiscais na extensão dos gastos sociais, a autora julga que as variáveis políticas tradicionais não são suficientes para a sustentação do argumento de que a política importa na formulação e implementação de políticas sociais nos estados. A razão disso, segundo ela, é que “as medidas formais sugeridas pela literatura não são suficientemente robustas e capazes de apreender as redes políticas e capturar os impactos desses fatores” (2006: 84).

Também sobre os gastos públicos no Brasil, Teixeira avaliou em estudo de 2001 os determinantes políticos da composição dos gastos dos estados brasileiros de 1983 a

1999. O autor fez distinção entre variáveis que caracterizam o sistema de representação política, variáveis que condicionam o comportamento do governante (uma das quais foi o ciclo eleitoral) e variáveis que revelam as preferências de gastos dos atores políticos em função de sua orientação ideológica. Os resultados mostraram que os gastos sociais dos estados cresceram com a participação política da população e com o grau de competitividade política das assembleias estaduais. Além disso, *as despesas totais aumentaram em anos eleitorais e pré-eleitorais.*

Em estudo bem mais recente, Salvato *et al.* (2007) se engajam na análise estatística de séries temporais de déficit público e gastos governamentais com o fim de enxergar distorções fiscais significativas geradas pela atitude oportunista de governantes nacionais em busca de reeleição. Os autores utilizam *dummies* de intercepto responsáveis por captar o comportamento oportunista em instantes pré-eleitorais e pós-eleitorais. Foram encontrados vestígios de oportunismo político na taxa de crescimento do gasto público no período pós-eleitoral, com sinal negativo no coeficiente. A explicação dada é que após as eleições o gasto sempre diminui em face das medidas governamentais destinadas a amenizar pressões inflacionárias provocadas pelo rito expansivo do ano eleitoral. Diante disso, os autores concluem que “a tentativa de se manter no poder leva o governante a adotar políticas econômicas expansionistas que geram distorções fiscais nas contas públicas” (2007: 13). A conclusão parecida chega Gama Neto (2007) com referência ao período pré-LRF, para quem a necessidade de vencer as eleições era incentivo comum à expansão dos gastos: “o ciclo eleitoral demonstrou ser uma variável interveniente importantíssima na compreensão do desempenho fiscal dos estados” (2007: 28).

Há também na literatura pátria recente importantes trabalhos sobre o papel das regras fiscais. Lima (2004) analisa a experiência brasileira num contexto de 35 países, de

1995 a 2002, com o objetivo de identificar a contribuição das regras para a disciplina fiscal dos governantes. O autor elabora interessante tipologia das regras fiscais para avaliar as principais regras adotadas no Brasil, seu cumprimento, pontos positivos e fragilidades. Para Lima, as regras fiscais – ou, dito de forma genérica, quaisquer restrições à atuação governamental no campo das finanças públicas – não são suficientes para diminuir os gastos públicos e evitar o déficit fiscal de um país ou estado. Além de criar regras, é essencial que se busque compromisso político para conter a escalada dos gastos. O autor recomenda ao final a intensificação do rigor no *enforcement* das regras, com a cominação de sanções e o aumento da independência e poder dos tribunais de contas.

Com amparo numa *survey* de sete estados brasileiros, Desposato (2006) enfatiza a importância de variáveis “sociais” e das instituições formais e informais no comportamento dos membros do legislativo, face ao desafio de se conservarem nos cargos. O autor pressupõe que os legisladores estaduais atuam em ambientes institucionais praticamente idênticos e relega os desiguais resultados de políticas à diversidade cultural dos estados. A definição de ambiente institucional oferecida por Desposato compreende apenas as regras eleitorais, as relações Executivo-Legislativo e a organização interna dos Poderes, inclusive do Judiciário. Portanto, os efeitos das diferenças sócio-econômicas e das instituições orçamentárias não são tidos em conta pelo autor na estimação da postura fiscal dos legisladores.

Em suma, no caso do Brasil, a maioria dos trabalhos, como os de Goldfajn & Guardia (2004) e Lima (2004), que arrazoam sobre a efetividade das regras fiscais, não cobrem as particularidades dos ciclos eleitorais. Outros estudos, como os de Amorim Neto & Borsani (2004) e Salvato *et al.* (2007), fazem o inverso, i.e., recebem determinantes políticos tradicionais, mas não dão conta do papel específico das regras fiscais. Aliás,

poucos autores se ocupam do nível estadual – os trabalhos citados no início do parágrafo, por exemplo, restringem-se ao governo federal. Dos autores que tratam dos estados, a maior parte contempla ou variáveis eminentemente fiscais ou apenas os determinantes políticos do gasto público [Simpson (2000), por exemplo, se vale apenas da fragmentação partidária]. O esforço de Mendes (1998) alcança estados e municípios, testa a influência de incentivos eleitorais, mas não trata do problema da *compliance*, ou cumprimento das regras fiscais. Por último, a grande maioria dos trabalhos de quilate sobre o federalismo fiscal brasileiro refere-se à fase anterior à LRF.

O quadro a seguir faz um resumo não exaustivo dos principais estudos da literatura nacional contemporânea que versaram a respeito de fatores políticos e institucionais e seus efeitos sobre as políticas econômicas ou fiscais dos diversos níveis de governo. A sinopse destaca as variáveis empregadas, indicando quais trabalhos admitiram regras fiscais ou ciclos eleitorais como determinantes do comportamento fiscal, embora alguns estimadores utilizados para determinado nível de governo (como o grau de democracia ou o grau de abertura econômica) não sejam necessariamente aplicáveis à mensuração do desempenho fiscal dos outros, por se respeitarem as especificidades de cada ente político. É notório, por último, que os achados mudam, a depender da seleção de variáveis e da metodologia admitida.

*Quadro 2.1: Sinopse de trabalhos empíricos recentes*

<b>Autor e abrangência</b> <b>Y=variável dependente</b>	<b>Variáveis explicativas e de controle</b>
Fialho (1996) Governo federal 1953-1995 Y = Crescimento do PIB	Modelo auto-regressivo: expansão monetária, inflação e taxa de desemprego; Produtividade do trabalho; Ciclos eleitorais: sim* Regras fiscais: não

<b>Autor e abrangência</b> <b>Y=variável dependente</b>	<b>Variáveis explicativas e de controle</b>
Simpson (2000) Estados brasileiros 1987-1997 Y=Balanço primário	Taxa de fragmentação legislativa (número efetivo de partidos dentro das assembleias legislativas). Defasagem do balanço primário; PIB estadual per capita; Ciclos eleitorais: sim Regras fiscais: não
Teixeira (2001) Estados brasileiros 1983-1999 Y(1) = Composição dos gastos Y(2)= Volume dos gastos	Taxa de participação do eleitorado, grau de fragmentação partidária, índice de competitividade política, orientação ideológica; Categorias de despesa (sociais, infra-estrutura, etc.); PIB per capita, inflação, pobreza; Ciclos eleitorais: sim* Regras fiscais: não
Cossio (2001) Estados brasileiros 1985-1997 Y=Variação do resultado primário (impulso fiscal)	Participação do eleitorado, grau de competitividade eleitoral, fragmentação partidária, orientação ideológica, alinhamento partidário com o governo federal; Variação do PIB estadual <i>per capita</i> ; Ciclos eleitorais: sim* Regras fiscais: não
Botelho (2002) Estados brasileiros 1986-2000 Y=Desempenho fiscal	Fragmentação partidária, permanência no poder ( <i>proxy</i> da expectativa de reeleição), ideologia ( <i>dummys</i> esquerda e direita); Gastos com pessoal/RCL, transferências; Nível de emprego, PIB estadual, taxa real de juros; Ciclos eleitorais: sim* Regras fiscais: não
Amorim Neto & Borsani (2004) Países da América Latina 1980-1998 Y(1)= Gasto público (despesas não financeiras) Y(2)= Balanço primário	Estabilidade ministerial (tempo no cargo), ideologia, tamanho do partido do Presidente (assentos na Câmara); Dívida externa; Grau de abertura econômica, população de crianças e de idosos, crescimento do PIB, desemprego, urbanização; Ciclos eleitorais: sim* Regras fiscais: sim (Índice de instituições orçamentárias)
Nakaguma & Bender (2005) Estados brasileiros 1986-2002 Y(1)= Defasagens nos ciclos eleitorais (log) Y(2)= Resultado orçamentário	Ideologia do partido do governo, eleição no 2º turno ( <i>dummy</i> ); Receitas e operações de crédito, despesas por função; PIB estadual; Ciclos eleitorais: sim* Regras: sim (Emenda da reeleição, LRF, acordos de refinanciamento).
Wibbels (2005) Vários países, inclusive o Brasil 1978-2000 Y=Equilíbrio orçamentário	Fracionamento partidário, nível da democracia; Equilíbrio fiscal, dívida pública; PIB per capita, taxa de crescimento econômico, grau de abertura econômica; Ciclos eleitorais: sim Regras fiscais: não

<b>Autor e abrangência</b> <b>Y=variável dependente</b>	<b>Variáveis explicativas e de controle</b>
Sátyro (2006) Estados brasileiros 1987-2002 Y=Gasto social	Número de partidos efetivos, votos no 1º turno, coligação no legislativo, ideologia política, alinhamento partidário com o governo federal; Gastos administrativos, gastos sociais em anos anteriores; PIB estadual per capita, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), renda, taxa de pobreza; Ciclos eleitorais: não Regras fiscais: não
Gama Neto (2007) Estados brasileiros 1986-1998 Y(1)= Resultado primário Y(2)= Despesa primária Y(3)= Esforço fiscal	Fragmentação, porcentagem de votantes, reeleição ou candidatura ao Senado, coligação do governador, ideologia, alinhamento partidário com o Presidente; Despesa de pessoal, receita tributária, RCL, PIB <i>per capita</i> , crescimento do PIB e inflação; Ciclos eleitorais: sim* Regras fiscais: não
Salvato <i>et al.</i> (2007) Governo federal 1985-2006 Y(1)= Crescimento do gasto governamental Y(2)= Déficit público	PIB nacional, inflação e taxa de desemprego; <i>Dummies</i> de intercepto para os anos eleitorais e pós-eleitorais Ciclos eleitorais: sim* Regras fiscais: não

\* Ocorrência de significância estatística para a variável dos anos eleitorais.

O quadro acima comunica que a literatura especializada nacional carece de estudos a respeito da efetividade das regras fiscais na cura do oportunismo fiscal, mais precisamente no exame das finanças estaduais concernentes à fase que teve início com a promulgação da LRF. O presente trabalho adere ao desiderato de suprir esta lacuna. Para tanto, seguimos o raciocínio dos autores mencionados nas seções precedentes e recepcionamos variáveis orçamentárias, políticas e eleitorais na investigação empírica do desempenho fiscal dos estados brasileiros em tempos de eleição. O capítulo seguinte revisita esta temática na vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

## Capítulo III

### *A estatística do resultado fiscal: impactos de regras e ciclos*

Testes estatísticos são efetuados neste capítulo com o objetivo de verificar em que medida é a Lei de Responsabilidade Fiscal suficiente para impedir a ocorrência de ciclos políticos orçamentários nos estados brasileiros. Observa-se particularmente o comportamento da variável referente aos anos eleitorais, em combinação com outros fatores políticos e orçamentários dos estados no período de vigência da LRF, em modelos de resultado primário e indicadores alternativos de desempenho fiscal.

#### *3.1 Hipóteses e metodologia*

Nosso trabalho busca identificar uma relação de causalidade entre a proximidade das eleições e a deterioração do resultado fiscal dos estados brasileiros. A atenção se volta para o período que começa com a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que seus rigores para o ano final de mandato suscitam a hipótese nula  $H_0$  de não mais haver correlação negativa entre o período eleitoral e os indicadores de desempenho fiscal. Para verificarmos a persistência de oportunismo fiscal nos governos estaduais, contrapomos àquela suposição a seguinte hipótese alternativa:

$H_1$ : Na vigência da LRF, o período eleitoral afeta negativamente o desempenho fiscal dos estados brasileiros.

Para o teste de  $H_1$ , considera-se basicamente a significância estatística da variável representativa dos ciclos político-orçamentários no intervalo setenial com início em 2000. Entretanto, a decisão pela aceitação da hipótese  $H_1$ , e conseqüente rejeição de  $H_0$ , depende não apenas da significância dos ciclos em face do resultado primário, mas também do seu sinal e intensidade quando relacionados com os demais indicadores do desempenho fiscal dos estados.

Os modelos são obtidos a partir dos métodos de estimação auto-regressivos para dados em painel AR(1), com correção para auto-correlação e heterocedasticidade, e logísticos binomiais, os quais devem fornecer as seguintes equações, respectivamente:

$$Y_{(i)t} = \phi_1 Y_{(i)t-1} + \alpha_0 + \beta_1 X_{1(i)t} + \beta_2 X_{2(i)t} \dots + \beta_n X_{n(i)t} + \epsilon_{(i)t}$$

e

$$\text{Logit } Y_{(i)t} = \alpha_0 + \beta_1 X_{1(i)t} + \beta_2 X_{2(i)t} \dots + \beta_n X_{n(i)t} + \epsilon_{(i)t}$$

Onde:

- $Y_{(i)t}$ : resultado fiscal do estado  $i$  no ano  $t$ ;  $\phi_1 Y_{(i)t-1}$ : correção para auto-correlação de primeira ordem (*lag 1*);
- $\text{Logit } Y_{(i)t}$ , ou  $\log \left( \frac{P(Y_{(i)t} = 1)}{P(Y_{(i)t} = 0)} \right)$ : chance (*odds*) de ocorrência de déficit fiscal para o estado  $i$  no ano  $t$ ;

- $X_1, X_2, \dots, X_n$ : variáveis explicativas;  $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_n$ : coeficientes das variáveis;  $\alpha_0$ : constante;  $\varepsilon$ : erro.

Nas regressões AR(1) as variáveis dependentes são contínuas, correspondentes a percentuais de resultado fiscal. A medida de resultado primário (RPRIM) é tomada por variável resposta principalmente pelo fato de a redução de déficits e a geração de superávits primários serem pré-requisitos para o acatamento das metas fiscais instituídas em decorrência da LRF. Contudo, outros indicadores são também utilizados, notadamente o resultado financeiro (RFIN) e o resultado nominal (RNOM), para se testar a influência dos ciclos oportunistas em formas diversas de mensuração do resultado fiscal. Já nas regressões logísticas, o déficit primário (DPRIM) é a variável resposta, categórica e dicotômica, assumindo o valor “1” na ocorrência de déficit primário, ou “0” no caso contrário. O plano é verificar a frequência de geração de déficits primários nos anos eleitorais em comparação com os outros anos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Crimes Fiscais são contemporâneas e se complementam na caça ao oportunismo fiscal. Em função disso, adota-se nos modelos a *dummy* “REGRAS”, para medir o efeito combinado da LRF e da LCF. A *dummy* é uma variável binária que funciona como *proxy* da presença ou da ausência de limites numéricos para o balanço fiscal. Ou seja, se o resultado fiscal se referir à fase de vigência da LRF e da LCF a *dummy* assume valor igual a 1, ou a 0, no caso contrário. São tidas como constantes no período da LRF as regras com efeitos fiscais instituídas em anos anteriores, como a Lei Camata (LC nº 82, de 1995), Lei Kandir (LC nº 87, de 1996), a Lei de Refinanciamento (Lei nº 9496, de 1997), a Emenda de Reeleição (EC nº 16, de 1997), dentre outras. Os

efeitos isolados dessas regras na performance fiscal também são difíceis de se definir com exatidão, dada a confluência de variáveis que compõem o ambiente político e institucional dos estados. Porquanto foram tais regras ratificadas desse ou daquele modo pela LRF, esta última tem sido a principal referência para a análise das alterações no resultado primário dos estados a partir de 2000.<sup>14</sup>

Por fim, utilizamos também uma *dummy* de tendência temporal “CICLO” que assume valores diferentes para cada ano, de acordo com a seguinte convenção: primeiro ano do mandato = 0; segundo ano do mandato = 0,25; ano pré-eleitoral = 0,75; ano eleitoral = 1. A idéia de a *dummy* assumir valores crescentes acompanha o pressuposto de que o oportunismo fiscal vai se tornando mais nítido nas imediações do certame. A significância, sinal e intensidade da *dummy* revelam a influência dos ciclos eleitorais sobre as variáveis dependentes. A variável que controla os impactos das diferenças regionais é o PIB *per capita*, que não apenas mede a quantidade de riquezas produzidas no estado, mas relaciona também os itens de receita e despesa ao tamanho da população. As demais variáveis explicativas são definidas segundo as considerações teóricas do capítulo precedente, colhidas da literatura nacional e internacional.

Na eleição das variáveis explicativas e de controle, o intento é atrair estimadores relativos ao contexto político, econômico e fiscal dos estados brasileiros. Note-se, porém, que a dificuldade aqui é a mesma de grande parte de estudos nas ciências sociais aplicadas: o problema da variável omitida. A bem dizer, é possível que a análise deixe de fora variáveis importantes para uma configuração mais precisa do impulso fiscal oportunista dos governantes, o que a limitação (e, na maioria dos casos, a inexistência) de dados

---

<sup>14</sup> Doravante, sempre que nos referirmos aos efeitos da LRF, estaremos nos referindo à ação combinada da LRF e LCF.

impossibilita. Por outro lado, a inclusão *ad infinitum* de variáveis seria impraticável e estatisticamente proibitiva. O quadro seguinte resume as variáveis escolhidas para os testes econométricos.

Quadro 3.1: Especificação das variáveis

Variável e definição	Sinal esperado				
	RPRIM	DPRIM	RNOM	RFIN	DPUB
CICLO <i>Dummy</i> para os anos eleitorais	-	+	-	-	+
REGRAS <i>Dummy</i> para a vigência da LRF	+	-	+	+	-
IDEO Ideologia do partido do governador	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
ALINT Alinhamento partidário com o governo federal	+	-	+	+	-
REEL Expectativa de vitória do candidato governista	+	-	+	+	-
FRAG Fragmentação partidária na assembléia	-	+	-	-	+
COMPET Competitividade por vagas na assembléia	+	-	+	+	-
COLIG Coligação do governador na assembléia	-	+	-	-	+
PIB PIB estadual anual <i>per capita</i>	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
TRANSF Total de transferências recebidas da União	+	+	+	+	+
TRIBUT Receita tributária estadual	+	+	+	+	+
DIVIDA Despesa com serviços da dívida pública	-	+	-	-	
PESSOAL Despesa com pessoal e encargos sociais	-	+	-	-	
GSOC Gastos com políticas sociais	-	+	-	-	
INVEST Despesas com investimentos	-	+	-	-	

As regressões se efetuam a partir de um painel de dados sócio-econômicos, fiscais e eleitorais dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal. O Quadro 3.2 informa os

procedimentos de obtenção dos estimadores políticos e orçamentários.

*Quadro 3.2: Tábua operacional dos indicadores políticos e orçamentários*

<b>Estimador</b>	<b>Operacionalização</b>	<b>Fonte dos dados</b>
IDEO	(ESQUERDA=1; CENTRO=2; DIREITA=3) <sup>15</sup>	TSE
ALINT	O partido do governador é o mesmo do Presidente da República? (NÃO=0, SIM=1)	TSE
REEL	Percentual médio de intenção de votos para o governador ou candidato do seu partido nas pesquisas iniciais do primeiro turno	Datafolha e IBOPE
FRAG	Fórmula da dispersão do percentual de cadeiras e do número de partidos nominais na assembleia	TSE e IUPERJ
COMPET	Número de candidatos para deputado estadual / cadeiras na assembleia	TSE e IUPERJ
COLIG	Percentual de votos válidos da coligação na assembleia (quantidade de deputados aliados/ total de deputados)	TSE
TRANSF	Total anual de transferências recebidas da União / RCL	STN
TRIBUT	Receita tributária anual / RCL	STN
DIVIDA	Despesa anual com encargos e amortização da dívida interna e externa / RCL	STN e BACEN
PESSOAL	Despesa com pessoal e encargos sociais / RCL	STN e IPEA
GSOC	Gasto anual com políticas sociais (assistência e previdência; saúde e saneamento; trabalho e renda; educação e cultura; agricultura) / RCL	STN e IPEA
INVEST	Despesa anual com investimentos (obras, equipamentos, instalações) e inversões financeiras (aquisição de imóveis e bens de capital e outras) / RCL	STN e IPEA

Os indicadores de desempenho fiscal e demais variáveis orçamentárias são calculados em percentual da Receita Corrente Líquida (RCL), por ser este, e não outro, o parâmetro nomeado pela LRF para a mensuração do grau de solvência dos estados. Além disso, permite-se a comparação entre as variáveis e entre as unidades da Federação; e o

<sup>15</sup> Os espectros ideológicos são classificados da seguinte forma: Partidos de esquerda: PDT, PC do B, PT, PPS, PSB, PT do B; Partidos de centro: PMDB, PL, PSDC, PMN, PSDB, PST, PV, PRN, PSL, PTN; Partidos de direita: PFL, PTB, PRONA, PP, PPR, PPB, PSN, PSC, PRP, PSD, PRTB. Vide: Rodrigues, L. M. (2002). "Partidos, Ideologia e Composição Social". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 17, nº 48, p. 31-47.

peso relativo de cada item de receita e despesa ao longo dos anos fica preservado. O cálculo do resultado primário para os anos de 1995 a 2004 segue a metodologia atual da Secretaria do Tesouro Nacional: a receita total, excluídas as receitas financeiras,<sup>16</sup> as operações de crédito e as alienações de bens, menos a despesa total, não computadas nesta as despesas com juros e amortizações das dívidas. Para os anos de 1993 e 1994, a sistemática é esta: receita total, excluídas as receitas de capital e as operações creditícias, menos a despesa total, diminuída das despesas com encargos das dívidas interna e externa. A mudança na metodologia de cálculo se deve à alteração na nomenclatura dos valores divulgados pela STN a partir de 1995.

As séries temporais abrangem quatro eleições para governador (1994, 1998, 2002 e 2006). São comparados dois intervalos (1993-1999, que representa a fase pré-LRF, e 2000-2006, a fase de vigência da regra), para efeito de monitorar alterações na significância das variáveis explicativas. O ano de 2000 é incluído na fase posterior em razão de o ponto de inflexão na curva do resultado primário ocorrer ali, conforme visto no Gráfico 1.1. Além disso, é fato que, embora os orçamentos para aquele exercício houvessem sido aprovados no ano anterior, já há em 2000 uma predisposição dos governos estaduais em dar início ao processo de ajuste fiscal, face às medidas fiscais adotadas até então e às negociações com o governo federal para aprovação da Lei.

Embora a estatística empregada seja relativamente simples, é de se esperar que suas inferências sejam bastante razoáveis, visto que não se pretende aqui estabelecer uma relação exata de causalidade entre as combinações de variáveis e determinado indicador de

---

<sup>16</sup> Segundo a metodologia adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional, as receitas não-financeiras correspondem ao total da receita orçamentária, deduzidas as operações de crédito, as provenientes de rendimentos de aplicações financeiras, os recursos oriundos de empréstimos concedidos e as receitas de privatização. Despesas não-financeiras correspondem ao total da despesa orçamentária, deduzidas as despesas com juros e amortização da dívida interna e externa, com a aquisição de títulos de capital integralizado e os empréstimos concedidos.

resultado fiscal. O empreendimento é menos ambicioso: enxergar a cada passo alterações na significância estatística dos ciclos eleitorais, na presença e na ausência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### *3.2 Os determinantes do resultado primário*

Buscamos nos testes a seguir observar a influência no resultado primário estadual dos ciclos eleitorais, variável primaz do presente trabalho. Em cada modelo, regridem-se conjuntamente indicadores orçamentários e fatores que elegemos, à luz da literatura, como determinantes políticos do desempenho fiscal dos governos. Os modelos também se prestam a revelar a significância estatística das regras fiscais e o papel que lhes cabe na mudança de postura fiscal dos estados brasileiros na passagem da década.

#### *3.2.1 Estimação dos modelos de resultado primário*

A Tabela 3.1 resume o que resulta das regressões. O modelo 1 corresponde ao setênio anterior à introdução da LRF (1993-1999). No modelo 2 mede-se a interação das variáveis regressoras com o resultado primário na presença dos limites e sanções previstos nas regras fiscais (2000-2006). O modelo 3 cobre a série inteira (1993-2006), servindo basicamente para verificar a significância da *dummy* das regras fiscais.

Tabela 3.1: Modelos auto-regressivos para  $Y = \text{Resultado primário}$

Variáveis independentes	1	2	3
CICLO	-5,024*** [1,772]	-0,430 [1,036]	-2,134** [1,067]
ALINT	-3,331** [1,628]	-2,402** [0,979]	-2,447*** [0,922]
COLIG	0,006 [0,035]	-0,003 [0,023]	-0,001 [0,020]
COMPET	0,800** [0,387]	0,371* [0,211]	0,608*** [0,203]
FRAG	-14,083 [14,059]	-2,447 [13,653]	-8,222 [9,595]
IDEO	-0,095 [0,875]	-0,303 [0,557]	-0,206 [0,513]
REEL	-0,320 [1,422]	1,697** [0,740]	0,906 [0,754]
PIB	-0,391 [0,416]	-0,407** [0,197]	-0,398** [0,206]
TRANSF	0,084 [0,062]	0,223*** [0,042]	0,143*** [0,034]
TRIBUT	0,042 [0,053]	0,210*** [0,043]	0,105*** [0,032]
DIVIDA	0,011 [0,172]	-0,029 [0,127]	-0,011 [0,109]
INVEST	-0,589*** [0,075]	-0,322*** [0,085]	-0,525*** [0,054]
PESSOAL	-0,190*** [0,040]	-0,077* [0,047]	-0,138*** [0,027]
GSOC	-0,087 [0,071]	-0,257*** [0,057]	-0,131*** [0,044]
REGRAS			5,330*** [1,026]
Constante	25,682* [14,591]	7,971 [12,884]	14,456 [9,472]
AR1	0,199*** [0,074]	0,053 [0,077]	0,214*** [0,052]
Variação residual	56,040	20,259	39,123
Log likelihood	-640,662	-544,495	-1220,892
N	189	189	378

Modelo 1: 1993-1999; Modelo 2: 2000-2006; Modelo 3: 1993-2006.

(\*)  $p < 0.1$ . (\*\*)  $p < 0.05$ . (\*\*\*)  $p < 0.01$ .

O valor entre colchetes é o erro padrão.

No modelo 1, os ciclos eleitorais afluem para a ruína do resultado primário. Observa-se que a altivez da *dummy* se desfaz no modelo 2, o que aparentemente referenda a idéia de que na vigência da LRF a proximidade das eleições não mais afeta o comportamento fiscal dos estados. Tal conclusão é por hora precipitada, como se demonstra mais adiante neste trabalho, quando se averigua o comportamento de outros indicadores fiscais e, principalmente, mediante o exame atento da composição das contas estaduais dos

anos de 2002 e 2006.

O alinhamento partidário intergovernamental “ALINT” se impõe como fator altamente corrosivo do resultado primário em todos os modelos. O sinal negativo da variável denota, hipoteticamente, que a coincidência entre o partido do governador e o do Presidente da República permite acesso a um volume maior de repasses federais ou operações de crédito, justificando elevações de despesas por parte dos governos estaduais em todo tempo. Por sua vez, a variável “COLIG”, que mede o percentual de cadeiras no legislativo ocupadas pelos parlamentares aliados ao governador, parece não fazer qualquer diferença. Ou seja, o tamanho da coalizão governista, a favor ou contra o arrocho fiscal, de nada aproveita na estatura do resultado primário. Em contrapartida, o grau de competitividade das assembleias legislativas “COMPET” (disputa pelo cargo de deputado) continua a impactar positivamente o indicador. Isto afiança a noção de que a competitividade eleitoral favorece o equilíbrio fiscal.

Quanto à expectativa de reeleição do governador ou eleição de candidato do seu partido “REEL”, a variável só se revela forte sob o jugo da LRF. Um estudo de Nakaguma & Bender (2005) sugere que isto tem a ver com a Emenda da Reeleição (Emenda Constitucional nº 16, de junho de 1997), a qual produz mais incentivos à manipulação oportunista da política fiscal dos estados a despeito da presença da LRF. Embora a variável malogre no primeiro modelo, o sinal positivo no segundo ampara a suposição de que a possibilidade de permanência no poder favorece a disciplina fiscal do governante, talvez pelo receio de ser punido nas urnas caso descumpra as regras. Por outro lado, a baixa probabilidade de reeleição pode igualmente gerar incentivos à manipulação fiscal oportunista para se criarem condições fiscais desfavoráveis aos sucessores afiliados a grupos políticos rivais.

A estatística da taxa de fragmentação partidária é medíocre nos modelos de resultado primário. Entretanto, não se pode ainda descartar eventuais impactos da variável “FRAG” em outros indicadores, uma vez que a fragmentação partidária das assembleias legislativas já fora testada pela literatura para os anos que precederam a LRF, impingindo forte influência sobre o déficit fiscal (ver Simpson, 2000; Teixeira, 2001). O sinal negativo da variável no modelo 1 aponta na mesma direção. A ideologia do partido do governador (esquerda, centro ou direita) também se mostra ociosa nas equações. Entretanto, os resultados não põem de lado a possibilidade de a orientação ideológica afetar a natureza da despesa, embora não prejudique o seu volume total.

Como menciona-se lá atrás, inclui-se nos modelos o PIB *per capita* para controlar as diferenças regionais, devido às grandes disparidades de renda e riqueza entre as regiões do país, com reflexos supostamente desiguais na receita tributária e no cumprimento das metas.<sup>17</sup> Entretanto, as diferenças regionais mensuradas pelo PIB *per capita* não influenciam significativamente o balanço primário dos estados no instante inicial. Pelas grandes dimensões do território nacional, é de se esperar que as disparidades sócio-econômicas gerem impactos sortidos no esforço fiscal dos governos estaduais. Contudo, apenas na presença da LRF há significância estatística da variável de controle. Aliás, a correspondência é inversa, i.e., quanto maior o nível de riqueza dos estados, mais distantes eles ficam do equilíbrio fiscal.

A questão, então, é saber por qual razão os estados mais pobres passam a apresentar, em média, melhor resultado primário. Considerando-se a média do PIB *per capita* de 2000 a 2006, os seis estados mais pobres (Maranhão, Piauí, Tocantins, Alagoas,

---

<sup>17</sup>A exemplo do que se vê nos estados, Menezes (2005) observa grandes disparidades inter-regionais na receita e na despesa total dos municípios brasileiros.

Ceará e Paraíba) obtêm um superávit médio de 5 por cento da receita no período. Já nos seis estados mais ricos pelo mesmo critério (Distrito Federal, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Amazonas) o superávit é de 1,9 por cento. É bem possível que os estados de menor nível de riqueza tenham a propensão de gastar menos, por disporem de menos recursos tributários.

Todavia, o impacto do PIB *per capita* no resultado primário pode se explicar melhor pela sua forte relação positiva com a magnitude das transferências federais recebidas. Ou seja, os estados de menor PIB são também os que mais recebem transferências (média de 44,2 de sua receita total, contra 11,8 por cento dos estados mais ricos). Observa-se que a significância da variável “PIB” ocorre apenas durante o vigor da LRF, exatamente quando se tornam significativas a receita tributária e as transferências federais.

Quanto à receita de tributos, a expectativa com a aprovação da LRF é que a regra gere impactos positivos na arrecadação dos estados e, ato contínuo, na sua performance fiscal. Para tanto, a Lei prevê no Art. 11, parágrafo único, a suspensão de transferências para a falta de diligência nas atividades de arrecadação, ao passo que no Art. 14 são enunciadas condições que desestimulam a renúncia de receitas. A econometria dos modelos parece declarar o sucesso dos dispositivos, embora às causas institucionais do impulso da arrecadação se deva adicionar, e talvez com maior crédito, o Programa Nacional de Fortalecimento da Administração Fiscal dos Estados (PNAFE), que subsiste no período de 1997 a 2005 para aprimorar a ação fiscal das unidades federadas.

De uma forma ou de outra, a confrontação entre os dois modelos destaca o impacto ascendente da receita tributária: se no modelo 1 a variável “TRIBUT” é em nada substancial, ao crescer em força no modelo 2 passa a nutrir superávits primários, o mesmo

acontecendo com as transferências federais. Ou seja, a alta significância das variáveis “TRIBUT” e “TRANSF” no modelo do meio denota que os componentes da receita dos estados tornam-se grandes responsáveis pela elevação do resultado primário após a instituição das regras.

Com referência às variáveis de despesa, a única a apresentar abundância estatística em todos os modelos é “INVEST”, que diz respeito aos investimentos e inversões financeiras no orçamento dos estados. Nesta rubrica inscrevem-se os gastos nas afamadas obras públicas. Como é de se esperar, e possivelmente em razão da presença constante de determinantes políticos sobre o gasto público, as despesas com investimentos afligem continuamente as cifras estaduais. Em função disso, o estimador se acha significativo também no modelo correspondente aos anos de vigência da LRF, indicando consistência nesta relação.

Já o impacto negativo das despesas com pessoal (salários, aposentadorias e pensões) na obtenção de superávits primários é mais estreito na alçada das regras. Vê-se no modelo 1 que o gasto com o funcionalismo público na era pré-LRF vem como traça sobre o orçamento dos estados. A menor representatividade da despesa no resultado fiscal (modelo 2) condiz com o fato de que no intervalo 2000-2006 os estados gastam, em média, 44 por cento da Receita Corrente Líquida com a folha de pagamento, percentual bem abaixo do limite de 60 por cento estipulado pela LRF. No cotejo com os demais itens de gasto, a variável pouco pesa no segundo modelo, mas recobra a intensidade quando somados os dois intervalos.

Ao mesmo tempo em que os gastos com pessoal tornam-se menos significativos no modelo 2, outra categoria de despesas adquire grande relevância: os gastos sociais, representados aqui pela variável “GSOC”. Ou seja, além das despesas com obras públicas

(“INVEST”), os gastos em políticas sociais passam também a comprometer as metas de geração de resultado primário. A imponência dos gastos sociais na vigência da LRF é devida não apenas ao seu maior peso relativo no orçamento estadual, i.e., em comparação com os demais itens de gastos, como também ao aumento absoluto de dotações nessa rubrica (os estados destinam, em média, 38,1 por cento de suas Receitas Correntes Líquidas com políticas sociais no interstício 2000-2006, contra os 33,4 por cento que se destinara ao longo do intervalo 1993-1999).

No que tange aos encargos da dívida pública, é banal sua participação nos modelos. Caso se faça distinção entre dívidas consolidadas e mobiliárias, ativas ou passivas, talvez a variável encontre correlação com o resultado fiscal. Nesse caso, pode-se esperar que os estados mais endividados acatem uma postura de maior cautela fiscal, mesmo porque a LRF põe ritmo à redução da dívida. A Lei, inclusive, veta o financiamento do déficit dos estados pelas suas próprias instituições financeiras (Art. 35). Entretanto, através do Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, a Lei 9496/97 já incentivara os governos estaduais a selar contrato de refinanciamento de suas dívidas com o governo federal. Ademais, com o fechamento dos bancos estaduais, a capacidade de endividamento dos estados já viera abaixo, razão pela qual a maior parcela da dívida estadual preexiste à LRF e não faz sentido associá-la ao maior ou menor grau de cumprimento da regra. Embora o tema do endividamento ainda habite as discussões sobre o comportamento fiscal responsável, os modelos estão centrados nos determinantes políticos do gasto público; e os encargos da dívida (não a própria dívida) são tratados como uma modalidade de gasto.

Por fim, a estatística do modelo 3 ratifica a forte contribuição positiva das variáveis institucionais no resultado primário, quando se considera a ação combinada da

LRF e da LCF. O impacto das regras fiscais já fora anunciado pela inversão na curva do resultado primário no Gráfico 1.1 a começar em 2000. O sinal e coeficiente da *dummy* “REGRAS” no modelo 3 induzem a esta conclusão e parecem também afiançar o predito na literatura internacional acerca da importância capital dos *hard budget constraints*, em geral, e das regras fiscais, em particular, na garantia constante de comportamento fiscal virtuoso, notavelmente em Inman (1996) e Kopits (2001).

À guisa de precaução, cabe antes apreciar que a instituição da LRF é precedida de uma série de reformas de estabilização econômica e fiscal (pacotes anti-inflacionários, desestatização do sistema financeiro, planos de mitigação de dívidas, dentre outros). É, por isso, mais seguro admitir que o mérito das regras fiscais no Brasil reside na manutenção do padrão fiscal obtido com as reformas, posto que na ausência delas os resultados fiscais poderiam ser outros.

### 3.2.2 *Estimação dos modelos de déficit primário*

Os testes efetuados na seção anterior buscam comprovar, sem grande sucesso, o impacto negativo da *dummy* dos ciclos políticos na magnitude do resultado primário pós-LRF. Nesta seção verificamos se há interferência dos ciclos na chance de ocorrência de déficits. A Tabela 3.2 apresenta o resultado dos exercícios logísticos binomiais para o déficit primário como variável regressanda dicotômica, que mede a frequência de déficits primários nos anos da amostra.

Tabela 3.2: Modelos logísticos para  $Y = \text{Déficit primário}$

Variáveis independentes	1	2	3
CICLO	0,915* [0,513]	1,205* [0,721]	0,490 [0,365]
ALINT	1,033* [0,598]	0,646 [0,652]	0,450 [0,394]
COLIG	-0,005 [0,012]	0,001 [0,016]	0,000 [0,009]
COMPET	-0,309** [0,136]	-0,156 [0,156]	-0,185* [0,094]
FRAG	8,695* [4,659]	-3,989 [9,457]	4,099 [3,871]
IDEO	0,153 [0,291]	0,293 [0,375]	0,285 [0,216]
REEL	-0,121 [0,435]	-0,685 [0,561]	-0,457 [0,325]
PIB	0,062 [0,130]	0,144 [0,142]	0,053 [0,088]
TRANSF	-0,033* [0,019]	-0,083*** [0,029]	-0,052*** [0,015]
TRIBUT	-0,019 [0,018]	-0,103*** [0,030]	-0,050*** [0,014]
DIVIDA	-0,001 [0,055]	0,085 [0,090]	0,021 [0,044]
INVEST	0,158*** [0,044]	0,105* [0,055]	0,128*** [0,030]
PESSOAL	0,051*** [0,015]	-0,010 [0,030]	0,029** [0,011]
GSOC	0,043* [0,024]	0,061 [0,037]	0,036* [0,020]
REGRAS			-1,695*** [0,356]
Constante	-10,921** [4,966]	4,039 [8,594]	-4,332 [3,819]
-2 Log likelihood	194,126	130,092	342,041
Teste Chi-quadrado	45,067	31,929	170,395
N	189	189	378

Modelo 1: 1993-1999; Modelo 2: 2000-2006; Modelo 3: 1993-2006.

(\*)  $p < 0.1$ . (\*\*)  $p < 0.05$ . (\*\*\*)  $p < 0.01$ .

O valor entre colchetes é o erro padrão.

Com grande robustez nas equações (no modelo 1, em especial) permanecem as despesas com investimentos. Típicas dos anos eleitorais, seus benefícios políticos são imediatos para os níveis inferiores de governo, dada a preferência de seus eleitorados por obras de grande porte. Daí guardarem relação sempre inversa com a performance fiscal dos estados. A significância dos gastos sociais, porém, restringe-se aos anos anteriores a 2000. Isto ainda não refuta as regressões com o resultado primário, pois que outros fatores merecem apreciação. Em estrita correspondência com a literatura teórica, Sátyro (2006: 61)

comenta sobre os gastos sociais que “a variabilidade temporal observada entre os estados deve ser entendida à luz do contexto político e econômico do Brasil em cada mandato específico”. Ademais, as variáveis dependentes têm fins que não se confundem.

É de se destacar que as transferências federais aparecem com significância em todos os modelos, mormente após 2000. Uma implicação importante é que a resistência às reformas de equilíbrio fiscal no Brasil parece decrescer com a dependência dos repasses federais.<sup>18</sup> Não é sem propósito, portanto, que a LRF prevê suspensão das transferências voluntárias para os governos estaduais inadimplentes. Já se sabe (conforme as estatísticas do resultado primário) que os estados de menor PIB e, por isso, mais dependentes das transferências tendem a fazer acepção pelo ajuste fiscal.

A presença das regras fiscais faz grande diferença ao se comparar a chance de ocorrência de déficits de um intervalo para o outro, conforme se vê no modelo 3. Isto se alinha à sã noção de que a norma contribui para sustentar os ganhos da estabilização fiscal no Brasil. Para boa parte da literatura nacional contemporânea, não se pode negar a participação da LRF no aprimoramento do resultado fiscal dos estados, em detrimento da outrora desregrada dilatação dos gastos e do endividamento. Tem este significado o efeito da *dummy* “REGRAS” nas equações, pois se tornam mais robustas nas séries temporais pós-2000, i.e., o modelo 3 das Tabelas 3.1 e 3.2.

Quanto aos determinantes políticos, mais uma vez não se encontram regularidades estatísticas respeitantes à coligação do governador e a sua ideologia. A expectativa de reeleição, que tanto barulho faz na literatura sobre o oportunismo fiscal, também é supérflua nas equações logísticas. As variáveis “FRAG”, “ALINT” e “COMPET”, influentes

---

<sup>18</sup> Embora haja evidências de outros países, como Argentina (Jones, Sanguinetti & Tommasi, 2000), Índia (Khemani, 2000) e Alemanha (Rodden, 2003), indicando que em países federativos as regiões mais dependentes de transferências tendem a apresentar déficits fiscais mais acentuados.

antes da regra, tornam-se agora inertes. Esta perda de significância é mais translúcida na chance de ocorrência de déficits do que na correlação com os percentuais de resultado primário.

Entretanto, nota-se que a intensidade da variável “CICLO” é equivalente nos dois interstícios. Tal constatação é razoavelmente compatível com a frequência com que ocorreram déficits fiscais nos anos eleitorais. A tabela a seguir mostra a frequência anual  $F$  de estados deficitários. No período que antecede a LRF, observa-se claramente que o valor de  $F$  tende a ser superior nos anos eleitorais, em confrontação com os anos em derredor. Para o intervalo subsequente, tal padrão não é explícito em relação a 2002, embora em 2006 o valor de  $F$  volte a aumentar.

*Tabela 3.3: Frequência de estados deficitários*

Pré-LRF		Pós-LRF	
Ano	$F$	Ano	$F$
1993	15	2000	6
1994	23	2001	9
1995	21	2002	5
1996	18	2003	4
1997	16	2004	0
1998	20	2005	0
1999	14	2006	5
Média	$\approx 18$	Média	$\approx 4$

A média de ocorrência de déficits primários nos estados cai com a introdução das novas regras. Não fica patente, ainda, se as eleições aumentam a probabilidade de obtenção de déficits primários. Em média, a frequência é maior nos anos que antecedem a LRF, o que pode ser decorrência, *inter alia*, do receio das sanções penais previstas na LCF. Todavia, tal ultimação não se aplica aos estados que voltam a apresentar déficit primário em 2006 (Acre, Ceará, Distrito Federal, Pará e Santa Catarina). Nestes casos, os benefícios políticos latentes parecem compensar os eventuais prejuízos do descumprimento das regras fiscais. Dito doutra maneira, os custos políticos do ajuste fiscal nesses estados podem ser percebidos como excessivos pelos governadores em plena campanha eleitoral, por exigir a redução dos gastos em itens de grande visibilidade para os votantes de sua freguesia. Entretanto, concluir que isto é fator decisivo nalguns estados equivale a aceitar que não o seja nos demais.

Os resultados, embora, confirmem a ocorrência de déficits em anos eleitorais, ainda estão aquém do que se diz na literatura a respeito dos ciclos político-orçamentários. É consenso nos trabalhos teóricos que se ocupam disto que a periodicidade das eleições tem efeitos razoavelmente previsíveis na postura fiscal dos governantes, de sorte que o esforço pela maximização de votos tende a afetar decisivamente a compostura e a magnitude dos gastos governamentais. Os testes logísticos não são suficientes para confirmar esta conjectura, uma vez que há queda na frequência de déficits de 2001 para 2002; e apenas cinco dentre os 27 entes federados apresentam déficit primário em 2006. Ou por outra, a *dummy* dos ciclos é vã na série de tempo mais longa (coluna 3) devido, possivelmente, a tais inconsistências.

### 3.2.3 Notas sobre as diferenças regionais

A diversidade de interesses políticos e econômicos entre regiões e estados brasileiros pode gerar diferentes estruturas de incentivos quanto ao nível desejado do gasto público. E são esses interesses apreciados pelos líderes regionais à mesa de negociações com o governo federal. Com efeito, é possível que nalgumas unidades federativas os eleitores revelem ter maior preferência por prudência fiscal do que noutras, o que pesa também nas preferências dos governantes e, naturalmente, na sua disposição de assumir o ônus das políticas federais de ajuste fiscal. Não se deve, entretanto, ignorar a ação de fatores estranhos ao ânimo dos estados em comprimir o próprio cinto. É o espírito da afirmativa de Giambiagi (2007: 29): “em que pese a mudança institucional profunda representada pelo binômio acordos de renegociação/LRF, a verdade é que, para melhorar a sua situação, os estados e os municípios se beneficiaram significativamente do aumento da receita verificado depois de 1998”.

A necessidade de ajuste fiscal pode ser percebida nos estados de forma distinta, em função das grandes diferenças regionais de renda, uma vez que a renda *per capita* é fator ligado ao tamanho da arrecadação tributária. Além disso, nos estados com menor grau de transparência política, os governantes e parlamentares dispõem do recurso à ilusão fiscal para gastar em políticas que lhes tragam benefícios eleitorais, dado que nesses ambientes os contribuintes (i.e., eleitores) não detêm informação acurada para avaliar a performance política vis-à-vis a performance fiscal dos governos (Souza, 2003). Embora as leis do sistema político e eleitoral sejam únicas para todo o território nacional, os seus efeitos parecem não ser os mesmos entre as regiões brasileiras.

Por exemplo, em estudo recente Sátyro (2006) identifica padrões diferenciados no nível de competição política entre as cinco regiões do Brasil. A autora analisa a variação da média do número efetivo de partidos dos estados para cada mandato governamental e por região, de 1987 a 2001. No primeiro mandato, as regiões Sul e Sudeste apresentam médias acima de 2,5 partidos; Norte e Centro-Oeste, entre 2 e 2,3 partidos; e o Nordeste, média de 1,9. Há no segundo e terceiro mandatos um aumento no nível de competição política em todas as regiões (embora de forma desigual), apresentando a região Sudeste o maior acréscimo no número de partidos efetivos. Ou seja, ao se relacionar o PIB e o nível de competição política, pode se deduzir que as regiões brasileiras mais ricas são politicamente mais competitivas.

Não custa lembrar que há um desequilíbrio na representação política das regiões no Congresso, justamente porque a composição do Senado Federal garante idêntico número de vagas para todos os estados. Com três assentos para cada ente da República, independentemente do tamanho da população ou importância econômica, chega-se a um desequilíbrio por conta do maior número de estados nas regiões menos desenvolvidas. Com 43 por cento da população Brasileira, os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste comandam 74 por cento dos votos no Senado. A desproporcionalidade também vinga na Câmara Federal, cujo sistema de alocação de cadeiras desfavorece os estados mais ricos, como São Paulo, e beneficia os pequenos estados da região Norte (Nicolau, 1997).

O que aqui nos interessa, todavia, é saber se há padrões regulares de resultado primário entre estados de equivalente *status* sócio-econômico. As tabelas seguintes classificam os estados com melhor e pior resultado primário, apresentando a média dos principais indicadores fiscais em anos eleitorais, no cotejo do PIB *per capita* nas fases de ausência e vigência das regras.

Tabela 3.4: Média dos indicadores fiscais versus PIB per capita (1994 e 1998)

RANKING DE RESULTADO PRIMÁRIO: 7 PRIMEIROS								
	RPRIM	DIVIDA	INVEST	GSOC	PESSOAL	TRANSF	TRIBUT	PIB
MA	<b>6,74</b>	8,99	11,97	36,40	39,53	51,96	31,39	<b>1,49</b>
AL	<b>6,02</b>	9,56	3,83	36,56	42,79	46,59	40,83	<b>2,49</b>
PI	<b>(0,65)</b>	10,87	11,86	43,12	58,70	47,79	32,72	<b>1,72</b>
AM	<b>(0,69)</b>	6,97	15,13	45,01	35,41	20,03	61,91	<b>6,52</b>
DF	<b>(1,21)</b>	3,17	9,96	56,12	42,93	7,00	29,37	<b>12,42</b>
CE	<b>(1,82)</b>	7,65	10,88	37,09	24,67	25,46	41,85	<b>2,80</b>
PA	<b>(2,72)</b>	5,68	15,72	44,54	41,63	25,91	37,87	<b>3,54</b>
RANKING DE RESULTADO PRIMÁRIO: 7 ULTIMOS								
	RPRIM	DIVIDA	INVEST	GSOC	PESSOAL	TRANSF	TRIBUT	PIB
AC	<b>(16,39)</b>	5,84	3,32	52,62	61,70	69,24	11,88	<b>3,12</b>
RJ	<b>(16,66)</b>	17,49	7,11	47,36	39,04	8,26	65,82	<b>8,07</b>
RO	<b>(16,77)</b>	2,67	10,06	34,09	35,91	31,28	36,87	<b>3,64</b>
SE	<b>(17,51)</b>	10,00	27,86	42,96	37,30	38,82	31,43	<b>3,38</b>
PR	<b>(19,86)</b>	6,80	27,30	55,09	39,23	10,62	52,07	<b>6,71</b>
GO	<b>(22,82)</b>	11,52	17,63	42,78	39,88	10,86	69,58	<b>4,15</b>
RN	<b>(27,02)</b>	6,20	17,82	49,63	46,16	41,45	40,10	<b>2,82</b>

Indicadores fiscais em % da RCL. PIB *per capita* em R\$ de 2000. Fontes dos dados: STN e IPEA.

Observa-se que estados contidos numa mesma região tendem a guardar similitudes nalgumas características sócio-econômicas e fiscais, como o PIB *per capita*, o percentual de transferências recebidas e o nível de arrecadação tributária. Quanto ao critério do resultado primário, a Tabela 3.4 faz ver que, em anos de eleição, os estados do Norte e Nordeste têm melhor desempenho pré-LRF, embora o Distrito Federal, de altíssimo PIB para os padrões nacionais, destoe no primeiro grupo. Performances ruins são compartilhadas por estados de todas as regiões, com grande variação em termos de PIB *per capita*. Os casos extremos vêm do Nordeste: o superávit primário mais elevado é registrado

no Maranhão, enquanto o Rio Grande do Norte obtém o pior desempenho fiscal entre os mal sucedidos.

*Tabela 3.5: Média dos indicadores fiscais versus PIB per capita (2002 e 2006)*

<i>RANKING DE RESULTADO PRIMÁRIO: 7 PRIMEIROS</i>								
	<b>RPRIM</b>	<b>DIVIDA</b>	<b>INVEST</b>	<b>GSOC</b>	<b>PESSOAL</b>	<b>TRANSF</b>	<b>TRIBUT</b>	<b>PIB</b>
<i>RR</i>	<b>11,78</b>	1,62	9,04	42,16	36,67	66,28	18,64	<b>4,43</b>
<i>AL</i>	<b>10,92</b>	9,99	7,74	37,31	45,28	44,05	37,56	<b>3,38</b>
<i>PE</i>	<b>9,53</b>	5,69	8,50	40,35	45,62	26,43	49,78	<b>5,01</b>
<i>MA</i>	<b>9,02</b>	7,91	11,12	47,44	42,57	52,47	35,45	<b>2,31</b>
<i>GO</i>	<b>6,93</b>	6,77	5,18	44,09	49,20	15,87	66,14	<b>6,58</b>
<i>BA</i>	<b>6,62</b>	7,07	7,73	44,16	43,69	27,06	54,30	<b>5,39</b>
<i>MT</i>	<b>6,42</b>	9,44	8,60	35,80	43,41	21,09	65,61	<b>8,33</b>
<i>RANKING DE RESULTADO PRIMÁRIO: 7 ULTIMOS</i>								
	<b>RPRIM</b>	<b>DIVIDA</b>	<b>INVEST</b>	<b>GSOC</b>	<b>PESSOAL</b>	<b>TRANSF</b>	<b>TRIBUT</b>	<b>PIB</b>
<i>AP</i>	<b>1,12</b>	1,00	12,72	41,70	46,72	71,01	18,69	<b>5,90</b>
<i>TO</i>	<b>1,10</b>	2,70	25,98	34,11	35,60	51,37	26,57	<b>3,29</b>
<i>DF</i>	<b>0,70</b>	2,06	7,78	50,11	56,20	27,08	55,55	<b>17,33</b>
<i>AC</i>	<b>0,58</b>	5,92	22,49	41,09	46,29	60,55	20,02	<b>4,41</b>
<i>MG</i>	<b>(0,03)</b>	7,92	8,54	37,34	49,90	12,58	68,45	<b>7,62</b>
<i>CE</i>	<b>(3,19)</b>	6,89	15,90	53,46	40,70	30,51	44,93	<b>3,58</b>
<i>SC</i>	<b>(6,11)</b>	4,82	9,16	44,66	50,93	46,51	36,70	<b>5,82</b>

Indicadores fiscais em % da RCL. PIB *per capita* em R\$ de 2000. Fontes dos dados: STN e IPEA.

Na Tabela 3.5 pouca coisa muda acerca da representatividade das regiões nos *rankings*: Norte, Nordeste e Centro-Oeste no grupo dos mais bem sucedidos, e as cinco regiões representadas entre os de pior desempenho fiscal. Em termos de PIB, a distribuição permanece errática nos dois grupos, o que impossibilita qualquer generalização. Tendo em vista que no Brasil o PIB estadual é fortemente correlacionado com os demais indicadores

sócio-econômicos, e.g., os índices de analfabetismo e pobreza, também não há lição de que estes fatores sejam determinantes no resultado primário dos estados. Em suma, diferenças políticas e sócio-econômicas à parte, os níveis de resultado primário nos anos eleitorais não diferem entre as regiões do país.

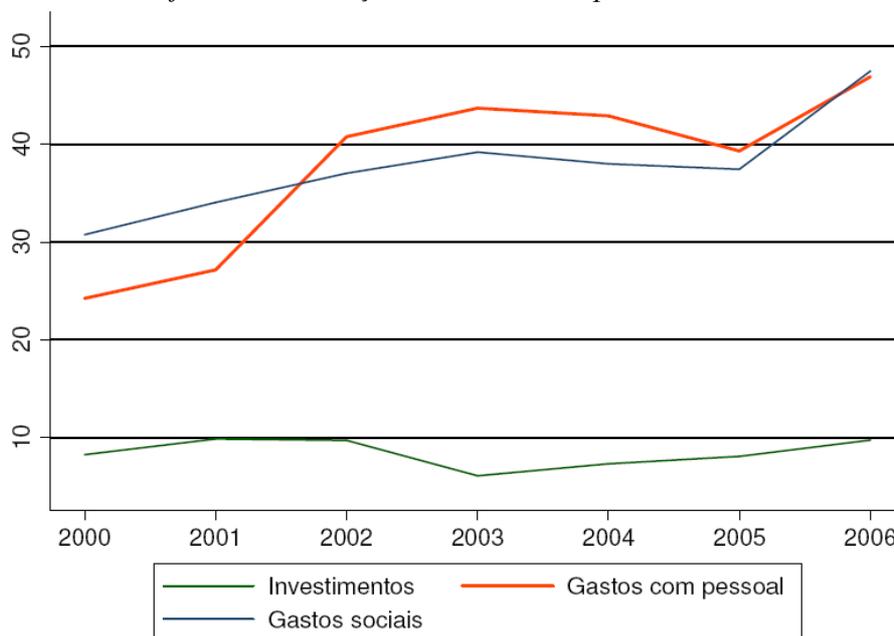
### *3.3 Indicadores alternativos de desempenho fiscal*

Graficamente percebe-se que a trajetória do resultado primário encontra alguns pontos de inflexão nos instantes eleitorais. Ademais, vê-se que a *dummy* dos ciclos político-orçamentários na série temporal do déficit primário resulta num coeficiente estatisticamente diferente de zero e positivo, conotando haver certa regularidade na ocorrência de déficits. Contudo, a forma agregada de apresentação do resultado primário turva o comportamento oportunista dos governos estaduais, dificultando o teste do que postula a teoria para o conjunto de estados brasileiros. Vemos a seguir como se comporta a *dummy* em relação a outros indicadores fiscais.

#### *3.3.1 O comportamento cíclico da despesa pública*

Cumpramos inicialmente verificar mudanças no comportamento de categorias orçamentárias, com primazia para os anos eleitorais. O gráfico a seguir dá uma idéia da evolução dessas despesas desde a promulgação da LRF.

Gráfico 3.1: Evolução de itens de despesa em % RCL



Elaboração própria. Fonte dos dados: Secretaria do Tesouro Nacional.

A olhos vistos, os gastos com investimentos obedecem à clássica inclinação ao aumento em anos pré-eleitorais e eleitorais, com subsequente queda em início de mandato, até retomarem curva ascendente à medida que novas eleições se aproximam (o percentual em 2002 é praticamente igual ao de 2006). A literatura internacional diz o porquê: para Schuknecht (2000), a relativa facilidade com que obras públicas podem ser iniciadas ou interrompidas em tempos de eleição as torna mais atrativas aos governantes do que projetos vinculados a despesas correntes. Krueger & Turan (1993) se posicionam de forma similar ao examinarem o comportamento do gasto público nas eleições turcas entre as décadas de 1950 e 1980. Os autores detectam incrementos pré-eleitorais no patamar dos investimentos públicos, sobretudo em projetos infraestruturais, e insistem que benefícios políticos são imediatamente produzidos com a ampliação do nível de emprego necessário a execução dos projetos e, posteriormente, por ocasião da inauguração das obras.

Por outro lado, o investimento público é também visto como necessário, mormente nos países menos desenvolvidos. Numa abrangente exposição das regras fiscais no mundo em desenvolvimento, Kopits (2004) pondera que a “regra de ouro” permite a fixação de metas apenas para o resultado corrente, com limites diferenciados para as despesas de capital (e.g., os investimentos públicos). Há, porém, um risco para os governantes caso não concluam os projetos conforme prometido, a saber, serem tachados pelos eleitores de políticos incapazes de firmar compromissos críveis. Uma investigação pré-LRF dos gastos infraestruturais nos estados brasileiros é realizada por Teixeira (2001). O autor verifica que, onde a competitividade política é superior, a proporção dessas despesas é mais elevada. A mesma relação é percebida nos anos eleitorais, sendo que logo após as eleições os gastos propendem a cair (2001: 56). Outrossim, a conduta cíclica dos gastos com investimentos sob a LRF opera nos três entes políticos, conforme evidencia a Tabela 3.6. Acréscimos nos investimentos (INVEST) acompanham aumentos na despesa total (DTOT).

*Tabela 3.6: Gastos com investimentos do setor público*

%PIB	União		Estados		Municípios	
	INVEST	DTOT	INVEST	DTOT	INVEST	DTOT
<b>2000</b>	0,86	26,74	0,87	12,84	0,59	5,59
<b>2001</b>	1,12	29,44	0,97	13,14	0,47	5,29
<b>2002</b>	0,69	29,71	0,92	12,84	0,70	5,66
<b>2003</b>	0,38	29,02	0,68	12,35	0,68	6,66
<b>2004</b>	0,56	28,01	0,72	12,26	0,67	6,01
<b>2005</b>	0,81	28,26	0,85	12,66	0,45	5,46
<b>2006</b>	0,84	34,35	0,95	13,09	0,67	6,34

Elaboração própria. Fonte dos dados: Secretaria do Tesouro Nacional.

A ciclicidade não se percebe com tanta clareza nos gastos sociais e despesas com pessoal, embora atinjam em 2006 patamares inusitados. No caso das despesas com pessoal, há respaldos teóricos para a tendência ao seu crescimento. Para Niskanen (1968), por exemplo, a expansão exagerada dos orçamentos públicos tem como uma de suas causas a elevação na demanda pela criação de cargos e aumento de salários dos servidores públicos. Musgrave & Musgrave (1984) também advertem que o principal objetivo dos burocratas é maximizar o tamanho dos seus orçamentos, na intenção de fazer prosperar suas remunerações ou obter maior poder. A literatura empírica sobre a economia do setor público tem também identificado uma gama de situações em que os líderes políticos aumentam os gastos com pessoal na forma de patronagem política durante períodos de expansão fiscal. Já durante as fases de retração, as despesas com pessoal tendem a ser resistentes a cortes (ao contrário de despesas com investimentos em infra-estrutura, por exemplo), uma vez que os servidores públicos conseguem se firmar em seus empregos, mantendo os mesmos níveis salariais. O resultado mais comum é o surgimento de déficits fiscais crônicos nos governos subnacionais, especialmente naqueles mais dependentes dos repasses federais.

O crescimento constante dos gastos com a burocracia fora uma das razões da aprovação da Lei Camata (Lei Complementar 82, de 1995), que limita as despesas com pessoal em 60 por cento da Receita Corrente Líquida. O espírito da norma é confirmado em 2000 pela LRF (Artigos 19 e 20). Colateralmente, a regra ameniza os custos políticos da redução dos dispêndios com pessoal, de sorte que os governos estaduais ganham um argumento de cunho legal para negar reposição salarial aos servidores (Alston *et al.*, 2005). Mesmo assim, a evolução gráfica da despesa delata que grande parte dos reajustes salariais concedidos ao funcionalismo em 2006 se dá graças ao período eleitoral.

Já os gastos sociais se afiguram na coqueluche política da era pós-LRF, conforme deduz-se dos modelos econométricos anteriores. Na literatura, a grandeza dos gastos com políticas sociais é julgada importantíssima para o balanço fiscal. Devido a problemas de ilusão fiscal, os eleitores tenderiam a subestimar o custo dos gastos sociais, supervalorizando, ao invés, os benefícios de sua provisão. O juízo errôneo do eleitorado serviria de incentivo para os governantes exacerbarem os gastos em programas sociais e de maximização do bem-estar. Isto, no final das contas, beneficiaria pelo voto os atores estratégicos no poder, enquanto que os custos de um eventual déficit seriam difusamente distribuídos entre os contribuintes do respectivo estado ou repassados a gerações futuras, por intermédio do endividamento.

O rotundo papel dos gastos sociais no equilíbrio fiscal no Brasil deve-se, em primeiro plano, à rigidez que adquirem desde a promulgação da Constituição de 88, quando o governo federal funda novos impostos, ou novas alíquotas para os impostos então em vigor. Em compensação, mais recursos são destinados aos setores sociais, os quais passam a absorver uma parcela cada vez mais expressiva do orçamento público dos estados. Somando-se isto à crescente visibilidade dos indicadores sociais nas áreas de saúde e educação, obtém-se “amplo e significativo crescimento de despesas vinculadas na área social” (Melo, 2005a).

Há, ademais, razões de ordem legal para tanto. A Constituição Federal ordena a aplicação de recursos em determinadas políticas sociais como, por exemplo, educação e saúde. Mais especificamente, a Emenda Constitucional 14/96 institui para os estados a obrigatoriedade de reservar percentual mínimo da receita dos impostos para as políticas de ensino fundamental e a Emenda Constitucional 29/00 faz o mesmo acerca das políticas de saúde pública. O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que se estriba na Emenda

Constitucional 31/00, tem finalidade análoga. Alston *et al.* (2005: 5) sugerem que essa mudança gradual das provisões constitucionais contribui para recentralizar a estrutura federativa no Brasil, o que se mostra crucial para que o governo federal consiga impor maior disciplina fiscal sobre os estados, uma vez que o repertório de despesas obrigatórias constrange as escolhas dos governantes (*idem*: 60). Os gastos com seguridade social, por exemplo, encontram grande rigidez nos orçamentos estaduais.

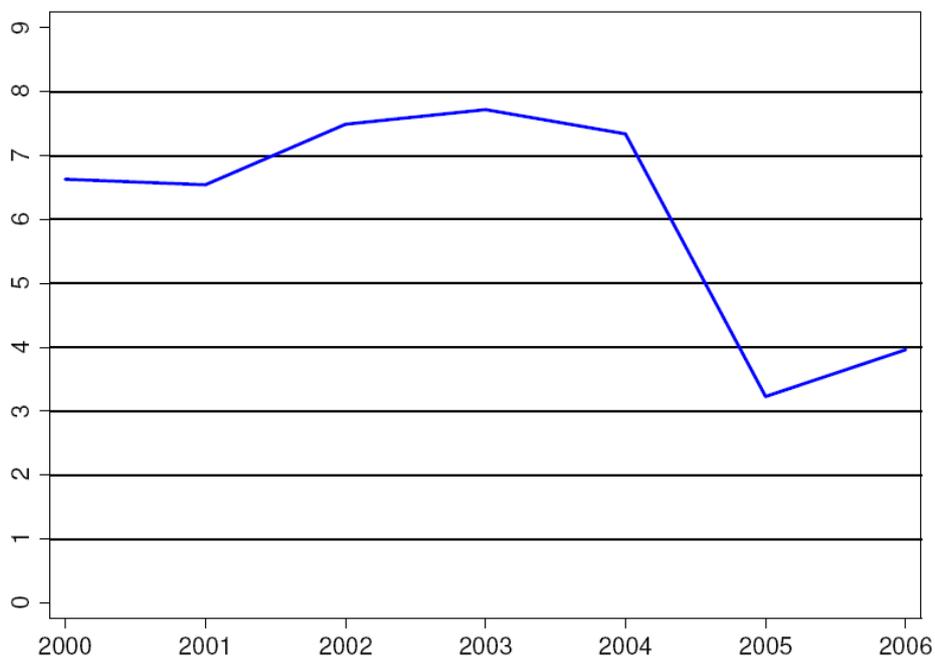
Por outro lado, os governos não se empenham em preservar o nível dos gastos sociais senão para garantir a própria governabilidade, vez que o custo político do corte nesta despesa pode ser proibitivo. Aqui está a razão pela qual os governos estaduais tanto apreciam as transferências sociais do governo federal, já que podem apresentá-las ao eleitorado como gastos do estado em programas locais (Alston, *et al.*, 2006). Por tudo isso, e face aos poucos recursos não-vinculados, tornam-se as despesas sociais as preferidas dos estados ante a cerviz da LRF, por seu fácil apelo populista e excelência na produção de votos. E os limites de gasto com pessoal do enlace Lei Camata/LRF acabam instigando o aumento imoderado dos gastos sociais do período posterior.

Comparando-se os três itens de despesa em anos eleitorais e pré-eleitorais, observa-se que no exercício financeiro de 2006 o gasto médio em obras públicas em proporção da RCL tem um acréscimo de 20,6 por cento em relação a 2005; o aumento dos gastos em políticas de cunho social é da ordem de 26,8 por cento e as despesas com pessoal sobem 19,3 por cento. Ou seja, o aumento médio dos três itens de 2005 para 2006 é de 22,2 por cento. Já em 2002, o aumento médio é de 15,6 por cento em confrontação com 2001. Observe-se, também, que em 2006 o acréscimo percentual do somatório das três categorias de despesas é bem maior do que o acrescentamento em 2002.

Embora gastos desmedidos com obras públicas, com políticas redistributivas e

com a burocracia sejam mencionados entre as causas principais do endividamento público até meados dos anos 90, um fator que paradoxalmente reprime a expansão fiscal é o próprio tamanho da dívida. Ao longo do primeiro mandato do presidente Lula, os três níveis de governo e suas estatais desembolsam conjuntamente não menos que R\$ 590 bilhões para o pagamento de juros, quando o superávit primário a custo atinge R\$ 330 bilhões. Ademais, a alta taxa de juros tem o demérito de abastar a dívida ainda que sem novos empréstimos. Com fundamento lógico, então, o alvitre de Giambiagi (2007: 32) de que a evolução da dívida interna ainda inspira cuidados e impede de se afirmar que a crise fiscal iniciada nos anos 90 haja sido totalmente superada. A suposição é que os altos percentuais de gastos com juros e amortizações da dívida continuam a comprometer o desempenho fiscal. O Gráfico 3.2 demonstra a evolução da despesa nos estados.

*Gráfico 3.2: Despesas com encargos da dívida em % RCL*



Elaboração própria. Fonte dos dados: Secretaria do Tesouro Nacional.

O endividamento dos diversos entes governamentais tem despontado no debate sobre o comportamento fiscal responsável. A literatura de finanças públicas converge para o entendimento de que o crescimento da dívida pública é determinado pela legislação tributária e orçamentária aplicável e pelos níveis de superávit ou déficit que dela resultam (Rolph, 1957). Esta mesma literatura alberga as implicações econômicas da dívida. A questão de referência é como as conseqüências de políticas fiscais passadas (por exemplo, déficits que se adicionam à dívida) podem afetar o estado da economia. Os críticos não apenas têm imputado culpa ao financiamento dos déficits pelos seus efeitos inflacionários, têm de igual modo alertado para as conseqüências futuras da acumulação da dívida pública e o fardo a ser suportado pelas gerações futuras (Ferguson, 1964).

Mas há também motivações de natureza política para a promoção do endividamento. A exemplo dos burocratas, os políticos visam a maximizar o tamanho dos orçamentos a sua disposição, i.e., buscam sempre maior volume de recursos. Para Musgrave & Musgrave (1984: 121), eles agem assim como forma de garantir para si maior influência, poder e renda. Em face disto, os políticos apóiam programas governamentais que arrebanhem maiorias parlamentares, ainda que isto redunde em orçamentos maiores do que o desejado pelo eleitor mediano. Uma forma comum de financiar o excedente de gastos com os programas é o endividamento, o que enreda empréstimos tomados pelos governantes, mediante promessa de quitação futura do principal da dívida e pagamento intermediário de juros. Spolaore (1993) apresenta dados empíricos para demonstrar que a acumulação da dívida pública está associada ao grau de fragmentação ou, inversamente, ao nível de coesão política dos governos.

Observa-se no Gráfico 3.2 uma queda nos gastos com serviços da dívida nos anos

eleitoral e pré-eleitoral de 2005 e 2006, respectivamente, ao passo que no Gráfico 3.1 nota-se um aumento das demais despesas, o que indica um aparente *trade-off* entre elas. Em outras palavras, uma queda no montante pago a título de encargos da dívida pode compensar o aumento de gastos sociais e com obras públicas no período eleitoral. Em suma, embora as trajetórias das despesas vistas de forma separada não tenham sido absolutamente idênticas, tem-se um comportamento diferenciado dos itens de despesa nos anos de certame para cargos estaduais, configurando a presença de ciclos político-orçamentários mesmo após 2000.

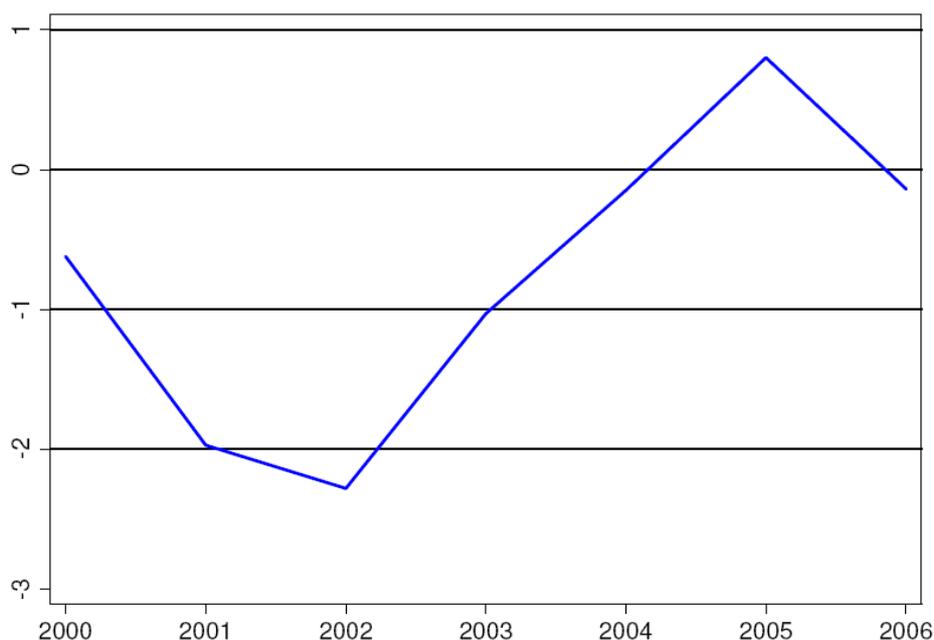
### *3.3.2 Resultado nominal e resultado financeiro acumulado*

Na metodologia de cálculo do resultado primário não se computam os valores pagos e recebidos a título de juros e amortizações da dívida pública. Por esta razão, é possível que estados deficitários (no conceito orçamentário básico de total das receitas menos total das despesas) apresentem resultado primário positivo. Uma forma alternativa de avaliar o real esforço fiscal dos estados é, portanto, tomar, ao invés do resultado primário, o nominal, no qual aqueles valores são acrescentados. O resultado nominal manifesta, efetivamente, a Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), ou seja, o montante de recursos que o governo necessita captar junto ao sistema financeiro ou ao setor privado para resguardar suas despesas orçamentárias. É em função disso que o IPEA fita a produção de superávits nominais como um dos desafios a serem alcançados

para a garantia da sustentabilidade fiscal no país, embora isso dependa de outro desafio de porte dilatado, que é conter a expansão das dívidas mobiliária e interna.<sup>19</sup>

E pelo critério do resultado nominal os algarismos pós-LRF são menos animadores que os do resultado primário. No final de 2006, 12 estados incorrem em déficit nominal e os de déficit primário são apenas cinco. Em 2002, pior ainda: cinco governadores findam mandato com déficit primário e dezesseis com déficit nominal. Além disso, a média do indicador é negativa em todos os anos, à exceção de 2005, e há queda nos dois instantes eleitorais, conforme denuncia o Gráfico 3.3.

*Gráfico 3.3: Resultado nominal dos estados em % da RCL*



Elaboração própria. Fonte dos dados: Secretaria do Tesouro Nacional.

<sup>19</sup> Para mais detalhes sobre a relação entre resultado nominal e desempenho fiscal, ver o texto para discussão no. 1309, de Fabio Giambiagi: “*Dezessete Anos de Política Fiscal no Brasil: 1991-2007*”. IPEA, novembro de 2007.

Observe que o pior déficit nominal sobrevem no ano eleitoral de 2002, o que entra em litígio com a evolução do resultado primário (ver retrospectivamente o Gráfico 1.1, Capítulo 1). A discrepância exorbitante entre os indicadores (déficit nominal e, simultaneamente, superávit primário) tem sido explicada em função das elevadas despesas com serviços da dívida.<sup>20</sup> Ambos os indicadores são positivos em 2005, mas o superávit primário em muito excede o nominal em percentuais da RCL. Em suma, o padrão deficitário do resultado nominal persiste, com visíveis deteriorações nos anos eleitorais.

Outra limitação das metas de resultado primário é se reportarem apenas ao percentual total a ser obtido pelos estados, sem discernirem sobre que resultado cada um dos seus Poderes deve obter isoladamente, embora todos estejam obrigados a observar tetos para gastos com pessoal (Art. 20, II, da LRF). Também no valor total do resultado primário está intrínseco o resultado obtido pelas estatais. Para o bem dos governantes, isso acaba facilitando o alcance das metas em 2006, quando as empresas estatais da União, estados e municípios geram lucros assaz superiores aos de 2005. Em grande medida, isso amplifica a Receita Corrente Líquida e compensa o aumento de gastos na reta final para as eleições, contribuindo para os bons números oferendados pelos governadores nos relatórios de gestão fiscal.

Em linhas gerais, espera-se que a compilação de regras visando à remissão da disciplina fiscal intertemporal seja confirmada na LDO dos estados como compromisso de governo. Todavia, seus relatórios de gestão fiscal dos anos de 2002 e 2006 dão a conhecer que vários governos transmitem débitos por legado. E carece de sentido alegar que o déficit decorre dos valores reservados para pagamento das dívidas com a União, uma vez que em

---

<sup>20</sup> Para o economista Júlio Sérgio Gomes de Almeida, professor da UNICAMP e ex-Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, o problema da dívida é fundamental porque os juros representam a maior despesa do setor público. “Economista ataca gasto com juro”. *O Estado de São Paulo*, 25/09/2007.

grande parte dos estados deficitários a insuficiência de caixa em proporção da RCL é muito superior ao resultado primário.

Logo, uma diferenciação deve ser feita entre as noções de resultado primário e resultado financeiro. O Art. 55 da LRF exige demonstrativos que confrontam as obrigações financeiras dos governos estaduais com os recursos que detêm em caixa no fim do ano: a diferença negativa corresponde ao déficit financeiro. Isto acontece, por exemplo, quando a soma das despesas pendentes de pagamento, i.e., os restos a pagar, ultrapassa as disponibilidades do tesouro.<sup>21</sup> Logicamente, o somatório dos déficits de anos sucessivos fornece o déficit financeiro acumulado. Para se enxergar a real situação das contas estaduais no ano eleitoral deve-se, portanto, olhar para além do resultado primário e fitar com atenção o seu resultado financeiro acumulado.

Para fins de elucidação, a Tabela 3.7 compara o resultado primário (RPRIM) e o financeiro (RFIN). Nota-se na tabela que os estados, em média, se mostram deficitários quanto ao resultado financeiro, sendo que nos anos eleitorais de 2002 e 2006 o déficit é maior que nos exercícios precedentes, quando o inverso é o que se esperava, por mandado da LRF e sua restrição de gastos no último ano de governo. Esta persistência de déficits financeiros acumulados explica porque vários governadores que, para todos os efeitos legais, terminam seus mandatos quites com a regra deixam herança fiscal perversa para a gestão sucessora.

---

<sup>21</sup> Para apurar o resultado financeiro, ou suficiência de caixa, Gobetti & Klering (2007) levam em conta, além dos restos a pagar, os depósitos judiciais e demais obrigações financeiras registradas nos relatórios de gestão fiscal.

Tabela 3.7: Resultado primário versus resultado financeiro

%RCL	RFIN		RPRIM	RFIN		RPRIM
	2001	2002	2002	2005	2006	2006
AC	3	2,61	<b>4,97</b>	15,54	9,42	<b>(3,81)</b>
AL	(28,22)	7,56	<b>12,42</b>	(10,57)	(11,33)	<b>9,42</b>
AM	4,51	(0,32)	<b>3,44</b>	4,67	5,5	<b>2,50</b>
AP	(5,56)	(5,09)	<b>0,50</b>	24,49	18,09	<b>1,74</b>
BA	1,87	5,23	<b>5,96</b>	2,91	3,58	<b>7,29</b>
CE	18,48	0,22	<b>0,58</b>	0,96	3,39	<b>(6,96)</b>
DF	(0,38)	1,43	<b>1,93</b>	2,07	0,98	<b>(0,54)</b>
ES	(49,97)	(32,25)	<b>4,11</b>	9,66	13,01	<b>3,76</b>
GO	(6)	(9,81)	<b>5,34</b>	(19,36)	(17,42)	<b>8,52</b>
MA	12,32	15,14	<b>5,37</b>	13,41	15,27	<b>12,67</b>
MG	(34,88)	(28,42)	<b>(5,54)</b>	(10,04)	(9,31)	<b>5,49</b>
MS	(20,9)	(20,24)	<b>5,96</b>	(16,72)	(15,75)	<b>4,89</b>
MT	(5,56)	11,35	<b>3,92</b>	(12,87)	4,88	<b>8,92</b>
PA	4,34	3,86	<b>3,21</b>	5,8	3,5	<b>(0,78)</b>
PB	5,43	(6,85)	<b>(1,67)</b>	(9,82)	(3,11)	<b>6,63</b>
PE	10,12	1,09	<b>(1,11)</b>	(0,53)	2,19	<b>20,17</b>
PI	8,57	7,64	<b>2,82</b>	18,68	15,8	<b>5,62</b>
PR	(42,76)	(32,22)	<b>5,28</b>	(23,15)	(0,82)	<b>3,32</b>
RJ	11,58	(7,56)	<b>1,24</b>	(5,84)	(5,68)	<b>2,02</b>
RN	1,98	1,75	<b>2,19</b>	4,25	7,38	<b>1,83</b>
RO	(21,62)	(23,44)	<b>2,20</b>	(4,3)	(2,9)	<b>5,63</b>
RR	(12,08)	0,38	<b>17,05</b>	18,98	24,37	<b>6,51</b>
RS	(24,13)	(47,7)	<b>3,00</b>	(31,19)	(34,23)	<b>1,68</b>
SC	(11,18)	(9,95)	<b>(9,68)</b>	1,66	2,51	<b>(2,55)</b>
SE	6,83	8,73	<b>6,84</b>	22,27	6,63	<b>0,40</b>
SP	(11,96)	(8,23)	<b>4,60</b>	10,56	1,81	<b>4,47</b>
TO	22,89	24,1	<b>(2,18)</b>	12,7	10,5	<b>4,38</b>
<b>Média</b>	<b>(9,55)</b>	<b>(10,79)</b>	<b>3,06</b>	<b>(1,07)</b>	<b>(1,84)</b>	<b>4,19</b>

Elaboração própria. Fonte dos dados: STN e Gobetti & Klering (2007).

Em 2006, são nove as unidades federativas que revelam déficit financeiro. Em termos de PIB *per capita* não se pode definir qualquer padrão: três destes estados situam-se no terço superior (Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul), dois no terço inferior (Alagoas e Paraíba) e quatro são representantes do bloco intermediário (Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Rondônia). Tampouco se pode atar o déficit à filiação partidária ou ideológica do governador: as administrações deficitárias são comandadas por

partidos que se consideram de esquerda (PT, PPS e PDT), de centro (PMDB e PSDB), ou de direita (PP e PFL). Ou seja, níveis de riqueza, poder político ou capacidade institucional dos órgãos fiscalizadores fazem pouca diferença na opção por extrapolar gastos em ano de eleição. Entretanto, nota-se um traço comum: TODOS esses estados registram superávit primário nos relatórios de final de mandato, levando à conclusão de não ser este o melhor índice de responsabilidade fiscal.

O resultado primário muito menos elucidado por que o tom do oportunismo fiscal pós-LRF passa a ser a combinação entre calendário eleitoral e falta de transparência fiscal, o que, como se vê posteriormente, dá refúgio à endógena e relevante participação dos governantes na determinação da trajetória do resultado fiscal dos estados nas eleições de 2002 e 2006.

### *3.3.3 Estimação dos modelos com indicadores alternativos*

Os modelos da Tabela 3.8 estão calibrados exclusivamente para o setênio de vigência da LRF, razão pela qual a *dummy* “REGRAS” é constante e não ingressa na estimação. A variável dependente “DPUB” representa os principais itens da despesa pública, agregando os gastos sociais, investimentos e despesas com pessoal e serviços da dívida. “RNOM” é o resultado nominal e “RFIN”, o resultado financeiro acumulado, medidas alternativas ao resultado primário. Repetem-se as variáveis políticas e orçamentárias.

Tabela 3.8: Modelos auto-regressivos para  $Y = \text{Indicadores alternativos}$

Variáveis independentes	DPUB	RNOM	RFIN
CICLO	-3,748 [3,113]	-1,296 [1,001]	-25,935 [26,665]
ALINT	0,815 [2,571]	-2,744*** [0,859]	-44,639* [27,080]
COLIG	0,001 [0,056]	0,022 [0,020]	1,176* [0,665]
COMPET	0,038 [0,530]	0,164 [0,188]	17,666*** [5,798]
FRAG	-62,005* [34,695]	0,403 [11,953]	-82,771 [378,996]
IDEO	0,818 [1,475]	0,493 [0,496]	-28,624* [15,328]
REEL	1,468 [1,890]	2,132*** [0,648]	40,537** [20,604]
PIB	0,517 [0,518]	-0,016 [0,178]	-17,212*** [5,327]
TRANSF	0,634*** [0,092]	0,119*** [0,037]	1,492 [1,148]
TRIBUT	0,511*** [0,106]	0,020 [0,039]	1,416 [1,170]
DIVIDA		-0,683*** [0,113]	-1,946 [3,474]
INVEST		-0,339*** [0,075]	1,382 [2,347]
PESSOAL		-0,079* [0,041]	-0,279 [1,329]
GSOC		-0,387*** [0,050]	-0,133 [1,579]
Constante	109,93*** [32,109]	18,704* [11,332]	-17,086 [356,612]
AR1	0,224*** [0,074]	0,156** [0,075]	-0,043 [0,072]
Varição residual	143,792	15,718	15647,891
Log likelihood	-731,714	-517,723	-1172,870
N	189	189	189

Todos os modelos se referem ao intervalo 2000-06

(\*)  $p < 0.1$ . (\*\*)  $p < 0.05$ . (\*\*\*)  $p < 0.01$ .

O valor entre colchetes é o erro padrão.

A suposição do modelo da primeira coluna é que a despesa pública permite maior grau de manobra no orçamento dos estados em comparação com a receita total disponível. Como bem observa Cossio (2001: 228), esta inferência é válida quando se recorda que os estados não podem alterar as alíquotas de impostos de forma discricionária. Além disso, os governos estaduais não têm competência legal para legislar sobre as demais modalidades de receita, tais quais as transferências federais e as operações creditícias, o que torna o gasto governamental o instrumento fiscal mais suscetível de interferência política.

A estatística da variável “CICLO” é semelhante à encontrada nos modelos do resultado primário pós-LRF. Até o final dos anos 90, os gastos estaduais no Brasil atingem picos nos anos eleitorais, experimentando reduções paulatinas nos anos posteriores, até que se elevam novamente nos finais de mandato, tendo em vista a possibilidade de reeleição. Embora tal padrão parecesse haver se modificado nos primeiros anos de vigência da regra (a pressão inicial para equilibrar as contas abarca 2002), o comportamento cíclico das despesas públicas volta a aparecer nas eleições de 2006, segundo os Gráficos 3.1 e 3.2 acima. É basicamente devido a esta ausência de regularidade que o modelo não atribui significância estatística aos anos eleitorais. Dado que o montante de despesas afeta diretamente o resultado fiscal, o mesmo raciocínio se aplica aos modelos de resultado nominal e financeiro.

Quanto às variáveis políticas, algumas considerações devem ser feitas. A primeira é que, à exceção de “FRAG”, nenhuma outra apresenta relevância no modelo de despesa pública, embora o sinal de cada coeficiente seja compatível com a literatura teórica inspecionada. A variável de alinhamento partidário, “ALINT”, aparece na primeira equação com sinal positivo. À primeira vista isto sugere que executivos estaduais pertencentes ao mesmo partido do Presidente da República sejam mais propensos ao gasto. No governo Lula (PT), por exemplo, governadores ligados à base de apoio petista tenderiam a uma postura fiscal mais expansiva. Entretanto, a timidez da variável no modelo inibe esta ou aquela convicção. Já no modelo de resultado nominal, a variável adquire forte significância negativa, revelando uma possível tendência de gastar mais dos governadores com mesma orientação ideológica do Presidente. Isto difere dos resultados encontrados por Cossio (2001) para a era pré-LRF.

A falta de relevância da variável “IDEO” nos dois primeiros modelos parece contradizer a tese de autores estrangeiros de destaque (Esping-Andersen, 1990; Bosch & Suarez, 1995) sobre a vocação dos partidos de esquerda de gastar mais. Abona, porém, a idéia de que a dimensão ideológica pouco concorre para a magnitude do gasto público no Brasil. Entretanto, a variável se aguça e muda de sinal no modelo do resultado financeiro acumulado. Isto pode ser produto de uma maior quantidade de governadores pertencentes a partidos localizados mais à esquerda do espectro ideológico na época de regência da LRF, principalmente após as eleições de 2002.<sup>22</sup> Entre os seis estados que apresentam maior déficit financeiro em 2006 (Tabela 3.7), quatro têm governadores de esquerda e centro-esquerda, quais sejam, Alagoas (PDT), Mato Grosso do Sul (PT), Rio de Janeiro (PMDB) e Rio Grande do Sul (PMDB).

Outra variável política de predominância nos dois modelos de resultado é a expectativa de reeleição, que vem com sinal positivo e intensa significância para o nominal, embora sua ação seja mais acanhada ante o financeiro. “REEL” repete a relevância encontrada nas equações de resultado primário para o período pós-LRF. As respostas dos modelos alternativos se alinham aos achados de Meneguín & Bugarin (2001) e Araújo Jr. *et al.* (2003), a respeito da influência da reeleição no desempenho fiscal dos entes subnacionais. Segundo a literatura visitada e pelo que se infere dos modelos, a boa probabilidade de continuar à frente das finanças estaduais, ou de eleger um sucessor, é fonte de disciplina fiscal.

Pela primeira vez os exercícios econométricos experimentam significância na taxa de fragmentação partidária. Ainda que com moderação, o sinal negativo da variável lesa o

---

<sup>22</sup> Entre 1993-1999, houve 33 exercícios financeiros comandados por governos de esquerda, ao passo que no intervalo 2000-2006 a quantidade foi de 58.

tamanho da despesa pública. É lícito supor, de forma proverbial e com arrimo na literatura, que uma representação mais variada de grupos de interesse na arena parlamentar provoca o aumento do gasto público. A possibilidade seria factível caso os eleitores tivessem a propensão de demandar de seus representantes mais gastos em políticas públicas de cunho social, o que presumivelmente elevaria os custos de um eventual ajuste fiscal. Esta opção hipotética é preferida por Simpson (2000), num estudo relativo aos anos pré-estabilização fiscal. Todavia, o sinal negativo da variável “FRAG” indica um inédito caminho inverso: sob a LRF, assembleias mais fragmentadas gastam menos.

A variável “COMPET” não prospera nos modelos de despesa pública e resultado nominal. Isto não quer necessariamente dizer que a intensidade da competição eleitoral – e a correspondente vigilância dos partidos de fora – seja irrisória para o tamanho do gasto dos estados e seu desempenho fiscal. Prova disso é que a variável intumesce sob a ótica do resultado financeiro acumulado (que revela as disponibilidades de caixa no final do exercício). A literatura não deixa dúvidas quanto à importância da competição eleitoral nas contas públicas. Há trabalhos, como o de Block (2002), que inclusive relacionam a variável à expectativa de reeleição. Para ele, se as eleições não forem competitivas e a probabilidade de os governantes serem substituídos for igual a zero, os incentivos para a distorção do orçamento diminuem substancialmente (2002:6). Os modelos de resultado primário (Tabela 3.1) também concedem forte significância à variável, inclusive no período de vigência das regras.

Por fim, também não tem relevância nos dois primeiros modelos a quantidade de deputados estaduais ligados à coligação do governador, embora reste uma leve contribuição da variável para o resultado financeiro. O sinal positivo na última regressão sugere que a capacidade de se concluir o exercício financeiro com disponibilidades em caixa associa-se

diretamente ao tamanho da coalizão dentro do legislativo estadual. Já no primeiro modelo, ainda que o sinal da variável “COLIG” também seja positivo, nem por isso fica claro se a força da coalizão governista viabiliza o aumento da despesa pública dos estados, razão pela qual a variável também não é declarada significativa para o resultado nominal. Tampouco se pode cogitar de uma conexão com as metas de resultado primário, uma vez que a intensidade do estimador não se estabelece nas equações da Tabela 3.1.

As variáveis que mais se arrojam frente ao nível da despesa pública são a receita tributária e as transferências recebidas do governo federal. É óbvio que uma disponibilidade maior de recursos influi decisivamente nas escolhas fiscais dos governantes, visto poderem ser destinados a políticas do seu interesse, incluídas aí as obras públicas. É de se esperar, então, que estados de maior arrecadação gastem mais. Em contraste, o aumento da receita tributária pode ser igualmente decorrente de medidas destinadas à expansão dos gastos estaduais. Todavia, a variável não é de proveito algum para o resultado nominal, que depende basicamente dos itens de despesa (encargos da dívida, investimentos e gastos sociais), nem para a dinâmica do resultado financeiro acumulado, que se apodera de valores de exercícios passados.

O raciocínio vale para a altíssima significância das transferências: os estados com maior participação na receita da União detêm mais recursos para gastar. A importância das transferências se mostra mais claramente nos gastos sociais, principalmente nas áreas de saúde e educação, que recebem os repasses do SUS e do FUNDEF, respectivamente. Todavia, o segundo modelo indica que os estados mais favorecidos com transferências intergovernamentais apresentam maior resultado nominal e, conforme visto nas regressões da Tabela 3.1, resultado primário também mais elevado. Os repasses intergovernamentais obedecem a requisitos não apenas constitucionais, como também discricionários, e assim é

o caso das transferências voluntárias. A LRF ordena a imediata suspensão dessas transferências para os estados que violarem certos dispositivos de receitas, despesas, dívidas ou prazos para prestação de contas (Art. 11, parágrafo único; Art. 23, §3º, I; Art. 31, §2º; Art. 51, §2º). Pode-se aferir, por conseguinte, que os custos de não se deixar advertir pelas regras é maior para os estados mais dependentes dos repasses federais, o que pode explicar a relação direta da variável “TRANSF” com os indicadores de resultado primário e nominal.

O fato de o modelo de resultado financeiro acumulado defenestrar todas as variáveis orçamentárias tem a ver, como já se fez menção, com a natureza dinâmica daquele indicador, que contabiliza déficits e superávits de exercícios passados. Os itens de receita e despesa, por sua vez, são estáticos, isto é, referem-se ao exercício em questão, assim como o são os resultados primário e nominal.

Por outro lado, a maioria das variáveis políticas do modelo guarda relação significativa com o resultado financeiro, o que revela o peso de circunstâncias políticas na gestão das contas estaduais no médio e longo prazo. Isto reflete no fato de se terminar o exercício (ou o mandato) com recursos em caixa, ou de se deixar despesas para o exercício (ou mandato) seguinte. No modelo de resultado financeiro, grandes coalizões governistas, eleições competitivas para o legislativo estadual e a expectativa de se reeleger são fatores que contribuem para a redução do déficit financeiro ao longo dos anos, ao passo que a ideologia do governador (esquerda ou centro-esquerda) e a coincidência partidária com o governo federal geram efeito contrário.

### 3.4 Síntese dos resultados

A altíssima significância da *dummy* “REGRAS” nos modelos estimados a partir das séries temporais mais longas (1993-2006) insere a Lei de Responsabilidade Fiscal no complexo conjunto de fatores que interferem no resultado primário dos estados brasileiros (Tabelas 3.1 e 3.2). Outra inferência dos modelos de resultado primário é que a alta competitividade eleitoral e a expectativa de reeleição são variáveis políticas que favorecem a disciplina fiscal, o que, sugestivamente, é compatível com a baixa significância estatística da *dummy* “CICLO” para a etapa de vigência da LRF. Entretanto, o sinal negativo deste regressor em todos os modelos de resultado fiscal denota o efeito restritivo das eleições na magnitude do resultado, mesmo após a introdução da regra.

Nas regressões logísticas (Tabela 3.2), nota-se que não há queda da significância estatística dos anos eleitorais no confronto do interstício anterior (modelo 1) com o posterior (modelo 2) à adoção das regras. Em princípio, isso é indicativo de que os ciclos político-orçamentários permanecem contribuindo significativamente para a frequência de déficits primários, conforme proposto pelos modelos teóricos de manipulação oportunista do orçamento público. Tal resultado, por si só, não permite a aceitação da hipótese  $H_1$  de que, na vigência da LRF, o período eleitoral afeta negativamente o desempenho fiscal dos estados brasileiros, uma vez que nem os modelos auto-regressivos de resultado primário tampouco os indicadores alternativos renderam significância à variável.

Uma conclusão tentadora dos testes econométricos é que as regras adotadas para alavancar a performance fiscal dos estados elevaram sobremaneira os custos do comportamento fiscal oportunista, embora os modelos teóricos de ciclos políticos no orçamento (Rogoff, 1990; Alesina & Tabellini, 1990; e suas extensões) declarem que a

relação contrária seja mais provável: os benefícios do oportunismo fiscal comprometem a efetividade das regras fiscais instituídas para impedir a manipulação do orçamento no período das eleições. Entretanto, a altíssima significância da *dummy* “REGRAS” não tolhe a ocorrência de déficits primários e financeiros em anos eleitorais e pré-eleitorais, conforme a aclaração da Tabela 3.7.

Por outro lado, as estimações testificam a participação desigual de variáveis políticas nos indicadores de desempenho fiscal, inclusive nos modelos fincados no resultado primário. Na grande maioria dos casos o sinal das variáveis políticas coincide com o antecipado no Quadro 3.1. Notáveis exceções são os preditores “ALINT”, “FRAG” e “COLIG”. O efeito do primeiro é danoso para os resultados primário, financeiro e nominal, quando teoricamente se espera que governadores do partido do Presidente cooperem mais diligentemente com as políticas federais de equilíbrio fiscal. Quanto aos outros dois preditores, os impactos fiscais das interações entre os parlamentares também são, em alguns casos, inversos ao postulado para a fase da LRF. A fragmentação partidária limita a despesa pública, enquanto a coligação governista contribui para melhorar o resultado financeiro. Dos modelos alternativos o que capta a maior quantidade de variáveis políticas é o de resultado financeiro acumulado. Neste, a condenação estatística da *dummy* dos anos eleitorais muito se deve ao fato de ter ela natureza estática, i. e., relacionar-se apenas com os dados fiscais do exercício de referência, nos quais não se computam os déficits ou superávits financeiros de anos anteriores. É este também o principal motivo pelo qual o modelo não imputa significância às variáveis do orçamento anual.

Por fim, observa-se no modelo de despesa pública que as variáveis políticas não rendem significância estatística, o que poderia ser obra dos métodos estatísticos empregados, ou simplesmente da falta de respaldo empírico de toda uma tradição de teorias

centradas no oportunismo fiscal. Esta última possibilidade nos levaria a dizer cabalmente que o gasto público dos estados brasileiros não sofre qualquer interferência política no período de vigor da LRF. O corolário inevitável seria que as regras fiscais têm o condão de transformar os governantes em meros administradores públicos eleitoralmente desinteressados: a proximidade das eleições não mais incitaria oportunismo fiscal nos atores políticos no poder.

Todavia, é imperioso dizer que os dados que embasam os testes econométricos são extraídos dos registros elaborados pelos próprios entes federados, os quais, como se vê mais à frente, estão sujeitos a problemas que variam de mera imprecisão contábil à proposital falta de transparência. Por uma parte, isto conduz à baixa confiabilidade das informações fiscais dos governantes, por outra, à falsa – muito embora politicamente conveniente – impressão de que as regras são cumpridas de forma cabal. Os capítulos seguintes estão dedicados a explorar esta problemática.

## Capítulo IV

### *Evidências das contas públicas estaduais*

*A*o analisar os números apresentados pelos governos dos estados e compará-los com a opinião de diferentes atores políticos a respeito da real situação das contas estaduais em anos de eleição, o presente capítulo confronta, no âmbito de algumas unidades federativas criteriosamente selecionadas, a hipótese que permeia os modelos desenvolvidos no capítulo precedente: a proximidade das eleições interfere negativamente no comportamento fiscal dos estados, não obstante o fato de as sanções previstas nas regras fiscais se proporem a produzir o efeito contrário.

#### *4.1 Oportunismo fiscal pós-LRF: ensejos de contabilidade criativa*

Antes de nos precipitarmos em concluir que a Lei de Responsabilidade Fiscal torna os políticos brasileiros altamente disciplinados a ponto de não mais passarem os pés pelas mãos na destinação do dinheiro público, nem de serem perdulários com o erário na efervescência das urnas, atentemos nas seções seguintes para o depoimento de diversos atores políticos a respeito do que aconteceu nas contas públicas estaduais no período que abrange as duas primeiras eleições para governador após a introdução da regra.

Uma vez que o resultado financeiro acumulado é o indicador de desempenho fiscal dos estados que se relaciona com o maior número de variáveis políticas no período de vigência da LRF, conforme os testes do capítulo anterior, voltemos a atenção para os sete estados da Federação identificados na Tabela 3.7 como os detentores dos maiores déficits financeiros ao final de 2006: Rio Grande do Sul, Goiás, Mato Grosso do Sul, Alagoas, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraíba, pela ordem decrescente de déficit. Na amostra incluímos deliberadamente dois estados que apresentam superávit financeiro em seus relatórios de 2006: São Paulo, pela sua preeminência política e grande representatividade no PIB nacional, e Pernambuco, por registrar o maior superávit primário entre todos os estados da Federação, o que os torna úteis o bastante para fins de comparação. As informações que fundamentam a subsequente análise são extraídas de entrevistas publicadas em jornais de grande circulação e em portais informativos dos estados, bem como da investigação documental, inclusive de relatórios dos tribunais de contas respectivos. As informações são confrontadas com dados da execução orçamentária estadual, com especial enfoque para a virada do governo.

#### *4.1.1 Alagoas: PSB (1999-2005); PDT (2006)*

Teotônio Vilela Filho (PSDB) assevera receber o governo de Alagoas em 2007 com um déficit acumulado de R\$ 400 milhões. Na concepção do governador, o déficit tem origem principalmente numa série de aumentos salariais concedidos aos servidores públicos estaduais por Ronaldo Lessa (PSB) e Luis Abílio (PDT), que o antecederam no cargo. Nada obstante, o peso excessivo da folha de pagamento provocado pelo crescimento acelerado do setor público, que passa de 17 por cento para 27,6 por cento do PIB estadual entre 1985 e

2004, é um problema antigo em Alagoas, cuja nocividade para as cifras do governo se percebe antes mesmo da chegada de Lessa ao poder. Com Lessa, o Estado põe-se na maioria dos anos acima do limite prudencial de 46,5 por cento da RCL recomendado pela LRF para gastos com pessoal. Nesse período, os maiores beneficiários de reajustes salariais parecem ser os próprios membros do Legislativo, cuja soma de salários eleva-se a 5,3 por cento da despesa estadual em 2006, desrespeitando de forma ostensiva o limite específico de 3 por cento previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal. A obscuridade dos dados gerenciais da Assembléia Legislativa, que sequer revelam quantos funcionários há na sua folha salarial relativa ao ano de 2006, favorece potenciais intentos de furtar-se ao cumprimento da regra.

Alegando escassez de recursos, Vilela Filho expede decreto suspendendo os reajustes salariais concedidos em 2006. A situação parece realmente atingir o ponto de ebulição, quando do topo do poder alagoano o novo governador observa grande quantidade de servidores públicos acampados em frente ao Palácio Zumbi dos Palmares, em manifesto contra o ato governamental. A situação fiscal em Alagoas já começa a se assemelhar à crise que por pouco não quebrara o Estado dez anos antes, durante a administração de Divaldo Suruagy (PMDB). O governador eleito apressa-se em divulgar nota, justificando que a dura medida tem como objetivo único o enquadramento nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. O aumento, diz a nota, houvera desequilibrado as contas de Alagoas, impossibilitando o governo sequer de honrar os convênios do Estado ou pagar débitos pendentes da administração Lessa-Abílio. Cepticismos, então, começam a despontar sobre a gestão orçamentária alagoana de 2006, incitando dissensão entre os antigos aliados de campanha Lessa e Vilela Filho.

Ocorre que alguns ex-Secretários do governo de Lessa contestam os números apresentados pelo governo Vilela Filho, gerando uma nota conjunta dos ex-governadores Ronaldo Lessa e Luís Abílio, onde negam haver as reposições salariais para os servidores do Estado em 2006 ultrapassado certos limites provindos da LRF. Segundo a nota, o que há é uma tentativa de “desconstruir e enlamear a seriedade da gestão Lessa-Abílio, que tirou Alagoas do fundo do poço em que se encontrava”.<sup>23</sup> Negam também que a administração de Lessa deixara um déficit de R\$ 400 milhões, mas, ao contrário, uma sobra de recursos em caixa superior a R\$ 13 milhões. Embora insista em desconhecer estas disponibilidades, Vilela dá sinais de também não conhecer o *status* das finanças de Alagoas. Em abril de 2007, durante negociações salariais com os policiais militares, o governo afiança que o déficit é de R\$ 304 milhões. Posteriormente retrocede, ao admitir que o furo financeiro não vai além dos R\$ 122 milhões.

Os duodécimos transferidos ao TCE e demais órgãos do Legislativo e Judiciário de Alagoas são igualmente evocados pelo governador Vilela Filho como causadores da intrincada situação financeira no Estado, o que merece pronta resposta do conselheiro Otávio Lessa, irmão do ex-governador Ronaldo Lessa, a quem devia o obséquio de ter sido nomeado para o cargo: “com essa divulgação, o governo quer encobrir a falta de competência na administração das finanças estaduais, gerando uma imagem negativa daquelas instituições relacionadas como responsáveis pelo caos.”<sup>24</sup> Já a seccional alagoana da Ordem dos Advogados do Brasil entende ser necessária uma investigação das escritas do governo, devido à constatação de que o valor gasto com repasses de duodécimos é quase o triplo do que se gasta em Alagoas com políticas de saúde e educação.

---

<sup>23</sup> “Ex-governador de Alagoas nega que reajuste prejudica a LRF”. *Folha de São Paulo*, 18 de janeiro de 2007.

<sup>24</sup> “Otávio Lessa repudia propaganda do governo estadual”. *Alagoas 24 horas*, 02 de agosto de 2007.

E num interminável jogo-de-empurra, nem Lessa, nem Abílio e muito menos Vilela Filho assumem responsabilidade pelo rasgão mensal de R\$ 10 milhões constatado nos haveres do Estado desde o início de 2007, afinal de contas os relatórios da gestão Lessa-Abílio registram um boníssimo desempenho fiscal, com superávits primários sempre crescentes. E o que mais impressiona nos números do governo do Estado é que, não obstante os gastos excessivos com pessoal, Alagoas jamais registra déficit primário na vigência da LRF. Caso seja o resultado primário um indicador confiável de solvência fiscal, o rombo de caixa que Vilela Filho supostamente encontra em 1º de janeiro de 2007 nunca existira e, com dinheiro sobrando a essa altura, suas reclamações (e as dos grevistas acampados) padecem por falta de lastro na realidade. E se de fato é assim, o segundo mandato do PSB em Alagoas serve de modelo de administração com orçamento equilibrado para o resto do Brasil, por atingir o pico do superávit primário justamente no ano eleitoral (9,5 por cento da RCL em 2006).

Pende nesta direção o entendimento dos conselheiros do TCE-AL que apreciam o projeto de parecer prévio, recomendando a aprovação dos atos de gestão do Governo do Estado de Alagoas, exercício financeiro de 2006. Apenas com algumas ressalvas quanto aos restos a pagar e à utilização dos repasses do FUNDEF, concluem não haver razões determinantes para a desaprovação das contas de quaisquer dos Poderes alagoanos. A decisão do Tribunal de Contas destoa do que a Polícia Federal pouco tempo depois afirma ter encontrado na folha salarial da Assembléia Legislativa do Estado: um sem-fim de irregularidades (e.g. pagamentos a “laranjas” e “funcionários fantasmas”) conducentes a um desfalque estimado em R\$ 200 milhões, abrangendo os cinco últimos anos do governo Lessa, com o envolvimento de pelo menos dez parlamentares, dentre os quais os deputados estaduais Cícero Amélio (PMN), postulante ao cargo de conselheiro do Tribunal de Contas

de Alagoas, e Isnaldo Bulhões Filho (PMN), filho do então presidente do TCE alagoano, Isnaldo Bulhões. Em resposta a uma suposta negligência do Tribunal de Contas na aprovação das contas do Legislativo, Bulhões explica que “o Tribunal não tem o poder de polícia, não pode quebrar o sigilo bancário, não pode ter acesso a nenhum documento do Banco Central ou de qualquer outra instituição bancária para fazer uma investigação do porte da Polícia Federal. Nós fiscalizamos justamente com base nos documentos que nos são apresentados”.<sup>25</sup>

O presidente do TCE alagoano pretende deixar claro em seu enunciado que o órgão imbuído por excelência de fiscalizar a idoneidade das escritas estaduais não dispõe de recursos institucionais para tanto. Difícil saber até que ponto a escusa é palatável, uma vez que, quase que simultaneamente à revelação feita pela Polícia Federal, a Controladoria Geral do Estado de Alagoas, que não goza dos poderes investigatórios daquela, também publica relatório aduzindo problemas da mesma natureza na folha do Executivo desde o ano 2000. Ademais, a Procuradoria Geral do Estado também identifica ilegalidades relacionadas aos aumentos salariais de 2006: o procurador-geral Mário Jorge Uchoa invoca a LRF para tornar ciente que “os aumentos foram dados no período em que a própria Lei proibia. Nos 180 dias finais de um governo não se pode dar aumento”.<sup>26</sup> Tais fatos em Alagoas no mínimo erguem dúvidas quanto à capacidade institucional das cortes de contas de garantir o *enforcement* das regras fiscais. Também não se pode evadir da dimensão política dos julgados do TCE-AL, em face da rápida formação de alianças políticas visando à sucessão no Conselho de Contas do Estado, com deputados de diferentes grupos se

---

<sup>25</sup> “TC não tem poder de polícia”. *Gazeta de Alagoas*, 17 de dezembro de 2007.

<sup>26</sup> “As classes que receberam ajustes foram enganadas”. *Gazeta de Alagoas*, 16 de janeiro de 2007.

articulando para assegurar a indicação a uma vaga de conselheiro, na superveniência do veredicto sobre as contas estaduais de 2006.

#### *4.1.2 Goiás: PSDB (1999-2005); PP (2006)*

No Estado de Goiás, a administração de Marconi Perillo (PSDB) não se desfaz do pertinaz déficit financeiro reinante nos seus dois mandatos, até arrear do cargo em março de 2006, para assumir o vice-governador Alcides Rodrigues (PP). É controversa a gênese da crise fiscal que flagela o Estado. Segundo prosélitos do PSDB, o problema advém das dívidas contraídas ainda nas administrações peemedebistas, as quais são renegociadas com o governo federal durante a gestão de Maguito Vilela (PMDB) e agora comprometem cerca de 15 por cento da receita total do Estado. O PMDB, por sua vez, desloca toda a responsabilidade para o grupo tucano que passara oito anos no poder desde 1999, desatando a comprometer o caixa a ponto de levar o Estado à agora iminente bancarrota. A polêmica recebe os moldes de uma incessante peleja eleitoral, com ambos os partidos almejando retomar o poder em 2010.

Em 2003, ao ter início o segundo mandato tucano sucessivo, o resultado financeiro logra uma melhora acentuada, com o déficit precipitando-se de 9,8 para 0,9 por cento da RCL, face à contração fiscal própria de começo de governo. No ano pré-eleitoral de 2005, todavia, o recalcitrante déficit de Goiás retoma sua curva ascendente, atingindo 19,3 por cento. A insuficiência de caixa se amaina levemente em 2006, aparentemente em função das limitações de gasto impostas pela LRF para os últimos quadrimestres do mandato. Mesmo assim, o Estado encerra aquele ano com um custoso déficit financeiro de 17,4 por cento da RCL, o segundo maior dentre os estados brasileiros. A explicação do governo

goiano para tamanho desequilíbrio entre receita e despesa é a queda da arrecadação do setor agrícola e nunca os gastos do ano eleitoral. Seguramente, quando assume o posto em 2007, Alcides já vislumbra as adversidades financeiras que enfrentaria no cargo findos os comícios da estação.

Ao principiar seu segundo termo a palavra de ordem é reprimir o gasto para ajustar as contas, com ações que incluem alterações na estrutura de incentivos fiscais. O governo passa, então, a buscar apoio de grupos de interesse dentro da classe empresarial, que seria a virtual perdedora com uma eventual contração das políticas de renúncia fiscal. Também se recorre à demissão de servidores comissionados para minorar as despesas com pessoal, sob o argumento de que o valor da folha salarial é maior do que toda a arrecadação do Estado. Por ter sido reconduzido ao posto, todavia, Alcides é um dos poucos governadores a não denunciar desmandos na gestão fiscal de 2006. Isso faz brotar críticas no lado da oposição, que culpa Alcides e seu antecessor pelo tormento financeiro de Goiás. No juízo do prefeito de Goiânia, Íris Rezende (PMDB), a preocupação de Alcides é “não ferir aliados”, embora no discurso do governador o tom seja outro: “Eu não estou preocupado com quem deixou dívidas ou não. Temos de olhar é pra frente. Estamos preocupados em colocar o Estado em condições de investimentos para seu desenvolvimento, equacionando essa relação entre receita e despesa.”<sup>27</sup> Salta à vista que prefere Alcides poupar o camaradesco Perillo, de quem recebera apoio à reeleição.

Não há consenso mesmo dentro da equipe de Alcides sobre a exatidão dos numerários de Goiás naqueles primeiros meses de 2007. No princípio o governador admite pesar sobre o caixa um déficit financeiro mensal de R\$ 87 milhões. Semanas depois o Secretário da Fazenda Jorcelino Braga assegura que a realidade financeira é pior do que

---

<sup>27</sup> “Alcides admite déficit de quase R\$ 100.000.000,00 mensais”. *Jornal O Popular*, 21 de junho de 2007.

antes se supunha e o descompasso entre receita e despesa é de R\$ 100 milhões. Por seu turno, o subchefe do Gabinete de Controle Interno do Estado, Otávio Alexandre da Silva, refere que o valor do déficit não excede os R\$ 55 milhões por mês. O desencontro de informações só se presta a obscurecer o que realmente se passara com o dinheiro de Goiás em 2006, tudo dissimulado por imprecisões e falta de transparência contábil.

A quantia inscrita em restos a pagar de 2006 para 2007 toca a casa dos R\$ 520 milhões. Fontes do governo explanam que o valor se refere à folha de pagamento de dezembro somada ao 13º salário do funcionalismo. As mesmas fontes não explicam, porém, que o problema sobrevém com os reajustes salariais decorrentes de planos de carreira aprovados em 2006, contemplando 13 categorias de servidores, e pela contratação de 2,5 mil funcionários concursados às vésperas da campanha eleitoral, sem a demissão dos que ocupam as vagas a título de comissionados. O bônus político de tal escolha para o candidato governista é duplo: ganha votos do funcionalismo com os reajustes e novas contratações e garante o amparo político de partidos e deputados da base aliada que anelam conservar os manipuláveis cargos em comissão. Entretanto, o ônus fiscal é protuberante: a folha de pagamento atinge 65 por cento da receita em 2007, ultrapassando o máximo permitido pela LRF.

O balanço fiscal geral de 2006 do Estado de Goiás é examinado pelo TCE-GO em sessão extraordinária, que ao fim dá testemunho da exatidão e regularidade das peças contábeis respeitante às receitas e despesas do Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Executivo, este último abrangendo as escritas de Perillo e Alcides Rodrigues. O parecer é para todos propício, embora os auditores consignem nítida desobediência aos limites da LRF para despesa total com pessoal, particularmente os limites do Legislativo, desprezo à exigência constitucional de aplicação de percentuais de recursos em áreas de ciência e

tecnologia, além de um déficit de mais de R\$ 60 milhões habilmente entornado para o ano posterior. Apenas com a recomendação de que o governo adote medidas visando ao equilíbrio orçamentário em 2007, o TCE encaminha seu parecer aos deputados da Assembléia Legislativa, majoritariamente governistas, a quem cabe a aprovação e arquivamento do documento.

#### *4.1.3 Mato Grosso do Sul: PT (1999-2006)*

André Puccinelli (PMDB) garante, sem relutância, que a situação fiscal de Mato Grosso do Sul é deveras preocupante no final de 2006, quando o ex-governador José Orcírio Miranda dos Santos (o Zeca do PT), da base aliada de Lula, finalmente desocupa o cargo após oito anos de administração à frente do Estado. Para o governador entrante Puccinelli, Zeca do PT largara as contas estaduais em condição “no mínimo calamitosa”, com poucos R\$ 4 milhões em caixa e adiposos R\$ 250 milhões em dívidas. Em mensagem do dia 14 de fevereiro de 2007 à Assembléia Legislativa, Puccinelli se refere a um “enorme desequilíbrio fiscal, associado a uma gestão inadequada, sob o ponto de vista da legalidade e da eficiência”. Com exemplo de ineficiência, Puccinelli diz que o seu antecessor simplesmente perdera o prazo para o uso de verbas em educação e tivera que devolver o dinheiro à União.

Embora não se ponha à prova a veracidade da alegação, o que a execução orçamentária de Mato Grosso do Sul patenteia é que a administração de Zeca do PT caracteriza-se por um aumento expressivo de gastos sociais, dentre os quais se contabilizam as despesas em educação. Durante a era petista, o governo despense uma média de 37,9 por cento da RCL na área social, contra 34,6 por cento do governador que o antecede, o

peemedebista Wilson Martins (1995-1998). Todavia, a diferença teoricamente mais curiosa entre o governo peemedebista e o petista é que, no caso do PMDB, os gastos em políticas sociais despontam sensivelmente no último ano do governo Wilson, ao contrário da gestão esquerdista de Zeca do PT, durante cujos mandatos os gastos de cunho social exibem queda nos anos eleitorais de 2002 e 2006.

Já as despesas com investimentos de infra-estrutura manifestam comportamento diametralmente oposto: o governo do PMDB gasta mais (12,6 por cento da RCL, em média) e o PT gasta menos (9 por cento). No curso do governo peemedebista, tais gastos crescem perceptivelmente em anos de eleição, ao contrário do que efetivamente ocorre na administração do PT. Ou seja, observa-se nas cifras do Estado um evidente *trade-off* entre estas categorias de despesa, de forma que uma delas é sempre privilegiada nos anos eleitorais, em detrimento da outra. Aumento estratégico de gastos é, então, recurso utilizado por administrações sucessivas, sob diferentes legendas partidárias. Impreciso, portanto, o trecho da mensagem do peemedebista Puccinelli à Assembléia, ao afirmar que “o desperdício foi tão sério quanto um delito”, quando assim se refere exclusivamente ao governo petista.

Em termos de resultado primário, porém, a administração peemedebista se sai ligeiramente melhor, ostentando um superávit de 6,5 por cento da RCL em 2002, enquanto o indicador petista é de 5,8 por cento ao final do último mandato. Todavia, os reiterados superávits primários de Mato Grosso do Sul pouco concorrem para a redução do déficit financeiro acumulado, que atinge em 2006 o montante de R\$ 513 milhões, segundo números do Tribunal de Contas do Estado. O valor é copiosamente expressivo (correspondente a 13,7 da Receita Corrente Líquida), o que não corrobora a negativa do líder do PT na Assembléia Legislativa, o deputado Pedro Kemp, reagindo às palavras do

governador Puccinelli e em defesa de seu antigo aliado partidário: “Não podemos concordar com a imprudente declaração de que a atual administração herdou caos financeiro”.<sup>28</sup>

Também é incompatível com a reação do líder petista o fato de o ex-governador passar a faixa sem saldar a parcela da dívida do Estado com a União referente ao mês de dezembro de 2006 (ainda de sua competência), motivo pelo qual se lê no relatório de finanças constante da mensagem de Puccinelli à Assembléia que “foram ignorados preceitos básicos da Lei de Responsabilidade Fiscal”. A inadimplência expõe o governo sucessor ao pagamento de multas e ao risco de não obter repasses da União, o que só não acontece aqui porque o Estado granjeia ajuda federal, após audiência do governador com o Presidente da República. Zeca, por sua vez, credita a falta de pagamento a um surto de febre aftosa na região, o que teria afetado o agronegócio e, por ilação, prejudicado a arrecadação estadual.

O TCE de Mato Grosso do Sul, em seu parecer prévio sobre as escritas de 2006, sequer faz menção ao caso, a não ser para confirmar que o ex-governador respeita o limite para o montante da dívida consolidada fixado pela LRF. Também consta do parecer que o limite de 60 por cento da RCL para despesas com pessoal é “cumprido com folga”. Pouco relevante para o relatório da corte é a constatação de um déficit de 1,4 por cento entre a receita total e as despesas liquidadas em 2006, ao mesmo tempo em que se vê uma elevação de 3 pontos percentuais nos gastos sociais. Nas recomendações de praxe, o TCE reclama urgência de maior controle sobre os valores inscritos em restos a pagar, nem tanto por enxergar um acúmulo de R\$ 187 milhões a rolar desde exercícios pretéritos, mas por

---

<sup>28</sup> “Governador do MS acusa Zeca do PT por caos nas contas”. *O Estado de São Paulo*, 16 de fevereiro de 2007.

reconhecer que em 2006 o governo estadual deixa R\$ 326 milhões a serem pagos *a posteriori*. Assim se posiciona o Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul, aprovando por unanimidade os atos de gestão de 2006 de Zeca do PT.

#### *4.1.4 Minas Gerais: PMDB (1999-2002); PSDB (2003-2006)*

Em 2003, Aécio Neves (PSDB) galga o governo de Minas em substituição a Itamar Franco (PMDB). O mandato de Itamar se caracterizara por grande desgaste político no relacionamento do Estado com o governo federal. Ao ser empossado em 1999, Itamar Franco decreta moratória da dívida interna mineira, alegando que o erário estadual não suporta os termos da renegociação da dívida selados com a União no ano anterior. A represália federal vem com a retenção de parte das transferências intergovernamentais destinadas a Minas, conforme dispõe o contrato para o caso de inadimplência. O governador resolve ceder e retomar o pagamento mensal dos débitos, mas não sem antes provocar grande polêmica e alarde na mídia.

Os queixumes de Itamar resultam basicamente do medonho comprometimento dos haveres estaduais, situação que se replica em diversos outros governos de agora e de então, inclusive na estréia do próprio Aécio Neves como mandatário maior de Minas, quando reclama ter herdado da administração antecedente um déficit financeiro de R\$ 4,1 bilhões. Isto porque Itamar, que dantes tanto se queixara, coroa seu mandato em 2002 com o alçamento de quase 40 por cento nas despesas de pessoal (Jayme Jr. *et al.*, 2006: 15). A verdade é que o caso mineiro é bem típico do efeito dos ciclos políticos orçamentários em mudanças de mandato: os gastos despencam no primeiro ano para em seguida começar a crescer novamente, atingindo um pico no último ou penúltimo ano de gestão. É justamente

o que sucede nos dois momentos de transição do governo do Estado: ajuste fiscal logo após a saída de Eduardo Azeredo (PSDB), redundando em superávit primário no final do primeiro ano de Itamar Franco (PMDB), e posterior expansão fiscal que conduz a um déficit primário de 5,5 por cento da Receita Corrente Líquida em 2002.

A mesma ondulação se observa na mudança do PMDB de Itamar para o PSDB de Aécio: contração fiscal em 2003 e 2004, seguida de relaxamento nos dois anos subseqüentes, embora o resultado primário se mantenha em patamares positivos. Por um lado, o déficit mineiro de R\$ 4,1 bilhões cai para R\$ 2,3 bilhões, com a porção maior do ajuste ocorrendo na primeira metade do governo Aécio, a quem se atribui um “choque de gestão” amparado em rigorosas medidas de ajuste fiscal. Por outro, quando Aécio Neves resolve se empenhar na busca à reeleição, os gastos com investimentos rompem a subir: a rubrica lança-se de R\$ 1,1 bilhão em 2004 para R\$ 2 bilhões em 2005, num acréscimo de 82,4 por cento. A faceta eleitoral do incremento de gastos em Minas fica evidente no surpreendente aumento das despesas do governador com publicidade, cujas cifras, após pedidos sucessivos de suplementação orçamentária, atingem quase seis tantos do que inicialmente se prevê no orçamento estadual para todo o ano de 2005. Ou seja, a recondução de Aécio Neves à frente do governo de Minas em 2006 se expressa num conto mui bem sucedido de reeleição às custas da insigne conjugação entre obras públicas e propaganda eleitoral.

Como é, então, capaz de firmar o resultado primário em território positivo? Primeiro, o governo contesta haver gastos excessivos nos meses finais do mandato de Aécio. Segundo, argumenta que, por se ter deparado com uma crise fiscal extrema, esforça-se por equilibrar as finanças, restringindo as previsões orçamentárias ao mínimo possível. Terceiro, à medida em que o Estado vai paulatinamente reduzindo o déficit, destina mais

recursos às diversas atividades de governo, não apenas à de comunicação. No fim das contas, o Estado de Minas consegue “domar” a mais grave crise financeira e fiscal da sua história mediante uma estratégia de absoluta austeridade fiscal, assim resume o ex-Secretário de Planejamento e Gestão Antônio Augusto Anastásia. De tudo isto se municia Aécio para anunciar no preâmbulo de sua empreitada à reeleição que o Estado atingira o “déficit zero” em 2004 e superávit primário em 2005, dando aos fatos ampla publicidade. A divulgação dos sucessos das reformas administrativas e das políticas de equilíbrio fiscal inibiria críticas ao governo Aécio. Assim, o “choque de gestão” e o decorrente “déficit zero” acabam se tornando os principais temas da campanha do governador nas eleições de 2006 e de uma eventual disputa presidencial em 2010.

O lado reverso da moeda é que o déficit financeiro de Minas é de 10 por cento da RCL em 2005 e 9,31 em 2006, ainda que o Estado reporte superávit primário em ambos os exercícios. Na opinião de Jayme Jr. *et al.* (2006), a diferença contábil deve-se ao fato de Minas praticamente dobrar o percentual de despesas inscritas na conta patrimonial de restos a pagar, o que as tornara suscetíveis de se transfigurar em dívida flutuante e escapar ao cálculo do resultado primário. Quanto a 2003 e 2004, abundam na imprensa denúncias de que o governo de Minas fizera “maquiagem contábil” nas prestações de contas, com o fim de encobrir a não-aplicação de recursos em serviços de saúde nos percentuais determinados pela Constituição Federal, facilitando, deste jeito, o ajuste das contas. Nos pormenores das denúncias, o governo contabiliza como se fora gastos de saúde vários itens estranhos à rubrica, tais quais precatórios, serviços de limpeza e (pasmem!) construção de praças.<sup>29</sup> Vozes ligadas à oposição também repelem os números de Aécio, como o ex-Secretário adjunto da Fazenda de Minas Gerais durante o governo Itamar, Fabrício Augusto de

---

<sup>29</sup> “Aécio maquiou gastos da saúde em Minas”. *Folha de São Paulo*, 13 de agosto de 2006.

Oliveira, que diz não ter dúvidas de continuarem “deficitárias as contas do Estado” e “irresolvido o problema de sua dívida”, e o jornalista mineiro José Maria Rabêlo, militante do PDT, que sustenta não passar de “enganosa operação de marketing o déficit zero anunciado”.

Todos os exercícios financeiros do governador Aécio Neves são agasalhados sem qualquer ressalva pelo pleno do Tribunal de Contas do Estado, embora o relatório de auditoria que lá chega, elaborado por uma equipe de 20 auditores do TCE-MG, reprove duramente o cálculo utilizado pelo governo para aplicações em saúde pública. Acontece que, dos seis conselheiros que julgam as escritas do governador, quatro houveram sido deputados estaduais. Ademais, Aécio indica no final de 2006 Adriene Andrade (esposa do seu fiel escudeiro e então vice-governador Clésio Soares de Andrade) para o cargo de conselheira do Tribunal de Contas. Dos cinco membros da comissão especial da Assembléia Legislativa que aprova a indicação, quatro são aliados de Aécio. Contra a indicação é impetrada uma Ação Popular, denunciando o arripio dos princípios da legalidade e moralidade pública; mas a liminar pedindo a suspensão da posse da conselheira é sumariamente negada. O Ministério Público Federal também chega a oferecer ação contra o governador por irregularidades na execução de despesas na área de saúde, mas sequer há concessão de liminar, o processo cai na vala comum e o julgamento do mérito passa a depender do vagaroso caminhar judicial. O hábil articulador político Aécio Neves, que então conta com sólida base parlamentar e amplo apoio popular, parece igualmente contar com a simpatia de membros de outros Poderes.

#### *4.1.5 Paraíba: PMDB (1999-2002); PSDB (2003-2006)*

A primeira vista, o déficit financeiro do governo paraibano no início de 2007 é desprezível se comparado com os outros estados da amostra. Além disso, o Estado da Paraíba apresenta superávit primário por vários anos consecutivos desde 2003, quando Cássio Cunha Lima (PSDB) toma a liderança no Executivo estadual. Contudo, o percentual negativo de aproximadamente 3,1 por cento da RCL é suficiente para relacionar o governador reeleito Cunha Lima entre aqueles que pecam por não obedecer o que ordena a Lei de Responsabilidade Fiscal sobre não transferir déficits de final de governo para o exercício seguinte, sob qualquer hipótese.

É inegável que, de forma também semelhante à maioria dos estados brasileiros, o governo paraibano atira-se ao equilíbrio das contas em 2007, mediante racionalização de gastos, visando à pública demonstração de boa governança e responsabilidade fiscal com o resgate dos compromissos assumidos perante a Secretaria do Tesouro Nacional. Só que tanto esforço fiscal no início do segundo termo de Cunha Lima tangencialmente delata os excessos ocorridos no ano eleitoral, o que acaba virando terreno fértil para críticas ferrenhas provenientes da oposição: o deputado peemedebista Vitalzinho, ao usar da tribuna da Câmara Federal em fevereiro de 2007, não poupa palavras para explicar porque, na sua opinião, o governador Cássio Cunha Lima seria o grande responsável pela débil situação financeira do Estado, após receber o caixa equilibrado das mãos do ex-governador Roberto Paulino (PMDB), que tão bem governara a Paraíba nos nove meses subseqüentes à saída de José Maranhão, outro do PMDB:

*“O governador atual, (...), recebeu o estado com provado equilíbrio financeiro; adimplente com suas obrigações salariais, com planejamentos orçamentários em franca execução; além de reservas em caixa, conforme demonstrativo do Tribunal de Contas da Paraíba. (...) Após quatro anos o atual governo não conseguiu manter a estabilidade em suas contas e recorreu a empréstimos, contraídos pelos próprios servidores, para pagar o que lhes era devido em oito folhas salariais”* (Vital do Rego Filho, deputado federal, PMDB-PB).<sup>30</sup>

A moção de simpatia do deputado com referência à gestão fiscal peemedebista não condiz com as informações fiscais do Estado referentes aos anos em que seu partido está no poder. Em 2002, último ano do PMDB na administração estadual, o resultado primário da Paraíba é negativo, ao contrário do superávit apresentado pelo governo do PSDB em 2006. Além disso, o resultado financeiro piora sobremaneira por ocasião das eleições paraibanas de 2002, ao passo que nas de 2006 o déficit financeiro é menor do que em 2005. O governador do PMDB tem ao seu alcance mais verbas de privatizações e, mesmo assim, é do governo do PSDB a melhor média em termos de resultado primário. Outra diferença importante dos tucanos em relação aos peemedebistas: a Paraíba registra queda de investimentos no intervalo 2003-2006 (PSDB), em comparação a 1999-2002 (PMDB). A característica comum é que ambos concluem o quarto ano de governo empurrando déficit financeiro para o governo seguinte. As cores partidárias, portanto, pouca diferença fazem na aspiração de ignorar as proibições do Artigo 42 da LRF.

---

<sup>30</sup> Pronunciamento publicado no jornal *Correio da Paraíba*, em edição do dia 22 de fevereiro de 2007.

Já nos preparativos para a campanha eleitoral de 2006, em discurso aos deputados da Assembléia Legislativa cujo tema gira em torno do que houvera sido as realizações de seu governo, Cunha Lima vale-se da ocasião para se referir aos “dados incriminadores da contabilidade pública” da gestão que o precedera, de quem teria recebido por legado uma dívida de curto prazo de R\$ 930 milhões:

*“Apesar de todos os recursos extraordinários oriundos das privatizações, a Paraíba acumulava déficit primário desde 2000, quando iniciou o absoluto descumprimento de todas as metas fiscais acertadas com a Secretaria do Tesouro Nacional. Os números são públicos, mas escondidos da opinião pública e desta própria Assembléia, durante anos seguidos”* (Cássio Cunha Lima, PSDB, governador da Paraíba).<sup>31</sup>

Quanto à precária situação financeira do Estado no início de 2007, o Secretário de Planejamento e Gestão Franklin Araújo logo discorda que a culpa é de Cunha Lima, mas de fatores alheios à sua vontade. Os principais fatores seriam que 1) a Paraíba tivera que pagar ao Governo Federal, no primeiro mandato tucano, cerca de R\$ 1,4 bilhão a título de juros e amortização da dívida, valor que equivaleria ao gasto anual do Estado com o funcionalismo público, e 2) no mesmo período, o Estado teria recebido apenas R\$ 236 milhões de transferências voluntárias. Para Araújo, isso basta para explicar a insuficiência de caixa do governo. É verdade que no período o governo do PSDB recebe em média menos transferências, somadas as constitucionais e voluntárias (5,9 por cento da RCL), do que o

---

<sup>31</sup> “Cássio faz balanço de Governo em sessão da AL”. Portal *Paraíba Notícias*, 20 de fevereiro de 2006.

do PMDB (9,8 por cento). Não obstante, dados do Tesouro Nacional indicam que a Paraíba é beneficiada, na era Cunha Lima, com mais transferências intergovernamentais do que outros estados nordestinos de porte equivalente, como Sergipe, Piauí e Rio Grande do Norte, que apresentam indicadores fiscais mais saudáveis que a Paraíba. Matematicamente, os repasses federais se prestam a contribuir não apenas para calcar o déficit financeiro no final do primeiro mandato tucano pós-LRF, mas também para proporcionar ao governador maior folga na aplicação de recursos próprios do tesouro nos investimentos públicos ou nas políticas sociais.

É de se fazer menção, porém, à dívida consolidada do Estado, herdada de governos anteriores e inflamada por conta de um empréstimo contraído em 2002 junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento para fins de saneamento básico e outras obras de infraestrutura. Isto ajuda a explicar, por um lado, porque o governo da Paraíba incorre em déficit financeiro em 2006, ao contrário de Sergipe, Piauí e Rio Grande do Norte, estados que recebem menos transferências. Por outro lado, demonstra que o déficit da Paraíba apurado ao final do mandato de Cássio Cunha Lima é gerado também pelo endividamento destinado a financiar obras públicas, ainda que em escala menor do que nos governos que o antecedem. Resumindo, o governo do PSDB na Paraíba recebe menos transferências federais e gasta menos em investimentos, porém alcança uma performance fiscal superior à do PMDB.

Com isso, um questionamento se levanta de imediato: se realmente Cunha Lima não gastara em obras de grande visibilidade eleitoral tanto quanto seu antecessor José Maranhão, o que explica, então, a sua reeleição para o governo do Estado, derrotando o concorrente peemedebista? Para seus adversários políticos a resposta é simples: em 2006, o governador recorre a contratações de pessoal e a concessão de gratificações numa escala

sem precedentes com vistas a lograr o apoio da parcela de eleitores vinculada ao funcionalismo público, além de gastar exageradamente em propaganda eleitoral para alcançar o voto da outra fração do eleitorado e garantir, por tais meios, sua recondução ao cargo. O PMDB também acusa o governador tucano de urdir desvios eleitoreiros ao não aplicar fielmente os recursos dos repasses constitucionais destinados a melhoramentos na área de saúde pública. Quanto aos gastos com pessoal, os dados da execução orçamentária do governo da Paraíba escancaram um crescimento em proporção da RCL de 14,5 por cento de 2005 para 2006, ao passo que os gastos com investimentos sobem apenas 2 por cento. O jovem governador sucumbe, então, à velha tentação de aumentar o salário dos servidores com vistas a obter bons resultados nas urnas.

O governo, porém, é categórico em sustentar que as aleivas denúncias da oposição são sem causa e não passam de mera intriga. Entretanto, tem origem uma inquirição cujo desfecho leva o Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba a decidir pela cassação do mandato do governador Cássio Cunha Lima por uso indevido de recursos públicos com fins de gerar para si benefícios políticos durante a campanha eleitoral de 2006. Nesse ínterim, os conselheiros do TCE paraibano aprovam as minúcias contábeis do governo de Cunha Lima referente a 2006, seguindo juízo favorável do Ministério Público. As escritas de 2002 dos governadores José Maranhão e Roberto Paulino também são achadas satisfatórias pela Comissão de Orçamento da Assembléia, derrubando em parte o parecer preliminar do TCE-PB, que opina pela aprovação das contas de José Maranhão e pela rejeição das de Paulino, a quem os auditores houveram imputado culpa por irregularidades nas finanças do Estado nos últimos meses do ano. Os desenlaces na Paraíba em 2002 e 2006 fornecem exemplos de como o arbítrio político prevalece sobre decisões

técnicas, quando doutra sorte se espera a aplicação das penalidades prenunciadas para os governadores que violem a LRF no final do mandato.

#### *4.1.6 Pernambuco: PMDB (1999-2005); PFL (2006)*

Pernambuco faz tombar seu déficit financeiro de R\$ 405 milhões em janeiro de 1999 para R\$ 31 milhões, em agosto de 2002, sobejando, em pleno período eleitoral, um superávit corrente de R\$ 195 milhões, já descontadas provisões para décimo terceiro e gratificação natalina de seus servidores. Outra menção positiva é que o Estado pouco se endivida nos quatro primeiros anos da era Jarbas, garantindo para si um lugar entre os fiéis cumpridores das metas acordadas com o Tesouro Nacional. Esta invejável saúde financeira do Estado dá-se em grande medida por sacar receitas extraordinárias para financiar investimentos. Ou seja, não é preciso se endividar por contar com os recursos da privatização da Companhia Energética do Estado de Pernambuco (CELPE), uma receita que excede 2 bilhões de reais.

É basicamente por conta disto que o primeiro governo Jarbas fica marcado pelas grandes obras de infra-estrutura, com gastos na melhoria de rodovias (notadamente a duplicação da BR-232, carro-chefe de seus comícios à reeleição), ampliação das redes de abastecimento de água, investimentos no complexo portuário de Pernambuco e construção de novas instalações para o Aeroporto Internacional dos Guararapes. Nesse intervalo (1999-2002), Pernambuco alcança a maior taxa média de investimento de sua história recente: 17,5 por cento da Receita Corrente Líquida.

O ano de 2003, entretanto, é de vacas magras em Pernambuco, nada atípico numa fase do ciclo que começa com o fim das eleições. Para se purgarem da efusão expansionista

da estação eleitoral, Jarbas e sua equipe fixam metas para redução de despesas com o custeio da estrutura administrativa. Segundo informações do Programa de Controle e Redução de Custos de Pernambuco (Procontroler), o item de gasto cuja queda mais contribui para o alcance das metas é o de serviços de consultoria. Outro dispêndio de custeio com expressivo abatimento é a aquisição de materiais de distribuição gratuita, como cartazes publicitários e carros-pipa. Obviamente, tanto estes serviços quanto os de consultoria são muito mais necessários no ano antecedente, para adornar a campanha que culmina com a reeleição do governador.

Outrossim, em 2003 os recursos das privatizações já têm virtualmente se esgotado e as verbas federais estão mais escassas porque a opção do governo Lula de investir maciçamente em políticas sociais dificulta a liberação de recursos para os estados. Em compensação, o Estado conta com um crescente nível de arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), fruto, dentre outras coisas, do investimento na modernização do fisco. Ademais, o governo estadual se vale de transações creditícias internas e externas (empréstimos junto ao Bird, BID e o banco alemão KFW, no valor aproximado de R\$ 440 milhões) para financiar os gastos em programas de infra-estrutura. Mesmo assim, Jarbas Vasconcelos não consegue na sua segunda gestão erguer os investimentos aos níveis da primeira.

Mozart Siqueira, Secretário da Fazenda de Pernambuco no segundo mandato de Jarbas, admite haver pressões políticas em ano de eleição: “É natural que em ano eleitoral haja mais reivindicação da classe política pelo aumento dos gastos, mas a determinação do governador é manter o ajuste fiscal”.<sup>32</sup> De fato, as medidas de ajuste fiscal erigidas nos primeiros anos do mandato e a persistência do governo em ignorar as repetidas

---

<sup>32</sup>“Dívidas enfraquecem poder eleitoral dos governadores”. *Valor Econômico*, 15 de março de 2004.

reivindicações salariais dos servidores (o que garante que os gastos com pessoal se mantenham abaixo do limite prudencial de 46,5 por cento, segundo informa o Art. 22, parágrafo único, da LRF) parecem livrar Jarbas de terminar seu segundo termo da mesma forma que vários outros governadores: legando déficit financeiro para o seu sucessor e adversário político Eduardo Campos (PSB).

Contudo, o novo governador Eduardo Campos anuncia logo no prelúdio que há prioridade alta em cortar as despesas de custeio em pelo menos 20 por cento, acrescentando que haveria interrupção nos programas de investimento nos meses seguintes. A rigor o alarido não é digno de espanto, já que em início de governo é natural se procurar o equilíbrio fiscal, adiando os empreendimentos dispendiosos para momentos politicamente mais oportunos. Ocorre que a decisão de limitar gastos fora tomada, segundo o governador, após sua equipe ter constatado grave desequilíbrio nas contas do Estado. Em documento apresentado à imprensa em entrevista coletiva, os titulares da Fazenda, Djalmo Leão, do Planejamento, Geraldo Júlio e da Controladoria, Ricardo Dantas, tornam público que Eduardo Campos herdara um déficit de 225 milhões de reais.

Os números apresentados pelo governador que assume definitivamente não batem com os registrados pelo que sai. Ao se acessar a execução orçamentária de Pernambuco, o que aparece no balanço fiscal de 2006 é algo no mínimo impressionante: um superávit primário de R\$ 2,3 bilhões de reais, o equivalente a 20,2 por cento da Receita Corrente Líquida anual do Estado. Tal percentual é exageradamente maior do que a média das demais unidades da Federação, que não transpõe os 3,6 por cento. Pernambuco fica bem à frente do segundo colocado, o Estado do Maranhão, que obtém 12,7. O resultado pernambucano é também muito melhor que os meros 4,5 por cento apresentados por São Paulo, estado que termina o ano com o dobro do resultado financeiro de Pernambuco em

termos percentuais. Por fim, o excelso resultado primário de Pernambuco em 2006 é muito superior ao de 2002, embora naquele ano o Estado contasse com as gordas pecúnias da alienação da CELPE.

Como é de se antever, tão excelente performance não conduz o Tribunal de Contas do Estado a outra decisão que não seja a aprovação com louvor das escritas de 2006 de Jarbas Vasconcelos e de seu sucessor desde março até o final do ano, Mendonça Filho (PFL). Talvez o estupendo resultado primário pernambucano tenha muito a dizer a respeito da por vezes exaltada habilidade que tem Jarbas de administrar recursos públicos em meio ao frevo eleitoral. Ou, então, caso haja fundamento no protesto de Eduardo Campos, os relatórios de gestão fiscal do Estado têm pouco a dizer a respeito da verdadeira história das contas públicas de Pernambuco em 2006.

#### *4.1.7 Rio de Janeiro: PSB (1999-2001); PT (2002); PMDB (2003-2006)*

Rosângela Matheus (PMDB) ocupa o assento no Palácio Guanabara acusando Benedita Silva (PT), sua antecessora imediata, de descumprir a LRF. Benedita governara o Estado desde abril de 2002, após Anthony Garotinho (PSB), marido de Rosângela, se desabilitar do cargo para concorrer às eleições presidenciais. Entretanto, o rombo financeiro estimado em mais de R\$ 2 bilhões pelo Tribunal de Contas do Rio parece ser quinhão familiar, a se ver pelo parecer da corte de contas, ratificado pelo Ministério Público estadual, que rejeita as prestações de contas relativas ao ano de 2002, de responsabilidade do ex-governador Garotinho.

O parecer também desaprova as escritas dos meses administrados por Benedita da Silva, a quem Rosângela imputa exclusiva culpa pelo bloqueio de R\$ 86 milhões da receita do ICMS para garantir a quitação de parcelas atrasadas da dívida, o que dá início a uma crise política entre o Estado do Rio e a União. Rosângela insiste nos agravos: “a ex-governadora não pagou ao Banco Central desde setembro. Não pagou a dívida com a União. Como vou assumir tudo isso em um mês? Não tem condições. Se alguém desrespeitou a Lei de Responsabilidade Fiscal foi ela”.<sup>33</sup> Benedita diz em defesa própria que ao assumir o governo enviara de imediato um relatório para o TCE-RJ onde mencionava-se um déficit avultado de R\$ 2 bilhões no tesouro estadual. Ela também suspendera os reajustes salariais concedidos por Anthony Garotinho sob a alegação de não ter dinheiro em caixa e que os aumentos superariam os limites da LRF para os gastos com pessoal. Benedita é enfática: “É certo que os aumentos de salários foram um ato político que comprometeu o orçamento do Estado. Agora temos de rever essas medidas porque temos um déficit muito grande”.<sup>34</sup> Garotinho responde às acusações dizendo tão-somente haver deixado um saldo positivo de R\$ 1 bilhão.

Na auditoria do TCE carioca confirma-se a existência de um déficit orçamentário de R\$ 2,3 bilhões. O relatório conclui que a gestão fiscal do Poder Executivo em 2002 não atende aos princípios da legalidade e legitimidade, apontando, dentre outras irregularidades, gastos com pessoal acima do permitido pela LRF. A peça analítica do TCE demonstra que a bilionária insuficiência de caixa degenerara na falta de pagamento do 13º salário e das dívidas com a União. Diante disso Garotinho reconhece o déficit, mas põe a culpa no excesso de emendas parlamentares: “O que existe é uma diferença entre o orçamento que

---

<sup>33</sup> “Benedita descumpriu lei, diz Rosinha”. *Folha de São Paulo*, 09 de janeiro de 2003.

<sup>34</sup> “Benedita suspende reajustes de salário dados por Garotinho”. *Folha de São Paulo*, 01 de maio de 2002.

foi feito e as emendas apresentadas na Assembléia. Fizemos um orçamento justo, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas houve emendas que aumentaram as despesas. Eles esqueceram que têm de aumentar as receitas também”,<sup>35</sup> referindo-se aos deputados estaduais.

Ao ser encaminhado para a Assembléia Legislativa do Rio (ALERJ), onde Rosângela Matheus detém maioria, o parecer técnico do TCE é desconsiderado pela Comissão de Orçamento da Casa, com o esteio de deputados petistas que durante o breve governo de Benedita culpam Garotinho pelo “caos financeiro”. A decisão da Comissão procede de um acordo arquitetado em 2003 entre as lideranças do PMDB no Rio e do PT em Brasília. Da manobra política resulta uma operação de crédito viabilizada pelo governo federal para o pagamento do 13º salário pendente no Rio, em troca da aprovação das contas fluminenses de 2002, o que exime a já ministra de Assistência Social Benedita da Silva de um eventual castigo de inexigibilidade. Embora o presidente do PMDB na ALERJ negue, a governadora Rosângela Matheus confirma que houvera exigências do governo federal para a aprovação das contas: “A cada hora há um obstáculo. Lula manda liberar e a ordem não é cumprida. Espero que cumpram com a palavra”.<sup>36</sup> As contas são aprovadas, inobstante o parecer do TCE assinalar o descumprimento dos Artigos 13, 14, 20, 30, 32, 40, 54 e 58 da LRF, ou pelo menos suas alíneas, incisos ou parágrafos.

Não se pode negar que Rosângela Matheus busca equilibrar as contas assim que assume. O esforço inicial do governo do Rio pode se deduzir pela trajetória da dívida consolidada líquida do Estado. Depois de um pico nos últimos quatro meses de 2002, simultaneamente à disputa eleitoral, a dívida apresenta declínio no primeiro quadrimestre

---

<sup>35</sup> “Garotinho atribui déficit a deputados”. *Folha de São Paulo*, 18 de abril de 2002.

<sup>36</sup> “Uma pizza com molho do PT”. *O Globo*, 16 de outubro de 2003.

de 2003, mantendo-se em relativa estabilidade nos oito meses subseqüentes. Entretanto, em dezembro daquele ano o montante da dívida ainda está cerca de R\$ 620 milhões acima do limite definido pelo Senado Federal (Art. 32, § 1º, III, da LRF). Com a queda da arrecadação tributária em 2005 e o conseqüente atraso no pagamento de despesas de custeio básicas (água, luz e telefone de vários órgãos estaduais), a desordem financeira no Rio já é incontestável. Entrementes, enquanto o governo desmente a crise, a oposição brada que o déficit equivale a 5,5 por cento do orçamento do Estado.

A esta altura, e de forma um tanto previsível, a obstinação do governo do Rio em equilibrar as finanças também não subsiste ao prélio eleitoral. Logo no primeiro trimestre de 2006, Rosângela Matheus autoriza o empenhamento de 40 por cento de todo o orçamento anual, negando, porém, o fazer por motivos eleitoreiros. Talvez então jamais se saiba o que compele a governadora à extravagância no início do ano para depois se ver obrigada a adotar “economia de guerra” nos últimos meses da função, na tentativa de safar-se do escarmento da LRF. O contingenciamento de recursos é de tal monta que penaliza áreas críticas da administração estadual, como a segurança pública, que leva um corte de quase R\$ 130 milhões. O Palácio também não esclarece porque a governadora finda seus quatro anos de governo com um saldo negativo de R\$ 1,4 bilhão. Tudo isso apesar das transferências de milhões em *royalties* de petróleo do governo federal para os cofres fluminenses.

Contudo, o plenário do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro emite juízo favorável às escritas de 2006 de Rosângela Matheus, ao contrário do que outrora fizera com as do seu marido. Interessante aspecto no voto do relator é a referência ao perfeito cumprimento do Art. 42 da LRF, que limita gastos nos oito meses restantes de mandato, em que pese a Auditoria Geral e a Contadoria Geral do Estado testificar débitos da ordem de R\$ 207

milhões contraídos nos dois últimos quadrimestres. A absurda incompatibilidade entre a decisão do TCE e os relatórios da Auditoria e da Contadoria é persuasiva na bem intencionada cisma de que, salvo outra motivação se imponha, esses dois órgãos, versados na arte de esquadriñar orçamentos, vêm a cometer um equívoco crasso na execução de tarefas das mais elementares. Ganha com isto a agora ex-governadora Rosângela Matheus, cuja defesa, rica em subterfúgios, lhe é suficiente para assegurar a boa sorte também desfrutada por Anthony Garotinho nos idos de 2002.

#### *4.1.8 Rio Grande do Sul: PT (1999-2002); PMDB (2003-2006)*

Dentre todos os estados da Federação, o que fecha 2006 com o déficit financeiro mais acentuado é o Rio Grande do Sul. Ao assumir o governo gaúcho em janeiro de 2007, Yeda Crusius (PSDB) herda um déficit de R\$ 5,1 bilhões de Germano Rigotto do PMDB, um dos principais partidos da base do governo Lula. Interrogada a respeito de como recebera o Estado, é enfática na resposta: “em crise financeira aguda”.

*“Quando fui eleita, o déficit era de 15% da receita líquida. Quando tomei posse, já era de 20%. Ora, nada menos que 18,5% da receita líquida vai todos os meses, automaticamente, para o governo federal, a fim de amortizar dívidas antigas. Nosso orçamento é de R\$ 20 bilhões e nossa dívida ativa é de R\$ 17 bilhões. Fechamos 2006 com R\$ 9 bilhões de precatórios a pagar. Tenho de pagar, só que não*

*consigo nem dinheiro para pagar salários e fornecedores” (Yeda Crusius, PSDB, governadora do Rio Grande do Sul).<sup>37</sup>*

Parte deste déficit, aproximadamente R\$ 2,6 bilhões, já está presente na administração do petista Olívio Dutra (1999-2002), mas o restante aparece durante a gestão de Germano Rigotto (PMDB). Segundo o peemedebista, a dívida crescera contra sua vontade, além de suas forças, e não seria o único a pensar desta forma. Sim, porque o refrão é repetido em recintos do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul: “o governador fez o ajuste fiscal possível. Se ele fizesse mais, o Estado parava.”<sup>38</sup> Olívio Dutra também defendera as bombachas numa plêiade de governadores em Brasília, quando comandava o Executivo estadual gaúcho. Na ocasião, o petista discordara energicamente do então presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) quanto à intensidade do arrocho fiscal exigido pelo governo federal. “O ex-governador revelou que não queria pagar a dívida do seu Estado e chegou a bater-boca com o presidente FHC, dizendo que ia recorrer à Justiça. FHC disse: Você deixa de pagar e fica inadimplente”, narra posteriormente Jarbas Vasconcelos (PMDB-PE), que se fizera presente no ajuntamento.<sup>39</sup> Ao ser nomeado Ministro das Cidades por Lula, Olívio Dutra subitamente inverte o discurso e passa a ser bastião da política fiscal restritiva do governo federal.

A bem da verdade, o que nem Dutra nem Rigotto desfrutam é da receita extraordinária de mais de R\$ 5 bilhões ao inteiro dispor do ex-governador Antônio Britto (PMDB), que exercera o mandato entre 1995 e 1998. Na época, os recursos jorravam com a privatização total ou parcial de estatais graúdas, como as companhias de telefonia (CRT) e

---

<sup>37</sup> Entrevista concedida aos jornalistas Hugo Studart e Rudolfo Lago, da *Istoé Online*.

<sup>38</sup> “Governadores de oito estados ficam na mira da Lei Fiscal”, *O Estado de S. Paulo*, 21 de fevereiro de 2007.

<sup>39</sup> “Jarbas: o Brasil caminha para uma tragédia social”. *Diário de Pernambuco*, 23 de dezembro de 2004.

energia elétrica (CEEE). Aflora, portanto, uma questão: o que faz o déficit financeiro gaúcho crescer tanto ao longo dos anos seguintes? Decerto, episódios de prodigalidade fiscal ocorrem envolvendo governos sucessivos. Uma denúncia feita pelo jornalista Sérgio Gobetti, da Agência Estado, à Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul ilustra a proposição.

Em sessão extraordinária da Assembléia Legislativa, de 29 de outubro de 2007, o jornalista, que se especializara na seara da responsabilidade fiscal e muito produziu a respeito, não vacila ao afirmar que os escalões do Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado estavam se auto-concedendo reposições salariais relativas ao Plano Real. As concessões ocorriam furtivamente há pelo menos nove anos, avançando, portanto, no raio de ação da LRF. O total acumulado chegaria no final de 2007 à espantosa cifra de R\$ 1,6 bilhão, em valores não corrigidos. A denúncia se esvai e a sessão em nada prospera, exceto que os parlamentares presentes aprendem que a Lei de Responsabilidade Fiscal distingue limites de gasto com pessoal por Poder, e que os Poderes costumam dar interpretações desiguais a esses limites.

Apesar de todo o desgaste do governo gaúcho frente à opinião pública, Germano Rigotto declara pouco se preocupar com o impacto eleitoral do déficit do Estado: “o que menos me preocupa é a conseqüência da crise nas eleições”.<sup>40</sup> Entretanto, a penúria fiscal constrange imensamente o nível de investimentos do governo do Rio Grande do Sul: cerca de 4 por cento da RCL, o menor registrado na Federação, num momento em que os governantes mais anseiam por investir. Pelo que não fizera, suporta Rigotto o infortúnio de perder a disputa eleitoral para Yeda Crusius. E pelo que fizera, digere críticas destemperadas: a nova governadora não tarda a alardear que o déficit é alto porque o

---

<sup>40</sup> “Obras paradas desgastam PMDB no Rio Grande do Sul”. *Valor Econômico*, 15 de março de 2004.

governo anterior “estourou todas as metas fiscais do contrato de dívidas”. E o déficit fiscal contabilizado do Rio Grande do Sul cresce no ano eleitoral: de cerca de R\$ 700 milhões em 2005 passa a R\$ 800 milhões em 2006.

Assim inaugura o seu mandato no Rio Grande do Sul a governadora Yeda Crusius: impedida de solicitar empréstimos para investimentos a instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou a bancos internacionais de fomento, devido à inadimplência do estado no Tesouro Nacional. Com efeito, a previsão de gastos em investimentos no orçamento estadual aprovado no começo de 2007 não passa de ínfimos 2 por cento da Receita Corrente Líquida, o menor percentual do Estado em muitos anos. Ou seja, o caso do Rio Grande do Sul ilustra com grande eloquência como os efeitos funestos da irresponsabilidade fiscal dos governantes brasileiros ainda são literalmente arcados pelos sucessores no poder, em pouco diferente do que se vira outrora e justamente como o Artigo 31 da LRF se propõe a evitar.

O Tribunal de Contas do Estado opina em seu parecer prévio pelo acolhimento na íntegra das contas de Germano Rigotto. O texto reporta-se a várias dificuldades enfrentadas pelo governo estadual ao longo dos anos para justificar que o desequilíbrio orçamentário no Rio Grande do Sul não decorrera de ato nocivo ou irresponsável da parte do governador ou de seus antecessores. Quanto ao déficit financeiro altíssimo observado no último ano da administração de Rigotto, um dos conselheiros explica que a redação do Artigo 42 da LRF é ambígua e seu cumprimento deve ser analisado de forma criteriosa pelos tribunais de contas: “é preciso verificar se o administrador está tomando ações saneadoras e se há possibilidade material de cumprir o que diz a lei”.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> “Governadores de oito estados ficam na mira da Lei Fiscal”, *O Estado de S. Paulo*, 21 de fevereiro de 2007.

Prossegue o parecer ressaltando que entre 1999 e 2006 o Rio Grande do Sul é um dos estados mais prejudicados com a perda de receitas decorrente da Lei Kandir e que o dinheiro que sobra para investimentos no período não chega a 4 por cento da Receita Corrente Líquida. O relator reconhece no seu voto que o valor inscrito na conta restos a pagar é descomedido (R\$ 1,8 bilhão). Explica, todavia, que a maior parte se trata de precatórios (65 por cento do total). Por fim, o relatório enaltece os “esforços e medidas de aperto fiscal” implementadas por Germano Rigotto no período governamental compreendido entre 2003 e 2006. Em suma, o TCE-RS tudo faz para eximir Rigotto de qualquer responsabilidade pela triste condição das cifras estaduais em 2006, replicando sua decisão quanto à gestão de Olívio Dutra em 2002.

#### *4.1.9 São Paulo: PSDB (1999-2005); PFL (2006)*

Dos estados mais abastados, São Paulo é raro caso de superávit financeiro nos demonstrativos de desempenho fiscal de 2006. A proeza já houvera sido alcançada em 2002, ano em que Geraldo Alckmin (PSDB) se reelege governador. Naquele ensejo, o orçamento estadual, cuidadosamente tricotado pela equipe tucana, privilegiara obras de infra-estrutura e programas sociais considerados mais convenientes para o ano eleitoral. Outra prioridade orçamentária incorporada ao discurso de campanha de Alckmin é a segurança pública, área percebida como ponto fraco do governo do PSDB. Durante o exercício de 2002, o Estado despense 14 por cento a mais do que a dotação de 2001 para a construção e reforma de presídios, reforço do policiamento, programas sociais e projetos nas áreas de educação e saúde. Para aliviar a carga adicional dessas despesas no resultado

fiscal, o governador consegue negociar um incomum abatimento nas verbas repassadas para o Legislativo e o Judiciário.

Alckmin bate o petista José Genoíno no segundo turno e inicia um novo mandato com mais de R\$ 3 bilhões em caixa. A superabundância de recursos leva o destro político a tomar uma decisão destoante da grande maioria dos governadores: investir substancialmente em obras de infra-estrutura logo no início do governo. Em 2003, os gastos com investimentos no Estado atingem R\$ 4,3 bilhões, i.e., 1 bilhão a mais do que o total consumido em São Paulo durante o ano eleitoral de 2002. O intento arrojado de Alckmin com as obras públicas fica exposto no Plano Plurianual do Estado, onde se anota uma previsão de R\$ 30 bilhões em investimentos para o quadriênio 2004-2007, que se valeria de receitas tributárias e parcerias com o setor privado.

Diante de soberba folga orçamentária, Alckmin renega o hábito há muito difundido entre os governantes de conter gastos na abertura do exercício financeiro para liberá-los mais tarde. Todavia, como sempre sucede nos estados brasileiros, as cifras de São Paulo não estão imunes à ação daninha das eleições. Pelo contrário, as despesas com obras e aquisição de equipamentos do governo paulista em 2005 são 53 por cento maiores do que em 2004. A lógica por trás da estratégia é que, embora contabilizadas no orçamento de 2005, muitas obras só são executadas ou concluídas no ano posterior, o que facilita sua exploração na plataforma eleitoral. Isto ratifica no mundo real o que se prevê na teoria dos ciclos eleitorais, porquanto o cálculo político em torno da maximização de votos para o certame estadual de 2006 começa a ser feito já no ano pré-eleitoral de 2005.

A inauguração de grandes empreendimentos no primeiro semestre de 2006, em particular uma linha adicional do metrô paulistano e o rebaixamento da calha do rio Tietê, é providencial, dado que a ampla divulgação da entrega das obras às vésperas dos comícios

previne eventuais lapsos de memória do eleitorado. Por outra parte, evita-se, com maestria, infringir a legislação eleitoral que proíbe gastos com campanhas publicitárias nos três meses que antecedem as eleições. A concentração de despesas com publicidade nos meses iniciais de 2006 desnuda o estratagema do governo, embora a assessoria de imprensa do Palácio dos Bandeirantes garanta que o aumento de gastos no primeiro semestre não tem qualquer ligação com as eleições.

Surpreendentemente, a impetuosidade de Alckmin em gastar com obras de infraestrutura não relega o governo paulista ao purgatório fiscal, onde vários governantes já se debatem. São Paulo termina o ano eleitoral com resultado fiscal positivo, contrariando projeções de déficit superiores a R\$ 1 bilhão para 2006. A façanha é possível porque, ao pressentir que se meteria em apuros com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o governo paulista resolve oferecer aos contribuintes devedores de ICMS descontos que chegam a 90 por cento sobre multas e juros. A antecipada manobra assegura aos cofres do Estado no segundo semestre uma entrada adicional de pelo menos o montante necessário a evitar o vermelho, graças à adesão de grandes empresas ao programa. De quebra, a imagem de austeridade fiscal do governador Geraldo Alckmin fica preservada.

A expectativa de primoroso desempenho fiscal aliada às volumosas realizações de infraestrutura em São Paulo dão asas às pretensões políticas de Alckmin, que oportunamente decide passar o bastão a Cláudio Lembo (PFL) para engajar-se na disputa pelo Palácio do Planalto. Lembo, que não pretende concorrer à reeleição, esmera-se em segurar as estribeiras do gasto durante os meses que restam (chega a interromper a execução de obras públicas), para sobrestar dores de cabeça com a LRF no poslúdio de sua breve passagem pelo cargo. Tudo isso acaba sobremodo beneficiando o candidato

governista José Serra (PSDB) que, a exemplo do seu antecessor e colega de partido, tem a fortuna de começar a gestão sem maiores constrangimentos orçamentários.

Todas as prestações de contas de São Paulo que levam a assinatura de Geraldo Alckmin (de 2002 a 2006) recebem manifestações favoráveis das equipes técnicas do TCE paulista. As escritas do governador também gozam do beneplácito da Procuradoria da Fazenda, que sempre lavrara despachos conducentes à sua aprovação, e da própria Assembléia Legislativa do Estado. No tocante à 2006, em específico, o foco dos exames do Tribunal é a verificação do cumprimento da legislação financeira pertinente, em particular os princípios estampados na Lei de Responsabilidade Fiscal relativos à transparência dos atos de gestão (Art. 48) e ao equilíbrio das contas públicas (§1º, do Artigo 1º), nas ações de responsabilidade de Alckmin até março e de Cláudio Lembo nos meses restantes.

Os demonstrativos contábeis apresentados ao TCE paulista indicam que as disponibilidades financeiras existentes no encerramento do exercício são suficientes e mesmo superam, com folga, as despesas inscritas em restos a pagar. O TCE entende que a LRF é plenamente respeitada no aspecto da execução orçamentária, em vista do superávit consolidado obtido no exercício. Entende também que as despesas com publicidade e propaganda são efetuadas com estrita observância dos parâmetros grifados na Lei Eleitoral (Artigo 73, inciso VII, da Lei Federal nº 9.504/97) e que os gastos com pessoal estão aquém do teto estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. É irrefutável que as pomposas sobras de caixa facilitam a obediência às regras e o cumprimento das metas.

Contudo, as contas de Alckmin e Lembo não são aprovadas sem que antes o relator, conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, faça referência ao que cognomina “valor indecoroso” da dívida ativa, referindo-se ao montante de receitas devidas e não pagas aos cofres públicos de São Paulo, que em 2006 correspondem a mais de R\$ 85

bilhões. O relator lamenta a ausência de transparência nos acordos para contratação ou renegociação das dívidas de grandes empresas: “É inaceitável que a administração da dívida seja feita sem transparência, na penumbra, parecendo estar submissa aos interesses políticos do chefe do Executivo”. As estridentes palavras de Bittencourt doem aos ouvidos do conselheiro Robson Marinho: “Qual a motivação política do relator em fazer suas críticas não sei e não quero saber, mas elas foram feitas com intuito de alcançar manchete de jornal.” Eduardo Bittencourt repugna os comentários do oponente, a quem tacha de tucano: “Sou técnico, meu voto não é político. Em 17 anos de TCE nunca fiz política partidária. Não vou a posse, não subo em palanque”.<sup>42</sup> O revoar das farpas denuncia o ar politizado do ambiente.

Quando Geraldo Alckmin arreda do governo paulista, a oposição (formada basicamente por 22 deputados do PT e 2 do PC do B) ganha o reforço de parlamentares descontentes do PFL e do PMDB no ataque à candidatura tucana ao Executivo federal. O deputado estadual Afanasio Jazadi, vice-líder do PFL paulista, toma a dianteira e envia ao Ministério Público estadual papéis que supostamente dão razão à delação de ingerências políticas do ex-governador nos contratos de publicidade do Poder Executivo. A denúncia se refere a um possível uso sem licitação de verbas publicitárias das estatais, principalmente do banco Nossa Caixa, para favorecer apaniguados políticos de Alckmin. Além disso, a oposição divulga a existência de 267 contratos reputados irregulares pelo Tribunal de Contas do Estado durante o governo tucano, todos bem guardados nas gavetas da Assembléia Legislativa de São Paulo.

Uma sucessão de pareceres do Tribunal de Contas atestando irregularidades nos contratos e usos de verba pública sem licitação pelo governo Alckmin já adubara o terreno

---

<sup>42</sup> “TCE aprova contas da gestão Alckmin, mas faz 12 ressalvas”. *O Estado de S. Paulo*, 28 de junho de 2007.

para uma chuva de CPIs. Entretanto, cada pedido de instauração de Comissão Parlamentar de Investigação é invariavelmente vetado pela supremacia governista na Assembléia Legislativa, resultando que a suposta alquimia é jamais apurada. Alckmin é inquirido por órgãos da imprensa paulista a respeito das imputações, ao que se redonda na resposta de que tudo não passara de “erro formal”. Ao final, nem as acusações da oposição, nem os rompantes do relator, nem mesmo os incômodos pareceres do próprio TCE, nada disso pesa na balança do Tribunal, que acolhe as contas do último ano de gestão de Geraldo Alckmin em São Paulo.

#### *4.2 A disciplina fiscal revisitada: recapitulação sintética*

A análise do desempenho fiscal dos estados nos capítulos anteriores não permite concluir se há ação oportunista dos governantes com objetivos eleitoreiros no período de vigência da LRF. Evidências do fenômeno também não ficam claras nas séries de tempo ligadas aos indicadores de resultado primário, embora a evolução de determinadas despesas, principalmente a rubrica de investimentos sugira a manutenção de uma postura fiscal cíclica, com quebra de tendência declinante ao término de processos eleitorais. Entretanto, as análises estatísticas limitam-se aos dados oficiais dos estados, escusando-se de não observar uma eventual utilização de artifícios contábeis com o fito de falsear resultados fiscais. Tal possibilidade é abordada neste capítulo, mediante a análise apurada de eventos envolvendo as contas públicas estaduais.

O grupo selecionado constitui uma amostra não randômica, porém perfeitamente representativa do comportamento fiscal do universo de estados brasileiros. Isto implica que

não se pode, em quaisquer dos demais estados, abandonar a hipótese de ocorrência de oportunismo fiscal como a atitude deliberada do governante de influenciar a escolha de voto do eleitorado mediante a criação de um cenário de expansão do gasto público no período eleitoral e pré-eleitoral. Governadores de estados que não constam da amostra também denunciam haver iniciado seus mandatos com transtornos de caixa, e.g. Ceará e Pará. Por outro lado, informações contraditórias dos responsáveis pelas escritas e a precariedade na divulgação de atos de gestão fiscal, tais como a concessão de incentivos fiscais ou os gastos com publicidade, dão idéia da dificuldade de se atestar a veracidade da situação financeira dos entes.

É razoável supor que, em algumas situações, os melindres e a desorganização da contabilidade pública podem contribuir para tal estado de coisas. Ademais, o argumento de que o simples crescimento dos gastos indica falta de compromisso com a disciplina fiscal não é necessariamente verdadeiro, uma vez que tal comportamento pode ser intrínseco à própria dinâmica da ação governamental, face à necessidade de atender demandas nas diversas áreas de políticas e a determinações de ordem legal. Assim, os custos e benefícios do cumprimento das regras fiscais pressupõem uma configuração abrangente do ambiente onde encontram-se inseridas, devendo-se tomar em conta fatores intrínsecos ao próprio orçamento. Há, desse jeito, peculiaridades que não podem ser ignoradas, como a dependência do nível de transferências federais, o que tem implicações importantes para a obtenção do equilíbrio fiscal, principalmente nos estados mais pobres.

Entretanto, com base no próprio testemunho dos atores políticos envolvidos, é forçoso admitir que, passadas as eleições, a falta de transparência nas informações fiscais é muitas vezes intencional, fomentando, qual manto, o uso de sutilezas contábeis. Trata-se de uma forma de contabilidade criativa (*creative accounting*) a respeito do que a literatura tem

dado diversos alertas (Kennedy & Robbins, 2001; Kopits, 2001; Milesi-Ferretti, 2003; Lima, 2004; Shick, 2004). Se assim não for, como explicar as contradições aritméticas de de governos sucessores e antecessores com respeito a um simples saldo em caixa? Inocente desatenção de quem presta as informações, ou genuíno presente de grego?

De vários expedientes se valem os governantes para contornar o estorvo das regras fiscais na escalada proposital do gasto público. Por um lado, a ausência de registro nos gastos com pessoal de despesas como aposentadorias e pensões, Imposto de Renda Retido na Fonte e precatórios facilita a deferência aos limites arrolados na LRF para aquele item orçamentário. Por outro, o lançamento desmedido de despesas em restos a pagar viabiliza a assunção de obrigações financeiras sem disponibilidade de caixa e sem ameaça às metas de resultado primário, as quais enfatizam o pagamento e não a realização da despesa. Tal falta de transparência compromete a eficácia dos dispositivos de controle criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para os anos eleitorais. O efeito no início de 2007 não poderia ser outro: em 21 das 27 unidades federativas o governador recorre a cortes emergenciais de despesas para garantir sua governabilidade, e.g., exoneração de servidores em cargos comissionados, cancelamento de licitações e revisão de contratos, redução do número de secretarias e atrasos no pagamento de salários.

Vamos e convenhamos, os rigores das regras fiscais não constituem empecilho para que os líderes políticos façam escolhas perfeitamente racionais, no sentido político da expressão, ainda mais quando o governador comanda grande percentual de cadeiras na assembleia legislativa e goza da amizade de velhos aliados políticos estrategicamente indicados para os conselhos de contas, úteis caso sejam apanhados. Segundo a teoria dos ciclos políticos nos orçamentos, tal configuração facilita a manipulação eleitoral e pré-eleitoral de gastos de grande vulto, como aqueles que beneficiam simultaneamente vários

redutos eleitorais de parlamentares da coalizão. Os casos notáveis de ampla maioria nas assembleias durante as eleições de 2006 são Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco e Rio de Janeiro. Contudo, as demais unidades da amostra contam com coligações muito reduzidas, o que fortalece a tese de indisciplina fiscal às escondidas.

Supondo que haja uma miopia política endêmica entre os governadores, a probabilidade é de uma trajetória fiscal mais estável, mas os dados da realidade financeira dos estados nos impelem ao relaxamento da suposição para concluir, com fulcro no proposto *a priori*, que há ação oportunista sistemática dos governantes estaduais no gasto público, especialmente quando se aproxima o sufrágio. Na prática, o terreno para a indisciplina fiscal torna-se fértil com a ausência de *enforcement* das sanções previstas na LRF, as quais muitas vezes capitulam ante as decisões políticas tomadas de cima para baixo e entre os níveis de governo. Tudo isso fornece o óleo que faz girar as engrenagens políticas por detrás da densa cortina da contabilidade criativa.

Portanto, as oscilações no resultado fiscal dos estados, ostensivas ou encobertas, podem ser, pelo menos parcialmente, atribuídas à gana maximizadora de votos dos atores políticos no poder. Finalmente, a falta de transparência fiscal e a conseqüente manipulação oportunista dos dados denotam que os números apresentados pelos governadores nem sempre são a expressão exata das cifras estaduais. Ajudam, todavia, a explicar porque a *dummy* dos ciclos eleitorais no período da LRF não apresenta significância estatística nos exercícios empíricos do capítulo anterior. No capítulo seguinte discorreremos mais detalhadamente a respeito desta questão.

## Capítulo V

### *As eleições importam, os ciclos persistem*

Discute-se neste capítulo final o papel efetivo das regras fiscais no combate à ação oportunista dos governantes e se acrescentam informações aos dados anteriormente apresentados, no intuito de validar a hipótese de flutuações de curto prazo politicamente induzidas nos indicadores fiscais dos estados brasileiros. A tese de manipulação fiscal oportunista em plena vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal é visitada de forma conclusiva.

#### *5.1 Responsabilidade fiscal versus criatividade contábil*

Em que possam pesar as diferenças políticas e partidárias entre os estados, tanto a Lei de Responsabilidade Fiscal quanto a Lei de Crimes Fiscais têm abrangência nacional. Além disso, os principais aspectos do sistema legal brasileiro são comuns a todos os estados, notadamente a supervisão das autoridades federais de controle, como o Ministério da Fazenda, o Banco Central e o Tribunal de Contas da União. Estes são os *external enforcers*, ou, no vernáculo, os agentes externos incumbidos da vigilância e aplicação de sanções aos casos de desrespeito às regras; são, em último grau, os baluartes da

responsabilidade fiscal no Brasil. Não se quer negar que a atuação efetiva ou potencial de tais instituições concorram para a elevação da performance fiscal dos estados, em especial ao se confrontar a média de resultado primário antes e depois da promulgação das regras. Entretanto, altercamos que o seu potencial coercitivo não se mostra suficiente para coibir a manipulação oportunista do orçamento público nos estados e período da amostra.

Os criadores da LRF miram a mosca na pretensão de exigir dos governantes maior transparência na utilização do dinheiro público. Quando se folheiam os relatórios apresentados pelos governos estaduais ao fim de 2002 e 2006, a impressão é de extremo zelo e rigor contábil, receitas casando com despesas e os grandes totais sempre em harmonioso equilíbrio. Casos há em que se extrapolam em muito as metas fiscais exigidas. Todavia, uma contumaz assimetria de informações entre os gestores públicos e os órgãos fiscalizadores da execução orçamentária gera oportunidades para a manipulação de conhecimentos fiscais, com maior veemência no período eleitoral.

Para Milesi-Ferretti (2003), boa parte dos ensaios teóricos partem da noção *a priori* de que as regras fiscais são plenamente efetivas no intento de induzir os governos deficitários a se engajarem num comportamento fiscal virtuoso. Entretanto, o autor argumenta que na ausência de transparência orçamentária a probabilidade de emprego de contabilidade criativa é grande, por gerar uma impressão falsa de cumprimento das regras. No Brasil, indícios da utilização de artifícios desta espécie são reportados pela literatura pátria já no nível federal. Silva & Cândido Jr. (2007), por exemplo, ao exporem os pormenores dos registros de apuração do resultado primário da União a começar de 2003, identificam situações reiteradas de postergação de despesas através do mecanismo contábil de inscrição nos restos a pagar. Dado que as despesas ali inscritas nunca entram no cálculo do resultado primário, o governo mostra repetidos superávits nas viradas de ano. Os autores

atentam para uma particularidade dos restos a pagar: são posteriormente inscritos na dívida consolidada, que também não se computa na apuração do resultado primário anual. Lima & Miranda (2006), por sua vez, advertem que os débitos com fornecedores inscritos como restos a pagar acabam funcionando como profícuos instrumentos de barganha política entre membros do Executivo e do Legislativo. Conquanto a circunspecta análise de Silva & Cândido Jr. se restrinja às contas federais, os autores vêem razões para presumir que a mesma artimanha contábil esteja sendo utilizada com constância pelos governos subnacionais: “no Brasil, a transparência das contas públicas estaduais está muito distante da transparência das contas públicas do governo federal”; e, ainda: “é difícil acreditar que os resultados primários dos governos municipais e estaduais possuem consistência maior do que o do governo central” (2007: 38).

Ou seja, na esteira do governo central, os estados também assumem obrigações financeiras em volume superior a sua capacidade orçamentária e preterem o pagamento mediante artifícios de contabilidade, notavelmente com o registro nos restos a pagar. É que, assim procedendo, os governadores demonstram estar cumprindo as metas de superávit primário contidas nas respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias, afastando, ao menos momentaneamente, o perigo de incorrerem no elenco de sanções da LRF. Isto se torna especialmente problemático nos anos eleitorais, quando os governantes contratam obras confiadas em receitas futuras, adrede comprometendo os haveres do governo sucessor. Ao menos se prestam contas conforme reza a Lei fiscal, os prazos e limites são obedecidos de forma escritural e o governador sai ileso no ocaso do mandato. A contabilidade governamental nesses termos passa de criativa a enganosa e o Banco Central não percebe o ardil por medir o resultado fiscal apenas com base na variação do endividamento (ou da Necessidade de Financiamento do Setor Público).

Vêm-se nos estados da amostra vestígios de manobras escriturais em grande profusão. Outrossim, unidades federativas adicionais merecem citação: no Paraná, a queda do déficit primário acusada ao longo da administração de Roberto Requião (PMDB) muito se deve ao fato de não serem reconhecidas obrigações financeiras de exercícios findos. Nos relatórios de 2005, o governo do Paraná informa ter em conta um déficit de R\$ 168 milhões. Ao acrescer os restos a pagar não-processados, porém, o TCE-PR notifica que o déficit dá um salto titânico para R\$ 1,7 bilhão. Outra circunstância que põe em causa a autenticidade das escritas paranaenses de 2006: o valor de restos a pagar registrado no demonstrativo de disponibilidade de caixa é inferior ao publicado em outros relatórios, i.e., o Paraná divulga no início de 2007 duplas versões de prestações de contas do ano eleitoral, o que inspira a desconfiança da oposição: “Não sabemos mais quais dos números são verdadeiros ou qual o valor que há em caixa. O fato é que não temos como saber da real situação financeira do Paraná.”<sup>43</sup>

Outros exemplos de estirpe parecida: o Secretário da Fazenda de Sergipe Nilson Lima em 2007 assegura que o ex-governador João Alves (PFL) autorizara despesas que inexplicavelmente não aparecem nos relatórios descritivos do passivo financeiro do Estado, referindo-se a uma dívida aprovada pela Assembléia Legislativa, a ser amortizada em 60 meses, e que diz respeito a contribuições previdenciárias não recolhidas à seguridade social pelo governo sergipano. Menciona também a contabilização incompleta do custo de obras públicas iniciadas em 2006. Em função do sorrateiro artifício na conta patrimonial do Estado, João Alves propagara um “falso superávit”. E no Distrito Federal, decréscimos sensíveis e injustificados na qualidade de alguns serviços públicos na administração de

---

<sup>43</sup> Élio Rusch, deputado estadual (DEM-PR), em: “TC faz varredura nas contas de Requião”. *Jornal do Estado*, 29 de junho de 2007.

Joaquim Roriz (PMDB) são traduzidos pelo Tribunal de Contas Distrital como sinais da destinação de verbas para fins apartados do estatuído, embora sejam registradas sob a configuração regulamentar.

Para a literatura supracitada, a contabilidade criativa provém da falta de transparência nas finanças públicas. De fato, a divulgação das informações fiscais dentro da forma e prazo fixados na Lei nem sempre interessa aos governadores, já que a possibilidade de se avistar comportamento fiscal oportunista cresce com o grau de transparência do orçamento, o que explica atrasos e embaraços propositais nos processos de prestações de contas dos estados brasileiros. Além do Paraná, os governos estaduais do Amapá e Roraima não fazem circular por meio eletrônico seus relatórios de gestão fiscal de 2006 à maneira que estipula a LRF. Sergipe também retarda em 2007 a divulgação dos relatórios do ano eleitoral, mas o Secretário da Fazenda Nilson Lima do entrante governo petista imputa o evento à desordem administrativa da gestão precedente: “Uma coisa é governo reeleito. Outra coisa é governo chegando com a casa desarrumada”.<sup>44</sup> A propósito, a literatura teórica invocada no Capítulo 2 faz diferenciação entre governos que contam com grande possibilidade de se reeleger, ou de reeleger alguém de seu partido, e governos cuja possibilidade de reeleição é remota ou inexistente. Diferentes graus de disciplina e transparência fiscal podem, por conseguinte, emergir desta diferenciação.

Evidências como as descritas acima e no capítulo anterior reforçam a tese de contabilidade criativa nos estados brasileiros. Uma vez que as metas são impostas sobre o resultado fiscal mensurável (no caso, o resultado primário), ao contrário do resultado fiscal real (não mensurável por conta da assimetria de informações), as regras acabam sendo cumpridas *de jure*, mas não *de facto*. O mais forte indício do uso do artifício, nos termos

---

<sup>44</sup> Entrevista concedida ao jornal *O Estado de São Paulo*, publicada em edição do dia 21 de fevereiro de 2007.

sugeridos por Milesi-Ferretti (2003: 379), é, porém, a melhora rápida e momentânea nos resultados fiscais de final de mandato que, por serem aparentes, não conseguem se sustentar de forma intertemporal. Com isto, chega-se à sùmula fatal de que “a contabilidade criativa está sabotando a responsabilidade fiscal”,<sup>45</sup> o que em muito vai explicar porque vários governadores terminam seus mandatos em 2002 e 2006 se gabando de deixar recursos suficientes em caixa, ao passo que seus sucessores os censuram por largar as finanças em estado deplorável.

## *5.2 A LRF em tempos de eleição: limites e lacunas*

A contabilidade criativa nos estados brasileiros em 2002 e 2006 ocorre em meio a (e é decerto propelida por) uma verdadeira confusão interpretativa de disposições preeminentes da LRF, tais quais as despesas que devem ser registradas na rubrica de pessoal e a própria definição de Receita Corrente Líquida, grandeza que baliza o ajuste das despesas e receitas às metas de resultado primário. Na prática, porém, navega-se contra a padronização de metodologias de cálculo das receitas e despesas, o que se imaginara facilmente obter com a inclusão de anexos de metas e riscos fiscais nas Leis de Diretrizes Orçamentárias dos estados.

As dificuldades de se decifrem os arcanos das finanças estaduais vêm à tona no Relatório Final do IV Fórum IRB-PROMOEX, elaborado em 2007 por representantes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e de Tribunais de Contas de todos os entes da

---

<sup>45</sup> José Roberto Afonso, economista do BNDES, em: “Estados recorrem a ‘faz-de-conta’ para fugir da punição da lei fiscal”. *O Globo*, 09 de abril de 2007.

Federação. O Fórum discute a harmonização dos conceitos que guiam a apuração do resultado primário em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal. O documento identifica variações no cálculo da RCL em pontos como a exclusão do Imposto de Renda Retido na Fonte, da contribuição dos servidores para os Fundos de Saúde, da anulação dos restos a pagar, das receitas vinculadas (transferências do SUS, do Salário Educação/FNDE, etc.) e da inclusão de perdas com o FUNDEB, antigo FUNDEF. No tocante aos restos a pagar, o relatório assinala que “alguns entes públicos registram como receita do exercício os valores decorrentes da anulação de restos a pagar” (página 6 do relatório), o que produz uma RCL mais vantajada, vertendo em maior superávit de forma semelhante ao identificado por Silva & Cândido Jr. no conteúdo das contas federais.

A bem da verdade, a LRF encerra elementos tão controversos que há controvérsia até mesmo na elaboração dos relatórios de auditoria. Os técnicos dos TCEs discordam entre si a respeito do que deveria ou não ser computado no cálculo da RCL e dos gastos com pessoal, ou do que se deve entender como despesa paga integralmente no final do mandato. Acerca das despesas com pessoal, os principais pontos obscuros são a exclusão de inativos e pensionistas, do IRRF e de verbas indenizatórias pagas aos servidores demitidos. Os entes da Federação que não lançam esses itens no somatório dos gastos com pessoal têm maior facilidade de se enquadrar nos limites legais prescritos para a rubrica. Diverge-se também a respeito de expressões contidas no Artigo 42 da LRF, i.e., “obrigação de despesa que não pode ser cumprida integralmente dentro do mandato ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.” As obscuridades do texto acabam favorecendo a assunção de obrigações financeiras no final dos mandatos.

É consequência natural, portanto, que as interpretações desiguais a respeito daquilo que se convencionou denominar “pontos de controle da Lei de Responsabilidade Fiscal” se reproduzam na matemática dos estados, tão-somente para facilitar o ajustamento das importâncias às metas de resultado primário. Ou seja, a maneira como cada ente opta por ler o dispositivo interfere diretamente nos números dos anos eleitorais apresentados ao Tesouro Nacional. Isto porque se cria um terreno fértil para a utilização de astúcias contábeis multiformes pelos governadores que sabem tirar proveito para si de toda esta babel conceitual.

Lacunas que remontam à fase de implementação da LRF também explicam a privação de transparência contábil. A incompreensível demora na instalação dos Conselhos de Gestão Fiscal (Art. 67 da LRF) e na regulamentação plena de vários dispositivos da Lei, notadamente o que trata dos limites de endividamento da União, são exemplos notáveis. Ademais, demonstra-se haver uma preocupação demasiada com a produção de superávits primários, ao passo que se faz pouco caso dos preceitos da LRF exigentes da participação popular como fomento à transparência fiscal: a versão simplificada do orçamento público (Art. 48), as audiências públicas (Art. 48, parágrafo único) e a disponibilização das escritas ao exame de cidadãos e instituições da sociedade (Art. 49). Estes mandamentos são transgredidos pelos gestores públicos sem o temor a qualquer castigo, o que alude à inocuidade dos *external enforcers* como mecanismos de *accountability* vertical no Brasil. Se para Melo *et al.* (no prelo, a), a competição política favorece esse tipo de *accountability* por gerar mais autonomia das instituições, na pena de Wallack & Srinivasan (2006) isso se subordina ao grau de imparcialidade e poder de mobilização do eleitorado. Ao final, a condescendência tácita dos eleitores com a irresponsabilidade fiscal torna mais difícil a tarefa de punir os políticos faltosos.

Como referido ao longo do texto, a ausência de punições exemplares pela desobediência às regras é marcante entre os estados da amostra, lançando dúvidas acerca da efetividade dos tribunais de contas em criar resistência ao oportunismo fiscal. Entretanto, não se pode garantir que a atuação e autonomia daquelas instituições sejam absolutamente homogêneas entre as unidades federativas; e esses diferentes graus de *enforcement* geram estímulos variados ao uso de contabilidade criativa. Melo *et al.* (no prelo, a) vêem variação no poder coercitivo das cortes de contas e creditam as diferenças não somente aos arranjos institucionais internos, mas também à frequência com que as elites políticas se alternam nos governos estaduais.

A composição das cortes de contas deita suspeições sobre sua independência política. O vitalício contingente de conselheiros dos TCEs é composto majoritariamente por ex-políticos ou pessoas que aquinhoam laços familiares ou partidários com políticos em plena atividade. Em dados de 2007, perto de 90 por cento dos integrantes dos colegiados das 27 unidades federativas têm em seu currículo o cargo de deputado estadual ou federal, secretário de estado, prefeito e vereador, ou são consangüíneos de políticos, gente de sua confiança, enquanto os servidores de carreira se espremem no percentual restante. Alvos de ardente cobiça, os postos são via de regra ocupados por predileções das assembléias legislativas e dos governadores, o que torna o exercício da função vulnerável a incursões políticas.

Todavia, a conjuntura causa impressões variadas. Entende-se, por uma parte, que a vulnerabilidade política dos conselheiros vicia os julgados do pleno que, em superior instância, prevalecem sobre as análises técnicas do corpo de auditoria. Compartilha desta apreciação a própria Federação Nacional das Entidades de Servidores dos Tribunais de Contas (FENASTC), para quem a predominância de ex-políticos entre os conselheiros é o

“calcanhar-de-aquiles” dos tribunais de contas e termina “partidarizando as decisões.” Por outra parte, os conselheiros exaltam o formato prevalecente nos TCEs, embora reconheçam que a prestação de contas dos governantes sujeita-se a um juízo político que se exaure nas câmaras municipais, assembleias legislativas e no Congresso. No tino dos conselheiros, os representantes da sociedade civil podem simplesmente entender que, à parte os desacertos que entremeiam as contas dos governantes, sua gestão fora algo salutar do ponto de vista político. O engenhoso arremate é que a essência política dos colegiados não vitupera sua legitimidade:

*“A própria Constituição e o modelo político do País quer que o julgamento de contas seja no fim, político. (...) Acho isso perfeito, porque o julgamento da administração cabe ao povo e não ao Tribunal. Tanto assim, que muitos prefeitos que tiveram contas rejeitadas pela Corte e que tenham logrado sua aprovação nas Câmaras, são reeleitos”* (Edgard Camargo Rodrigues, conselheiro do TCE-SP).<sup>46</sup>

Para Melo *et al.* (no prelo, a), é possível se ter autonomia no julgamento das contas a despeito do misto de interesses políticos nos TCEs, desde que o nível de competição eleitoral entre as elites seja tal que garanta uma representação variada de grupos políticos nas recâmaras da instituição. A nomeação de conselheiros por elites rivais que se alternam no poder levaria a este equilíbrio de forças. Além disso, os governadores teriam incentivos

---

<sup>46</sup> “Tribunal vai julgar eficácia da ação do governo de São Paulo”. *TCESP – TCE na Imprensa*, 11 de agosto de 2007.

para conceder independência aos tribunais se grande fosse o risco de serem substituídos por políticos adversários. Esta atividade contínua de atar as mãos dos sucessores conduziria a um maior grau de *accountability* vertical.

Por outro lado, os liames políticos entre conselheiros de contas e governadores poderiam também funcionar como um incentivo adicional para o desdém às regras, devido à possibilidade de *logrolling*, i.e., a troca de favores entre uns e outros. Por intermédio deste mecanismo, os governadores conseguiriam docilizar os *veto players* institucionais para levar adiante seus propósitos oportunistas sem o receio de punições. Um exemplo comum e antigo é a vista grossa ao uso de recursos públicos no financiamento de campanhas eleitorais, via utilização impiedosa da máquina administrativa do estado. Esta fragilidade institucional dos *external enforcers*, que tem sido historicamente uma promotora do desperdício e da péssima versação de dinheiros públicos no Brasil, replica-se nas eleições de 2002 e 2006, conforme visto nos exemplos oferecidos.

Por que isto permanece assim a despeito da regra fiscal que é particularmente mais rigorosa no ano final de mandato? Ocorre que é difícil assegurar o seu cumprimento por conta dos benefícios políticos percebidos com a não aplicação das sanções previstas na Lei, isto é, com a “não efetivação das ameaças” (Feld & Frey, 2002): as situações concretas de insurgência de governadores contra as regras foram jamais sentenciadas pelo Judiciário. À mencionada passividade das cortes de contas soma-se agora o silêncio tumular de procuradores, juízes e desembargadores diante do já costumeiro desrespeito ao Art. 42 da LRF (transmissão de déficits juntamente com o cargo) e da conseqüente afronta à Lei de Crimes Fiscais, que trata certos desvios de conduta fiscal como ofensas criminais. O cerne de toda esta concatenação lógica é que o panteão de instituições às quais se atribui a missão de garantir o *enforcement* das regras fiscais está a léguas de cumpri-la.

Episódios vêm ocorrer já nos anos iniciais da Lei de Responsabilidade Fiscal que forçam o diagnóstico de que no aspecto punitivo a regra exala ares de letra morta. Em absoluto vigor desde maio de 2000, vários requisitos da LRF são por acinte dispensados nas eleições municipais daquele ano. O remate é que quase 80 por cento das mais de 5.500 prefeituras do país deixam restos a pagar no fechamento das cifras de 2000. Sequer o governo federal acata as normas de contabilização de despesas com pessoal no primeiro ano de vigência da Lei. A escusa generalizada é que se tratava de um período de transição, necessário a que os governantes se adaptassem ao desconforto das duríssimas regras de execução de gastos e prestação de contas. Para 2002, porém, já transposta a cabalística etapa de transição, a evasiva não mais cabe. Ainda assim, 13 governadores concluem o mandato deixando rombos financeiros para a posteridade, o que é condenado pelo Artigo 42 da Lei, sem que sejam punidos pelo pecado. Os TCEs ponderam na ocasião que os déficits dos estados são históricos e não seria justo exigir sua eliminação imediata. E é em 2002 que a média anual do estoque da dívida consolidada líquida dos estados atinge seu vértice, um total equivalente a 1,5 vezes a RCL.

Urgia então saber se nos instantes eleitorais posteriores haveria cumprimento veraz dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e aplicação desapaixionada de suas sanções. Todavia, os sinais constatados na vistoria da gestão fiscal estadual de 2006 são pouco promissores. Mesmo fora do seletto grupo de estados vê-se lata brandura na aplicação da regra, como na decisão do Tribunal de Contas do Distrito Federal em 2007, que dispensa a aplicação do Art. 31 da LRF e deixa o recém-empossado governador José Roberto Arruda (PFL) a cavalheiro para levantar empréstimos em nome do governo distrital. O Artigo proíbe que as unidades da Federação em posição de inadimplência fiscal contratem operações de crédito e não franqueia exceções, ainda que a falha orçamentária

tenha se originado na administração antecessora. Nada obstante, o julgado do TCDF beneficia o governador com a liberação da certidão de regularidade fiscal exigida pela Secretaria do Tesouro Nacional. O parcial arbítrio fulmina uma vedação explícita da Lei e abre um precedente politicamente conveniente.

Outra praxe que carcome a eficácia da LRF é o trato político que se dá ao processo de liberação das transferências voluntárias para os estados. O Artigo 25 condiciona o recebimento das transferências ao cumprimento dos limites de inscrição em restos a pagar, de endividamento e de gastos com pessoal e ao pagamento tempestivo dos empréstimos e financiamentos devidos à União. A STN tem a incumbência legal de deliberar sobre o repasse das verbas, porém “o Tesouro não exerce essa competência e fica na mão dos Ministérios que, por pressão política, não suspendem as transferências”.<sup>47</sup> E conquanto a LRF seja mais criteriosa em fins de mandato (os limites são mais estreitos), “em ano eleitoral, a pressão aumenta muito”. Já não se pode negar, portanto, que o vago de interesses políticos que trilha as escalas de governo avilta critérios técnicos, pelo que os agentes encarregados de impor disciplina fiscal se deparam com um dilema de aplicar *versus* relevar as acerbadas penalidades da Lei.

### *5.3 A política da política fiscal: o velho jogo de interesses*

A discrepância de interpretações sobre o alcance da regra, somada à falta de transparência na execução orçamentária e à servidão política dos tribunais de contas geram

---

<sup>47</sup> Selene Peres Nunes, assessora de política fiscal e orçamento do Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos (INESC), em entrevista ao jornal *Valor Econômico*, publicada em 15 de março de 2004.

oportunidades para os governantes dissimularem as chagas das contas governamentais, sem o dano de serem despojados dos cargos. Hipoteticamente, tal simulacro levaria os agentes de mercado, contribuintes e eleitores a avaliarem positivamente a postura fiscal do governo. Com isso, os governantes usufruiriam os benefícios de uma política orçamentária aparentemente sustentável no curto prazo, ao sinalizarem com um esforço fiscal maior do que o de fato despendido. Os lauréis políticos viriam em termos de reputação: a aparente sisudez fiscal auferiria a eles credibilidade perante os eleitores, mediante o anúncio reiterado de serem fiscalmente responsáveis.

Por que então o fervilhar das urnas ainda faz os gastos aumentarem além das possibilidades do erário? Simplesmente porque a história torna a se repetir: não apenas as entrelinhas contábeis dos estados prosseguem revelando quedas de desempenho no período eleitoral, conforme discursado exaustivamente nas seções e capítulos precedentes, senão também que o oportunismo fiscal persiste, só que agora besuntado pela contabilidade criativa. E há também evidências de que o jogo político intergovernamental continua a solapar a efetividade das regras fiscais.

Uma das inferências que emerge da literatura teórica é que as relações político-partidárias entre o governo federal e os estados permitem aos políticos do nível federal outorgar incentivos aos seus aliados subnacionais, e vice-versa. Os atores estratégicos federais podem, por exemplo, usar do poder de nomeação para premiar coligados estaduais com prestigiosas pastas de expressão nacional, ao passo que os políticos subnacionais podem influenciar os partidários federais com a oferta de apoio político nas eleições presidenciais, estabelecendo-se, por mediação de qualquer dos exemplos, uma rede integrada de fidelidade política, com sequazes atuando em ambos os níveis de governo. Contudo, é inegável que os estados economicamente mais ricos demonstrem maior força

política na negociação de pautas fiscais com o governo federal, mediante sua influência na conduta de senadores e deputados federais (Alston *et al.*, 2006), particularmente quando as novas investidas realimentam o ciclo, ao se buscar o equilíbrio de contas para viabilizar programas de governo.

Sucedem justamente assim em 2003, com os governos de Minas Gerais e Rio de Janeiro. Em Minas, o Ministério da Fazenda aplica fatigante multa ao Estado por haver descumprido as metas fiscais de 2001. Sem demora, o governador Aécio Neves (PSDB) aciona sectários do PSDB, PMDB e PFL para obstruir a votação de propostas de interesse do governo federal no Senado. O impacto político é de tal maneira que atrai o Ministro-Chefe da Casa Civil a Belo Horizonte para negociar com Aécio. O encaminhamento do pleito acaba sendo favorável aos interesses do governo mineiro. No Rio de Janeiro, o Ministério da Fazenda bloqueia repasses destinados à segurança pública, gerando grande polêmica com a governadora Rosângela Matheus (PSB). Embora o Estado esteja inadimplente no pagamento das dívidas com a União, o presidente Lula determina que o Ministro da Justiça Thomaz Bastos resolva a querela rapidamente. Nas palavras do Ministro: “O Presidente já me recomendou várias vezes um tratamento preferencial ao Rio”, posto que “o Rio é um estado prioritário para todos nós brasileiros”.<sup>48</sup>

Naturalmente, o governo de São Paulo também demonstra o seu peso político em assuntos ligados à Lei de Responsabilidade Fiscal. No mesmo ano de 2003, o Senado aprova por unanimidade e com a anuência do governo federal a Resolução nº 20, prorrogando até 2005 o prazo para início de ajustes de contas dos governos subnacionais que haviam extrapolado os tetos da dívida fundada. Na prática, o endividamento dos

---

<sup>48</sup> “Rio não recebeu verba de segurança porque está inadimplente, diz ministro”. *Folha de São Paulo*, 26 de setembro de 2003.

estados e municípios fica sem fronteiras em 2004, um imenso alívio para a inversão de recursos nas eleições municipais daquele ano. A justificativa do Senado é que o crescimento inesperado das dívidas, ensejado pela escalada do dólar, impossibilitaria sua recondução aos limites de que tratam os Artigos 30 e 31 da LRF. Acontece que a suspensão do prazo fora negociada no Senado a pedido do então governador paulista Geraldo Alckmin (PSDB). São Paulo encontra-se em 2003 entre os estados com maiores dificuldades para se adequar àquela particularidade da regra.

Não se pretende sugerir que nessa ciranda intergovernamental o Presidente esteja à mercê dos governadores, uma vez que dispõe de razoável capacidade de impor disciplina partidária aos líderes políticos regionais. Afinal, o poder de fazer nomeações e destinar recursos permite que os atores estratégicos federais acenem com incentivos para os aliados dos níveis inferiores (Alston *et al.*, 2005). Entretanto, é instrutivo que a variável de coincidência entre o partido do governador e o do Presidente é negativa e bastante significativa em praticamente todos os testes com indicadores de desempenho fiscal, inclusive os alternativos pós-LRF, levando à percepção de que os “companheiros” não têm por que temer os aguilhões da regra. Ademais, os incentivos não precisam necessariamente vir de cima. Quando, por exemplo, o sucesso eleitoral dos políticos estaduais obtém favor da reeleição presidencial, os atores estratégicos subnacionais têm grande interesse em demonstrar que cooperam com as políticas federais de equilíbrio fiscal, embora em oculto laborem para aumentar o déficit.

Os efeitos fiscais do jogo político entre os níveis de governo não cessam com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, os requisitos de transparência da regra atingem o comportamento dos governantes ávidos a gastar de forma desmedida no sentido de que, se ainda pretendem fazê-lo, necessitam agora de muito mais cautela – e

criatividade. Tanto é assim que a bandeira do rigor fiscal foi é freqüência hasteada pelo PSDB como atavio de palanque, pois fora no mandato de um de seus correligionários, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, que a LRF se concebera. Os petistas, longe de tentarem desqualificar a Lei de Responsabilidade Fiscal ou de tirarem do governo tucano o mérito de tê-la aprovado no Congresso (diga-se de passagem, à revelia dos partidos de esquerda encabeçados pelo PT, que tudo fizeram para derrubá-la), também buscam extrair do equilíbrio fiscal dividendos eleitorais para não deixar a oposição colher sozinha os louros da austeridade no manuseio da riqueza pública.

Assim, os postulantes a cargos eletivos nos três níveis não querem ter a imagem de campanha associada ao de um governo fiscalmente irresponsável, que manda as regras às favas e esbanja o dinheiro do contribuinte. Soma-se a isto a maior dificuldade que tinham os estados deficitários em agenciar as eleições municipais. Na ânsia de apoiar prefeitos do seu reduto, os governadores são tentados a mobilizar recursos. Porém, os constrangimentos da LRF, aliados às demandas orçamentárias de sua própria agenda de governo, acabam por restringir sua margem de manobra. O reverso óbvio é que os estados com superávit fiscal dispõem de mais recursos para tal fim. Nisso tudo há também um paradoxo: para gerar superávits é preciso cortar gastos, mas os governantes não vêem incentivos no corte em patamares que possam comprometer sua governabilidade, principalmente se pressagiarem que isso eventualmente redundará em prejuízos para a sua reeleição, ou para a eleição de alguém de sua agremiação. A possibilidade de manipulação contábil vem, então, como que um empurrão para aqueles cujos pés vacilam entre a austeridade e o oportunismo fiscal.

Numa das máximas da escolha racional (ver, por exemplo, McCubbins & Thies, 1996), os governantes agem sempre com vistas a aumentar suas chances de continuar no

poder. Seria isso que os impulsionaria à provisão de bens e serviços públicos que refletem as preferências do eleitorado. No afã de maximizar votos, os políticos serviriam aos interesses dos eleitores, assim como os empresários, guiados pelo lucro, servem aos interesses dos consumidores. Por esta ótica, as restrições orçamentárias da LRF significam para os governantes um baque na capacidade financeira de acolher os interesses de seus eleitores, em particular as demandas de maior notabilidade, como as obras públicas. Melhor, então, esquivar-se das regras, pois “nesse mundo em que o orçamento de investimentos é muito pobre, a concentração próxima do período eleitoral se tornou indispensável para o governante conseguir mostrar serviço”.<sup>49</sup>

Ademais, a contextualização do momento político e econômico instrui a compreensão do recurso à manipulação fiscal oportunista. A evidência indica que as circunstâncias que envolvem a geração de superávit primário em 2002 são substancialmente divergentes das que estão presentes em 2006. Mesmo em 1998, quando o déficit primário dos estados fora assombroso, não se pode simplesmente creditar o fato à ausência da LRF. Na ocasião, muitos governadores vão conceder aumentos demasiados ao funcionalismo, sem prezar que o impacto negativo nas cifras públicas seria real e duradouro, devido ao regime de inflação baixa. Ao final daqueles mandatos, o déficit está altíssimo, embora hajam aderido ao Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, encapsulado na Lei Federal no. 9496, de 1997.

Em termos comparativos, a média do resultado primário em 2002 é melhor que em 2006, a julgar pelos dados da STN. Todavia, em 2002 a LRF é ainda coisa nova, motivo de intenso debate nos meios políticos e de grande atenção da mídia. O referente econômico é

---

<sup>49</sup> Raul Velloso, economista especialista em economia do setor público, em entrevista concedida ao jornal *O Estado de São Paulo*, publicada em edição de 18 de julho de 2006.

também mais favorável ao atingimento das metas, principalmente porque os tesouros estaduais estão embevecidos com a venda de estatais e com o aumento voluptuoso da receita tributária. Fortuitamente, a economia favorece os setores sobre cujos produtos a incidência do ICMS é maior, como o aumento real dos preços do petróleo e seus derivados, além da majoração das alíquotas sobre os serviços das telefônicas, consideradas galinhas dos ovos de ouro dos estados. Por análogas razões, há também um incremento das transferências recebidas da União, de forma que a contabilidade criativa não é instrumento imprescindível à geração de superávit primário, embora o seja para se escapulir de outras amarras da LRF.

A história de 2006 é diferente: das receitas de privatização só restam migalhas, as tributárias não crescem tanto, muito menos as intergovernamentais. Por outro lado, incertezas começam a pairar acerca do que realmente vai acometer o governante que fizer da regra tábula rasa. Não se ouvem notícias de governadores cassados, lançados à prisão, ou inelegíveis. Outra peculiaridade de 2006 é que os estados contam com a mercê do Projeto Piloto de Investimentos (PPI), o qual, para felicidade geral dos governadores, permite deduzir os gastos com investimentos do cálculo do superávit primário. No desenredo, o esforço fiscal é menor, há mais investimentos e o déficit financeiro dos estados cresce. Mesmo assim, o superávit primário lhes é superior ao de 2002, visto que a falta de transparência obsequia o ajuste dos números às metas. Ou seja, os resultados primários de 2002 e 2006 não espelham necessariamente o nível de disciplina fiscal dos governantes, dado o uso de ardis para desrespeitar limites e cambiar o registro de gastos em itens eleitoralmente mais rentáveis, ou postergar o pagamento de despesas, com o bônus de molestar os adversários do governo seqüente.

Tampouco refletem a ciclicidade dos orçamentos estaduais. Passadas as eleições de 2006 o cenário fiscal já é outro. Entre janeiro e agosto de 2007, os relatórios financeiros das unidades da Federação pronunciam superávits nominais generalizados (o estado solitário com o indicador no vermelho é o Rio Grande do Sul, enquanto que em 2006 quinze estados houvera apresentado déficit nominal). Para lá disso, o nível de investimentos dos estados é cortado pela metade e o superávit primário agregado é o maior já registrado pelo Banco Central. O bom desempenho logo é atribuído à parcimônia de início de mandato, momento da paragem para pôr em boa ordem as coisas. As conseqüências do aperto fiscal cíclico são conhecidas: contração temporária de gastos e encolhimento da dívida pública, até que a pressão por cumprir as promessas da campanha anterior se imponha sobre a austeridade fiscal inicial.

Com o altivo superávit primário dos estados em 2007 fica clara a ondulação do triênio: queda de 0,8 por cento do PIB em 2005 para 0,7 em 2006, seguida de ascensão até o percentual sem precedentes de 0,95 em 2007. E mais: noticia-se que o almejado déficit nominal zero já houvera sido obtido pela grande maioria dos estados em meados de 2007, creditando-se o evento a uma conjunção de fatores: “as receitas estaduais estão crescendo bem acima da inflação e as despesas estão relativamente contidas, porque em início de mandato é natural os governadores acumularem gordura pensando nos anos seguintes.”<sup>50</sup> Ou seja, os ciclos políticos dão sinais expostos de continuidade nos orçamentos dos estados brasileiros.

---

<sup>50</sup> José Roberto Afonso, economista do BNDES, em: “Estados conseguem superávit inédito de R\$ 13,7 bi em 2007”. *O Estado de São Paulo*, 22 de outubro de 2007.

#### *5.4 Manipulação fiscal oportunista nas múltiplas faixas de poder*

A política fiscal do Brasil a partir de finais dos anos 90 fica ancorada em regras que visaram a garantir a solvência intertemporal do setor público nos três níveis de governo. Todavia, que o ano de 2006 no Brasil seria singular até os analistas estrangeiros previam. Em relatório do segundo semestre de 2005, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) dá informe aos interessados no “mercado Brasil” de que a economia do país atravessava um momento favorável a investimentos, com a ressalva de que riscos domésticos, como a ameaça de inflação e as incertezas do ano eleitoral, poderiam reverter o cenário em 2006.<sup>51</sup> O Banco Mundial também alerta que os aumentos nos gastos públicos motivados pelas eleições gerais prejudicaria as finanças do país em 2006.<sup>52</sup> Contudo, este fenômeno não é coisa nova no Brasil. Salvato *et al.* (2007) demonstraram que desde o processo de abertura política dos anos 80 a economia brasileira tem experimentado “períodos de aquecimento pré-eleitoral inconsistente, levando a recessão econômica em períodos pós-eleitorais” (2007: 14).

E sabe-se por aqui que a tática de elevação circunstancial de gastos não é adotada exclusivamente nas eleições estaduais:

*“Os governos usam o Orçamento Geral da União (OGU) como mecanismo de atrair apoio nas eleições, o que seria um risco para a manutenção de uma boa execução orçamentária. (...) Cada governo deve ser analisado separadamente, mas a sazonalidade política pode*

---

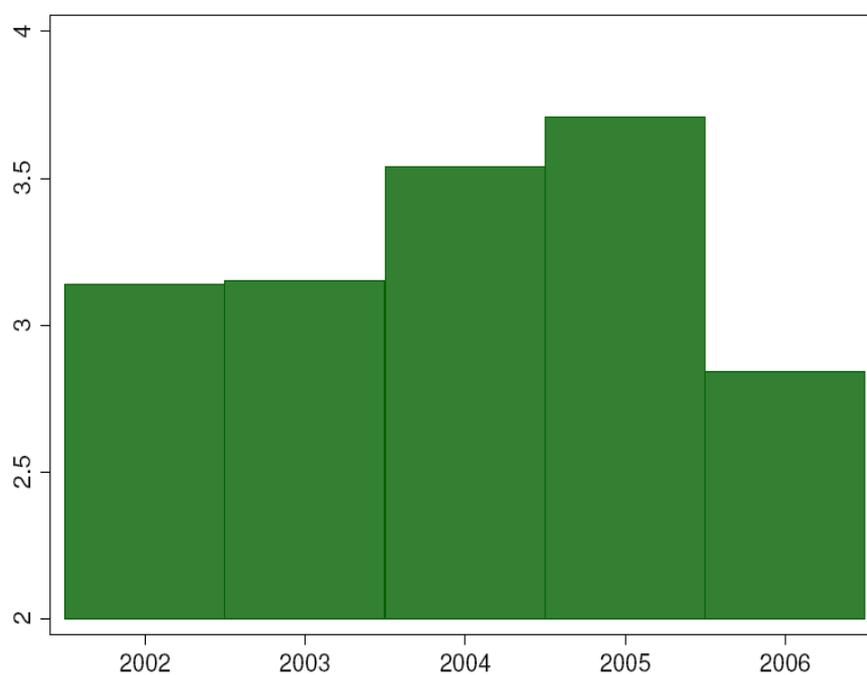
<sup>51</sup> “Tendências 2006”. *Diário de Pernambuco*, 01 de dezembro de 2005.

<sup>52</sup> “Banco Mundial adverte para risco de descontrole no orçamento de 2006”. *Diário de Pernambuco*, 25 de dezembro de 2005.

*significar comprometimento do interesse público para atender a interesses políticos". (Raul Velloso, economista do setor público)<sup>53</sup>*

O gráfico abaixo mostra a evolução do superávit primário da União no primeiro mandato do presidente Luis Inácio Lula da Silva.

*Gráfico 5.1: Superávit primário da União em % PIB*



Elaboração própria. Fonte dos dados: Secretaria do Tesouro Nacional.

O ápice é em 2005, quando o superávit exorbita a meta. Após a demissão do Ministro da Fazenda Antonio Palocci Filho, que defendera a continuidade do arrocho, e dada a largada rumo à reeleição, o governo federal decide dar mais folga ao exercício financeiro seguinte. Em 2006, a queda do indicador fiscal reflete os efeitos da medida – e dos desígnios eleitorais do Presidente. Impossível também desprezar o fato de que a

<sup>53</sup> Entrevista concedida ao *Correio Braziliense* e publicada em artigo do dia 24 de novembro de 2005.

efervescência das disputas estaduais repercutir no resultado fiscal da União, já que as campanhas advêm de forma simultânea em ambos os níveis e, inevitavelmente, Lula vai apoiar seus correligionários na briga por votos.

A baixa em 2006 é notificada no conjunto do setor público brasileiro, que congrega os governos federal, estaduais e municipais, bem como as empresas estatais. Antes de tudo, deve-se recordar que é dessas empresas grande fração de responsabilidade pelo péssimo desempenho fiscal dos estados nos anos que precedem a introdução da LC 101/2000. A privatização das estatais perniciosas no final dos anos 90 e a concentração de investimentos nas que restam invertem o papel das estatais no resultado fiscal dos governos a partir do início da década seguinte. Isto explica muito melhor a evolução do resultado primário dos estados antes e depois da LRF do que a criação da regra. Em 2006, não obstante se cumpra a meta de superávit de 4,25 por cento do PIB nacional, o esforço fiscal fica em 4,32 por cento, sensivelmente abaixo dos 4,83 alcançados em 2005. Ou seja, naquele ano eleitoral o setor público poupa menos para saldar juros da dívida, embora seus encargos ainda se mostrem altíssimos (chegam a 7,7 por cento do PIB).

É válido reiterar que os impactos dos ciclos eleitorais não reverberam unicamente em ano de certame. Para Ferreira Jr. (2006: 947), o maior lote de gastos eleitoreiros em favor das campanhas estaduais de 2002 é lançado em 2001, justamente porque a LRF restringe despesas de fins de mandato. A circunspeção das contas estaduais do capítulo anterior destaca Minas Gerais e São Paulo como exemplos emblemáticos a este respeito, se bem que não sejam os únicos na Federação. No somatório de todos os estados advêm que os governadores em muito ampliam suas despesas entre 2004 e 2005, com vistas a gastar especialmente em obras públicas, programas sociais e aumentos salariais para os servidores. Os investimentos de 2005 sorvem o maior percentual dos orçamentos estaduais

desde as eleições de 2002. No entorno federal, os investimentos representam R\$ 8 bilhões (valores corrigidos), somadas as cifras dos dois primeiros anos de Lula no poder. Em 2005 somente, aquelas despesas totalizam R\$ 11 bilhões, o que submete à prova a noção de que o oportunismo fiscal é sempre maior nos estados.

Convém também comparar os restos a pagar da União e dos estados. A tabela a seguir, extraída de estudo de Afonso (2007), apresenta os valores de 2000 a 2005, calculados em R\$ milhões de 2005 (IPCA). Os restos a pagar permanecem não-processados até que se tenha a comprovação de que a despesa foi de fato executada. Embora o estudo não contemple o ano de 2006, verifica-se que há uma elevação no total dos restos a pagar dos estados até 2002, com declínio logo em seguida, para alar-se novamente em 2005, ano pré-eleitoral nos dois níveis.

*Tabela 5.1: Restos a pagar (RP) da União e dos Estados (R\$ milhões)*

	RP		RP		RP	
	Gastos com Pessoal		Não-processados		Total	
	União	Estados	União	Estados	União	Estados
<b>2000</b>	1,58	1,16	20,47	6,79	25,18	26,72
<b>2001</b>	0,42	3,88	30,71	11,44	36,42	26,75
<b>2002</b>	0,57	3,85	18,98	8,67	27,49	26,82
<b>2003</b>	0,81	5,68	27,07	8,59	38,16	25,99
<b>2004</b>	0,66	6,10	18,58	7,83	23,81	25,83
<b>2005</b>	0,78	5,39	33,98	8,82	39,58	27,07

Fonte: Afonso, J. R. 2007 (adaptado).

Um elemento fundamental para o controle de gastos é a cooperação de todos os Poderes, o que torna a tarefa mais penosa para o Executivo. As contendas em torno de um projeto de lei encaminhado a Assembléia Legislativa de Pernambuco em 2005 ilustram

simultaneamente a complexidade do ajuste e o oportunismo intra-poderes. A lei determinaria que os recursos do duodécimo não integralmente utilizados pela Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça, Ministério Público e Tribunal de Contas fossem recolhidos aos cofres do Executivo. O governo logra aprovar o projeto, todavia a rodada não é pacífica e sobram protestos de parlamentares da frente oposicionista: “será que os presidentes dos Poderes quando detectarem que sobrou dinheiro vão deixar a verba sobrando ou gastar tudo para não ter que devolver?”<sup>54</sup>

A indagação não é desprovida de sentido e não serve apenas para o Estado de Pernambuco. Em Rondônia, por exemplo, o Legislativo ultrapassa durante anos seguidos seu limite de gastos com pessoal sem por isso sofrer qualquer repreensão, simplesmente porque a interpretação da LRF pelo Tribunal de Contas do Estado favorece a extrapolação. No caso, a exegese reverte em proveito dos próprios integrantes do TCE-RO. No Distrito Federal, o Executivo é obstado pela STN de tomar empréstimos no início de 2007 porque os gastos com pessoal da Câmara Legislativa e do Tribunal de Contas houveram excedido o limite em 2006. A nítida sensação de estar sendo penalizado por falhas alheias transporta o governador distrital José Roberto Arruda (PFL) ao Palácio do Planalto à procura de uma solução política. Obtém do Ministério da Fazenda a promessa solene de que normatizaria os procedimentos aplicáveis quando qualquer dos Poderes, ao furar o teto de gastos, provocasse constrangimentos fiscais aos demais. Incrédulos e sem esperar pela normatização, os parlamentares distritais intentam, em vão, propor uma emenda à LRF para alargar o limite de gastos com pessoal da Câmara Legislativa e do TCDF de 3 para 4,5 por

---

<sup>54</sup> Sílvio Costa, deputado estadual do PMN, em: “Duodécimos do Judiciário, Legislativo, TCE e MP poderão sofrer cortes”. *Diário de Pernambuco*, 20 de janeiro de 2005.

cento da RCL. Conseguem ao menos provar que lampejos de oportunismo fiscal não sucedem apenas no Executivo.

E para não fugirem ao padrão oportunista pós-LRF, os municípios dão igual testemunho de que os ciclos políticos se mantêm vivos e atuantes nos orçamentos públicos. Tome-se o exemplo da capital paulista, sob a gestão da prefeita Marta Suplicy (PT). Ao se avizinharem as eleições municipais de 2004, Marta decreta a liberação de R\$ 2 bilhões para custear projetos infraestruturais em São Paulo e região metropolitana. Vendo depois que daria com os burros n'água (seria derrotada por José Serra, do PSDB), ordena que se anulem cerca de 8.000 notas de empenho para expelir eventuais dissabores com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Impossível, porém, anular o que já havia sido executado, posto que Serra recebe o caixa paulistano farto de dívidas com fornecedores. A nova administração manifesta, sem tardança, o seu descontentamento: “o problema todo passa pela irresponsabilidade fiscal de alguns governantes, que assumem compromissos de gastos superiores ao que podem honrar”.<sup>55</sup> O acontecimento em São Paulo parece comprovar o triste vaticínio de que os partidos de fora serão afligidos pelos males do déficit ao chegarem no poder (vide Caplan, 2001; de Figueiredo, 2002).

Um dos incidentes mais pitorescos associados ao grau de *enforcement* da LRF é protagonizado também pelo governo paulistano em 2004. Para viabilizar o aditamento de convênios selados sob os auspícios do Reluz (Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente), Marta Suplicy evoca empréstimos sem a prévia anuência do Ministério da Fazenda, em despudorada afronta ao Artigo 32 da regra. Não demora e parece bem ao governo federal expedir a Medida Provisória 237, excepcionando do Artigo as transações

---

<sup>55</sup> Mauro Ricardo Costa, Secretário de Finanças da cidade de São Paulo, em: “Estados e municípios aumentam gastos seguindo ciclo eleitoral”. *O Estado de São Paulo*, 18 de julho de 2006.

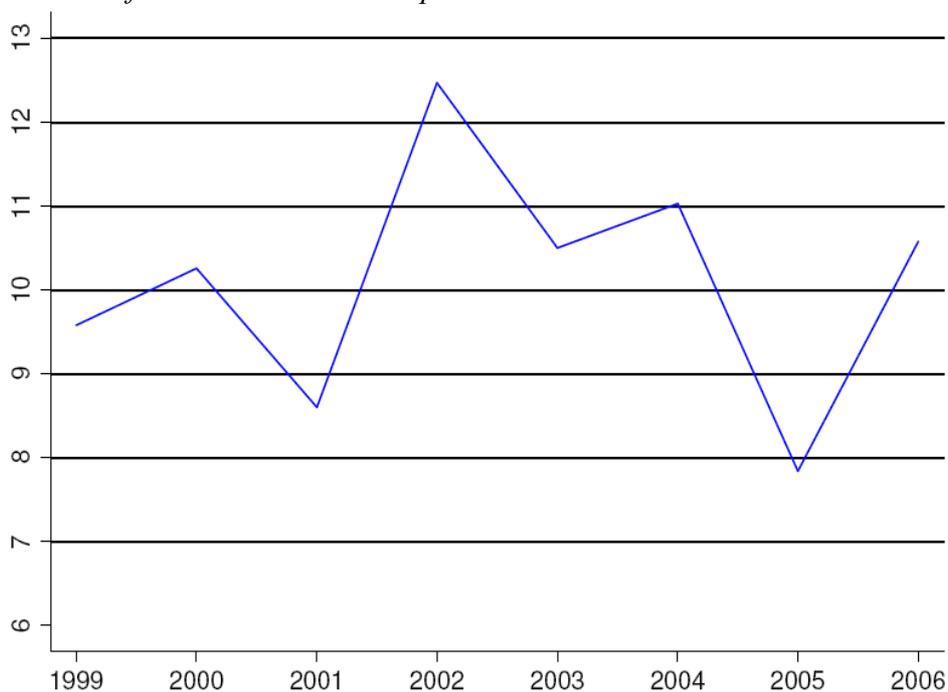
de crédito ligadas ao Reluz, com efeitos retroativos a junho de 2000. A MP volta no tempo, legaliza os empréstimos e resguarda a petista de responder pelo descaso com a norma fiscal. A importância política e econômica do governo paulistano inspira o casuísmo (o PIB da cidade de São Paulo supera o de muitos estados brasileiros), que prospera por ser Marta co-partidária do Presidente. Contribui, assim, o governo federal para dissolver a autoridade da regra que dantes instituía.

Em similar feitio, oportunismo fiscal e ultraje às regras ocorrem nas eleições de 2004 noutras localidades brasileiras. O caso de Belém do Pará é didático: embora Dulciomar Costa (PTB) lastime dar de caras com déficit primário no erário municipal, legado indesejável de Edmilson Rodrigues (PT), sobejam recursos no expirar do seu primeiro ano como prefeito. A trajetória cíclica repete-se nas cifras de Porto Alegre, onde João Verle (PT) difere déficit fiscal para José Fogaça (PPS), que o sucede na administração da capital gaúcha. Em dezembro de 2005 o resultado se reverte para superávit fiscal. Todavia, é natural que entre tantos municípios haja notas destoantes, como é o caso da prefeitura de Fortaleza no começo da gestão de Luizianne Lins (PT). As contas municipais chegam ao fim de 2005 com *status* deficitário, embora a petista (e nesse ponto ela se assemelha aos demais) reduza à metade suas despesas com investimentos. Em compensação, os aumentos salariais que concede aos funcionários excedem o corte nos investimentos e resultam num incremento de 38 por cento nos gastos com pessoal, comparativamente a 2004.

Permanece nas finanças dos municípios brasileiros um trâmite genuinamente oportunista das despesas com investimentos (alcunha oficial das obras públicas, as geradoras de benefícios políticos concentrados, facilmente reproduzidos em votos). Pela estreita contigüidade com os eleitores, as demandas por esta categoria de despesa chegam

rapidamente aos ouvidos do prefeito. É do interesse deste, porém, atendê-las quando mais próxima estiver a eleição, para garantir que as obras estejam vívidas na lembrança do eleitorado no momento de depositar a cédula. No Gráfico 5.2, o eixo das ordenadas está graduado em percentuais da receita municipal total. Sem esforço, nota-se no gráfico que as cristas coincidem com os anos eleitorais.

*Gráfico 5.2: Gastos municipais com investimentos em % receita*



Elaboração própria. Fonte dos dados: FINBRA, Secretaria do Tesouro Nacional.

O detalhe chamativo é que as despesas não aumentam apenas nos anos de eleições municipais (2000 e 2004); sobem também durante os certames estaduais e federais (2002 e 2006). Fica nítido que a disputa política para cargos no Executivo dos níveis mais altos faz sensível eco nos orçamentos municipais, causando uma tumefação nos gastos que mais seduzem o eleitorado, as obras públicas.

O alinhamento partidário entre candidatos a governador e prefeitos fornece uma boa explicação para este comportamento: os prefeitos concretizam seu apoio à candidatura aliada demonstrando aos eleitores que o partido é capaz de realizar obras na cidade, ainda que, sob a LRF, haja maiores limitações ao gasto e ao endividamento municipal. Em troca, os prefeitos esperam que os custos financeiros sejam compensados com mais repasses para a prefeitura, apoio à reeleição, ou outras facilidades decursivas do conchavo. Em seu favor estão a falta de transparência fiscal, a criatividade contábil e a influência política do governador no TCE. Isto favorece também o revés predito por Pereira *et al.* (no prelo): quando a probabilidade de se detectar atos de corrupção é baixa e os *pay-offs* em jogo são altos, os políticos locais não subordinam seus interesses aos dos eleitores.

O espaço não permite que ilustrações adicionais de oportunismo fiscal envolvendo os diferentes Poderes e níveis de governo sejam incluídas na narrativa analítica. Decerto seriam muitas e com a característica comum de evoluírem sob as ríspidas barbas da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que concede solidez à tese de soturna contabilidade criativa. Constatações como estas remetem ao prognóstico de Rezende & Afonso (2006), para quem a LRF “apresenta boas perspectivas para o futuro próximo, mas é ainda muito cedo para se fazer uma avaliação confiável de sua habilidade para manter a disciplina fiscal, dada a resistência de se alterar os hábitos muito bem enraizados do desperdício orçamentário” (2006:144).<sup>56</sup> Pelo menos até as eleições de 2006, o compêndio de reprimendas das regras fiscais não granjeou aplacar o ímpeto oportunista dos atores políticos nas facetas distintas do poder.

---

<sup>56</sup> Tradução do autor.

### *5.5 Mudanças na retórica da austeridade fiscal*

Embora a Lei de Responsabilidade Fiscal seja cantada em verso e prosa como o grande divisor de águas na história recente das contas públicas no Brasil, há controvérsias quanto a sua conveniência para os governos subnacionais. Ocasionalmente há quem se referem à LRF como a uma espécie de texto sagrado, sem mácula, invocado quando é do interesse dos governantes não dedicar recursos ao atendimento de demandas estranhas à agenda de governo. Por exemplo, ao se reputar como ilegítimas as greves de servidores lastreadas em reivindicações que descambassem na inobservância aos limites da regra, preconiza-se que “o direito de greve jamais deve se sobrepor a uma conquista tão grande da sociedade, que é o ajuste fiscal, sob pena de isso inviabilizar financeiramente os estados”.<sup>57</sup> O palavrório vale até que se levante o tapete das finanças estaduais e se tire à luz que aquele anseio social mingua ante os interesses de governantes que aumentam gastos com pessoal em ofensa às prescrições da LRF para anos de eleição.

A Lei de Responsabilidade Fiscal vai ser criticada e até combatida aqui e ali por lideranças de estados e municípios. Já em 2001, porta-vozes da Frente Nacional de Prefeitos vociferam, dedo em riste, que a regra fora criada para atender aos ditames do FMI. Comentários do gênero são retorquidos pelas autoridades fazendárias nacionais nos moldes de que a regra teria sido fruto exclusivo do intento do governo federal em impor disciplina fiscal no país e apanhar pelos calcanhares os patronos do desconcerto nas contas públicas. Outros argumentos, todavia, vão ganhando força, como o de que, embora a LRF

---

<sup>57</sup> Geraldo Aparecido de Vitto Junior, presidente do Conselho Nacional de Secretários Estaduais da Administração (CONSAD), em: “Estados querem ajudar a preparar a nova lei de greve dos servidores.” *Valor Econômico*, 09 de março de 2007.

não admita prerrogativa de foro, de forma que sujeite a todos os níveis de governo, a regra suprime além da medida a autonomia financeira das unidades federativas, enquanto outorga tratamento diferenciado ao governo central. A linha descrita pela dívida federal empresta fundamento à querela: o grau de solvência subnacional, medido pela razão entre a dívida líquida e o PIB, aprimora-se entre o início de 2006 e o fim de 2007, quando o da União degrada-se. Isto porque o Senado jamais impusera o limite de dívida celebrado pela LRF para o governo federal.

Como qualquer norma jurídica, a LRF vai ser objeto de interpelações quanto à constitucionalidade de seus dispositivos. Ainda ao tramitar pelas Comissões do Congresso, o PT, PSB e PC do B impetram Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal na tentativa de embargar a aprovação da Lei. Embora aprovada, os políticos não tardam a farejar porosidades na regra: há ADIN instigada por um grupo de deputados distritais para interpelar se o Distrito Federal, por seu caráter híbrido, tem o apanágio de acolher para o seu Legislativo o limite de gastos com pessoal definido no Artigo 20, inciso III, “a” (6 por cento para os municípios), em vez do inciso II, “a” (3 por cento para os estados). A inspiração à variante jurídica do oportunismo não pousa somente no Legislativo: ocorrerá à Ordem dos Advogados do Brasil impetrar ADIN para suspender o teto de 6 por cento para gastos do Judiciário com pessoal, sob a alegação de que o preceito estorvaria as atividades da Justiça.

A LRF jaz sobre firmes sustentáculos jurídicos. A questão é saber até quando a fragilidade do argumento – e do exemplo – do governo federal serve para garantir a sustentação política da regra como mecanismo intertemporal de decência fiscal. Desde o início, o governo do PT fizera saber que não haveria mudanças nos sacramentos da LRF, inclusive com respeito ao cumprimento de metas fiscais e limites de gastos. Pelo contrário,

uma das primeiras disposições fiscais de Lula na Presidência é esporear a meta de superávit primário de 3,75 para 4,25 por cento do PIB em 2003. No ano seguinte, o Ministério da Fazenda anuncia nova elevação da meta para 4,5 por cento, dando por justificativa o aumento da receita de impostos. O anúncio não é feito no vácuo, posto que se dá semanas antes da reunião de seu Ministro com o Fundo Monetário Internacional. A intenção é manifestamente a de estampar a imagem de austeridade fiscal do governo Lula e sua credibilidade perante o desconfiado público externo.

Às turras com as metas, os governadores não perdem oportunidades de reivindicar mudanças nas regras fiscais. Por ocasião do encaminhamento da Proposta de Emenda Constitucional do Déficit Nominal Zero ao Congresso Nacional, por exemplo, os estados vão pedir a desvinculação de 40 por cento das receitas que, por determinação constitucional, são obrigatoriamente destinadas a políticas públicas de natureza específica (educação, saúde, segurança pública, etc.) e ao pagamento de encargos da dívida. Segundo prevê o texto da PEC, idealizada pelo deputado federal Delfim Neto (PP-SP) e patrocinada pelo governo federal, a União fica desobrigada de utilizar parte daquelas receitas, o que facilita o atingimento do déficit zero. Embora jamais se admita o óbvio, a Emenda também liberaria fecundos recursos para serem gastos ao bel-prazer do governo federal. Os estados vão simplesmente exigir o mesmo benefício.

A desvinculação, portanto, rompe espaço para espasmos oportunistas. O que os governos estaduais alegam, todavia, é que a supressão de gravames orçamentários ampliaria sua capacidade de investimentos, dragada que fora pela obrigação de economizar para honrar os compromissos da dívida. Com recursos diminutos, os governos estaduais queixam-se de não poder prestar serviços públicos mais abrangentes e de melhor qualidade para tolher o agravamento do drama social. O argumento da necessidade de aumentar

investimentos era forte e persuasivo, uma vez que a idéia de que o baixo investimento público é um dos maiores responsáveis pelas pífiyas taxas de crescimento econômico do país nos últimos anos é comungada não apenas por setores estratégicos do próprio governo federal, como também pela academia e círculos políticos de diversas matizes. A estratégia de se endividar para promover desenvolvimento econômico é antiga no Brasil, assim como são conhecidos os efeitos colaterais a ela comuns. O recente passado dos estados brasileiros marcado por crises fiscais crônicas vai emitir, portanto, o alerta. Todavia, a isso se contrapõe que agora tem se disseminado uma cultura *sui generis* de disciplina fiscal e que o risco de inadimplência com um eventual aumento dos limites de endividamento é mínimo.

A excentricidade de aumentar o salário do funcionalismo em troca de apoio nas eleições também nutrirá as raízes do suplicio fiscal dos estados anos a fio. A Lei Camata (1995) e a LRF (2000) se incumbem de cortar essas raízes. Quando, porém, o problema já parece ser coisa de um passado longínquo, o Executivo federal resolve enxertar o projeto de Lei Complementar PLP 01/2007 no bojo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O objetivo é alterar o disciplinamento da LRF no tocante ao aumento de despesas com a burocracia federal, substituindo o teto de gastos por um dispositivo limitador do percentual de aumentos. A Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados não apenas concordo com o mote, como recomenda estendê-lo aos estados e municípios.

A partir daí, alas distintas da Câmara Federal vão passar a cultuar a abolição do teto unificado de endividamento municipal e o recurso a limites diferenciados segundo o porte do município. Vários deputados – alguns do PSDB, inclusive – se mostram simpáticos à reforma da lei tucana para aumentar a margem de endividamento dos

municípios, contanto que as dívidas sejam contraídas para financiar programas de infraestrutura básica. O presidente da Câmara, Arlindo Chinaglia (PT), de idêntico modo, admite a necessidade de uma nova leitura da Lei de Responsabilidade Fiscal em favor dos municípios, no senso de que “o princípio de gastar bem, com rigor e responsabilidade deve estar a serviço da justiça social e da cidadania”.<sup>58</sup> Ainda que nobre a justificativa, regras fiscais mais amenas afrouxariam os cintos dos prefeitos para gastarem no item a que tinham mais afeto: as obras públicas.

A exemplo dos municípios, a pressão dos estados sobre o governo federal para retocar a regra e flexibilizar o seu cumprimento também se intensifica. Não mais dispendo do farto dinheiro das privatizações, com substancial parcela da receita tributária atrelada ao custeio de despesas correntes e encargos da dívida, afora de permanecerem constitucionalmente impedidos de meter a mão nos repasses vinculados, os estados penam para encampar grandes projetos infraestruturais. Nesse aspecto os governadores temem se tornar cabos eleitorais inúteis nas eleições presidenciais, posto que dificilmente convenceriam seus arraiais de que o partido era executor de obras no estado. Uma maior frouxidão nos limites de gasto seria, portanto, o deleite dos governos estaduais, que já buscam saída pela via oblíqua da contabilidade criativa.

A esta altura se apregoa a formação de uma “união de governadores” para avaliar os custos da austeridade fiscal, no clamor de que “cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal, num quadro federativo que não compensa os Estados pela sua seriedade, é difícil. Eu não quero mudar a Lei. Mas quero, sim, condições para cumpri-la”.<sup>59</sup> A premissa de que

---

<sup>58</sup> Portal da Câmara dos Deputados, <http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=98017>, matéria do dia 06/02/2007.

<sup>59</sup> Yêda Crusius (PSDB), governadora do Rio Grande do Sul, em entrevista concedida aos jornalistas Hugo Studart e Rudolfo Lago, da *Istoé Online*.

na Federação o fardo é desigual e não compensa cumprir a regra encontra guarida na própria LRF, cujas restrições a gastos lesam muito mais os interesses dos estados do que os do governo central. Contudo, a segunda premissa de que não há condições de cumprir a Lei não condiz com os excelentes relatórios de gestão fiscal apresentados pela maioria dos que comporiam a tal liga de governadores, onde não demonstram qualquer dificuldade em cumprir a regra e jamais confessam tê-la descumprido. Ou, então, as premissas levam a uma falácia e o que se vira nas finanças estaduais fora nada mais que um criativo arremedo de cumprimento.

A política do *pork barrel* começa a invadir os domínios da LRF quando, interessado em melhorar sua popularidade no quesito do crescimento da economia nacional, o presidente Lula, em tertúlia com os governadores empossados em 2007, negocia a alteração da regra de maneira a viabilizar novas operações creditícias e a renegociação de dívidas com a União. O objetivo é aliviar o caixa dos estados mais endividados, permitindo que destinem recursos adicionais a investimentos de infra-estrutura, célebres promotores de crescimento econômico. Entretanto, para avançar com qualquer moção de tenuidade da regra no Congresso, o que exige maioria qualificada dos votos nas duas Casas, o Presidente carece da anuência do numeroso PSDB, partido que se designa o paladino da responsabilidade fiscal no Brasil. A angústia de vários estados governados pelo PSDB para deitar abaixo o percentual obrigatório de pagamento das dívidas com a União (especialmente Alagoas, Rio Grande do Sul e Paraíba, entre os de situação mais delicada) vem cair como uma luva para as pretensões de Lula.

A inclinação do governo federal em mudar o texto de uma regra que antes se acreditava irretocável infunde nos governadores a impressão de que bons ventos finalmente voltariam a soprar. Sim, porque o presidente Lula se comprometera a endossar uma antiga

reivindicação dos estados: queriam ser liberados para vender parte da dívida ativa, i.e., voltar a lançar títulos no mercado, o que lhes possibilitaria quitar as dívidas com a União mediante a tomada de empréstimos a bancos privados, se assim julgassem mais vantajoso. A nostalgia fiscal dos governadores é reputada como legítima pela cúpula ministerial, já que isso os ajudaria a fazer caixa para os investimentos de infraestruturais. Resquícios de preocupação só da parte do Tesouro Nacional, que adverte que as transações deveriam ser antes aprovadas pela assembléia legislativa do respectivo estado e pelo Senado Federal, tudo sob a tutela da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O súbito interesse do presidente Lula em bem encaminhar as rogativas dos governadores não é simplesmente por reconhecer que as restrições à autonomia financeira dos estados são rigorosas demais, visto que batera o pé diversas vezes afirmando que a LRF não seria mudada sob qualquer circunstância. Certo é que outros elementos afluem: Lula espera o apoio dos governadores para a aprovação do FUNDEB em substituição ao FUNDEF. O novo Fundo viabilizaria aporte maior de recursos em políticas educacionais. Para além disso, o Palácio do Planalto já antevê recorrer à simpatia dos governadores para a prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). Não são os ventos do acaso, portanto, que levam o Presidente a reiterar o compromisso de mudar o texto legal, desta feita com a proposta de ampliar o teto de endividamento dos estados, separando o limite de gastos com pessoal por Poder, o que deveras facilitaria o alcance das metas pelo Executivo. A prensa revisionista acolhe pedido do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Planejamento (Conseplan), que busca meios de suavizar o labor dos governadores na produção de superávits. No primeiro escalão federal sobra quem

arrazoasse em resguardo da medida, num discurso que soa ensaiado: “quem for o responsável tem que arcar com a responsabilidade”.<sup>60</sup>

Decerto, o governo federal não ignora os riscos de expor a Lei de Responsabilidade Fiscal à franca negociação política, posto que ao se enviarem ao Congresso Nacional propostas assim “todo mundo se sente autorizado a discutir tudo e a lei pode ser mal flexibilizada, pelo momento político”.<sup>61</sup> Contudo, o inabalável propósito do governo federal em abrandar a regra se corporifica no projeto de lei complementar PLP 132, expedido pelo Ministério da Fazenda ao Congresso no final de 2007. Ainda nas tramitações preliminares da Câmara Baixa, os parlamentares apetezem acudir a uma emenda de autoria do deputado Henrique Fontana (PT-RS) que, para o horror da resistência Tucana, permitiria aos governantes refinar dívidas ainda que em prejuízo de quaisquer limites legais de gasto, endividamento ou restos a pagar. Ao subir para o Senado, o projeto é recebido com bandas e fanfarras pelos senadores governistas e nova repulsa dos da oposição: “nada de furo na LRF!”. Todavia, as soluções políticas por pressão dos governadores e as brechas utilizadas para o dribble de penalidades já houveram minado a credibilidade da regra. A estratégia do governo federal em reabrir o fórum político para discutir a LRF apenas confirma que pontuais concessões em torno da austeridade fiscal já são moeda de troca entre políticos das diferentes esferas de poder.

As evidências acima e até aqui corroboram a tese de Inman (1996) de que a efetividade das regras fiscais depende da resistência a mudanças e de mecanismos de *enforcement* politicamente autônomos. Na falta destes requisitos, os controles que outrora

---

<sup>60</sup> Paulo Bernardo, Ministro do Planejamento, em: “Governo estuda mudar LRF para separar dívida de poderes”. *O Estado de São Paulo*, 07 de março de 2007.

<sup>61</sup> Geraldo Biasoto, presidente da Fundação do Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo (FUNDAP), em: “Atrás de apoio, governo quer mudar LRF”. *Folha de S. Paulo*, 24 de outubro de 2007.

se acreditaram fortes o bastante para subjugar o oportunismo fiscal continuarão fracos na fase eleitoral. Alternativamente, a trajetória crescente de restrições orçamentárias impostas em nome do imperativo fiscal, que vêm a culminar com o instituto da LRF, pode retomar o percurso contrário se, na fogueira das ambições eleitorais, o consenso político de que as regras são necessárias não mais existir, conforme alerta Kopits (2001). O estopim é inflamado quando o governo federal submete a austeridade das regras ao crivo político dos governos estaduais. Num horizonte de incertezas, ouve-se o entoar das primeiras notas do réquiem da Lei de Responsabilidade da Fiscal como se conhece até então.

## *Conclusões e últimas considerações*

Procurou-se neste trabalho explicar o desempenho fiscal dos governos estaduais brasileiros nos anos de eleição para o cargo de governador, precisamente na fase posterior à adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal. A ênfase recaiu no potencial explicativo de determinantes políticos do gasto público e do comportamento fiscal oportunista dos governantes. O argumento se sustentou em conceitos teóricos a respeito da relação existente entre calendário eleitoral e resultado fiscal.

Como se viu no Gráfico 1.1 (Capítulo 1), a tendência de geração de superávits primários nos estados se consolidou a partir de 2000, como prenúncio de que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceria um padrão cooperativo nas respostas dos entes subnacionais à política fiscal do governo federal. Entretanto, observaram-se também pontos de inflexão em anos eleitorais em itens importantes de despesa, como os investimentos, as despesas com pessoal e os gastos sociais. O tratamento econométrico dos dados nas séries de resultado fiscal no Capítulo 3 não resultou na significância estatística da *dummy* dos anos eleitorais, exceto em relação à variável responsável por captar a frequência de déficits fiscais no período de vigência das regras. Contudo, a análise mais apurada da situação fiscal de uma amostra representativa de estados no Capítulo 4 revelou instâncias reiteradas de déficits financeiros e aumento de despesas em coincidência com o calendário eleitoral dos governadores, seguindo os postulados teóricos apresentados no Capítulo 2. Por fim, a intencional falta de transparência e as informações contraditórias nos registros fiscais dos

estados, conforme discutido nos Capítulos 4 e 5, favoreceram o oportunismo fiscal e a manipulação dos dados de forma a simular o cumprimento dos limites traçados na Lei de Responsabilidade Fiscal, com a conseqüente majoração de déficits financeiros, principalmente nos anos eleitorais e pré-eleitorais, e sua eventual transferência para os governos sucessores. Com base nesses elementos, o trabalho conclui que:

- 1) Não há evidências estatísticas de ciclos político-orçamentários no comportamento fiscal agregado dos estados brasileiros no período inicial de vigência da LRF;*
- 2) O oportunismo fiscal dos estados assumiu a forma de contabilidade criativa nas eleições de 2002 e 2006.*

Tais conclusões implicam que o desempenho fiscal em ano de eleição é produto não somente da austeridade das regras fiscais, mas também dos tradicionais incentivos políticos ao aumento sazonal dos gastos públicos; incentivos que não foram eliminados pelas sanções previstas na LRF ou pelo potencial punitivo da LCF, os quais se mostraram insuficientes para pôr fim à ação oportunista dos governadores nas eleições de 2002 e, mais claramente, nas de 2006. Os efeitos desse oportunismo se observaram não apenas no aumento exponencial de gastos, como também na mudança de sua composição, o que explica não ter havido necessariamente geração de déficits primários. Em outras palavras, ainda que não se perceba na curva agregada do resultado fiscal um movimento ondulatório bem definido com baixas repentinas a intervalos regulares, um movimento menos perceptível ocorre nas entranhas das contas públicas e se acelera no ardor dos turnos e retornos eleitorais. Ao fim e ao cabo, o oportunismo fiscal dos estados brasileiros tem agora por estrado a contabilidade criativa.

As conclusões deste trabalho estão de acordo com a literatura tradicional que trata dos ciclos políticos nos orçamentos, no sentido de que a confluência de várias forças políticas somada à ausência de transparência e mecanismos efetivos de *enforcement* levam ao oportunismo fiscal no período eleitoral, não obstante a presença de regras específicas de prudência fiscal. Embora tais conclusões estejam restritas ao nosso estudo de caso, que foi a Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito dos estados brasileiros, é possível se chegar a remates semelhantes em contextos onde houver baixa confiabilidade das informações fiscais e ausência de mecanismos garantidores do cumprimento *de facto* das regras, posto que em contextos assim germinarão oportunidades para a manipulação política do orçamento com fins de se obterem vantagens nas urnas. Um exame apurado ao nível dos municípios brasileiros avaliaria a acurácia da asseveração, enquanto estudos comparativos testariam a hipótese de contabilidade criativa ante graus variados de transparência nos países que abraçaram regras congêneres, tarefas ainda por fazer.

Em vez de prescreverem o que seriam regras fiscais ideais, os modelos construídos nos testes econométricos buscaram confirmar para o caso brasileiro as teorias positivas que explicam a ocorrência de ciclos políticos no orçamento. A falta de significância dos determinantes políticos tradicionais nos modelos de despesa pública, num comportamento presumivelmente contrário ao proposto pela teoria, suscita uma interrogação: na presença de regras fiscais rigorosas do tipo LRF, as interações políticas dentro das assembleias deixam de afetar o nível do gasto governamental? Seria prematuro senão ingênuo referendar uma resposta afirmativa, uma vez que, como foi amplamente discutido, os modelos se basearam em informações fiscais suscetíveis de manipulação em favor dos governantes. A contradição entre o discurso dos governadores que deixaram o cargo e os que o assumiram a respeito da situação das cifras estaduais é forte indício da falta de

transparência na contabilidade pública, o que gerou oportunidades para a simulação do cumprimento das regras. Ademais, a queda brusca do resultado primário consolidado de 2006, interrompendo uma trajetória ascendente iniciada em 2000, corrobora a tese de que o resultado fiscal dos estados brasileiros continua a variar de forma cíclica, a exemplo de vários estudos empíricos realizados em outros países e em consonância com as proposições teóricas dos ciclos fiscais oportunistas.

A atenção do trabalho não foi dada exclusivamente à barganha política intra e intergovernamental em prejuízo das instituições formais, uma vez que a constatação de que o resultado fiscal dos estados melhorou depois da introdução das regras encontra consistência com o atual foco institucional da política fiscal comparada, cuja agenda de pesquisas enfatiza a centralidade dos *budget constraints* no condicionamento da postura fiscal dos governantes. Todavia, o que desperta interesse aqui é saber sob que condições as regras se impõem sobre os políticos, já que são eles que, por derradeiro, decidem sobre elas. Embora este raciocínio tenha clara orientação neo-institucionalista (ao tomar as instituições como dadas e proceder à investigação de suas conseqüências), o presente estudo se afilia aos autores que sugerem que as setas de causalidade vão do jogo político à política fiscal. Doutra sorte, o foco excessivo nas regras fiscais poderia gerar a percepção equivocada de que a engenharia institucional seria a solução definitiva para as mazelas do oportunismo fiscal.

Antes, nossos resultados indicam que interferências políticas, tanto explícitas quanto tácitas, podem comprometer a efetividade das instituições em vigiar sobre o oportunismo fiscal. Com efeito, assegurar o *enforcement* da Lei de Responsabilidade Fiscal no período eleitoral depende da independência política dos órgãos encarregados de fazer valer as suas sanções. Na realidade cotidiana dos governos estaduais isso ainda não passa

de uma quimera, uma vez que eventuais pedidos de aplicação de penalidades são de balde encaminhados pelos tribunais de contas às assembleias legislativas, onde a influência do governador é decisiva.

Não se pretende dizer com isto que as eleições causam apenas danos às instituições, uma vez que a produção empírica nacional recente mostra que a competição política pode contribuir para a independência e autonomia dos órgãos, sejam de fiscalização ou regulatórios, quando, por exemplo, há dentro dos tribunais de contas uma diversidade de atores vinculados a grupos políticos adversários entre si (*checks and balances*) e é grande a alternância no Executivo estadual (Melo *et al.*, no prelo, a), ou quando o eleitorado pune nas urnas os governantes flagrados em atos de corrupção (Pereira *et al.*, no prelo), ou, ainda, quando a alta probabilidade de ser substituído no cargo é incentivo para o governador reduzir o controle discricionário sobre as instituições (Melo *et al.*, no prelo, b). Ou seja, a recíproca pode muito bem ser verdadeira.

O reconhecimento de que a sustentabilidade fiscal de longo prazo continua uma questão em aberto em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento navega contra a corrente de afirmações precipitadas de que em solo brasileiro o problema já estaria superado. Contra tais conjecturas se impõe o produto de investigações empíricas altamente sofisticadas como as de Shi & Svenson (2002), que testaram e confirmaram a existência de ciclos políticos orçamentários em países situados em variados estágios de desenvolvimento, e que nos menos desenvolvidos as evidências são bem mais contundentes. Ademais, uma breve exposição da experiência internacional no Capítulo 1 ilustrou que, mesmo nos países considerados economicamente mais avançados, mudanças nas circunstâncias econômicas ou políticas podem justificar a substituição ou sumária supressão das regras fiscais. Lá fora se admite que a restauração e manutenção da estabilidade fiscal dependem de medidas que

sejam capazes de superar os efeitos fiscais negativos do jogo de interesses entre as diversas instâncias de poder. Custa imaginar que justamente no Brasil isto seja diferente, como na velha crença colonial de não existir pecado ao sul da Linha do Equador.

Vasta gama de estudos empíricos realizados no estrangeiro e aqui levam à proposição de que, caso as regras fiscais não produzam incentivos conducentes à disciplina fiscal em todo o tempo, ou não haja um agente externo que a imponha, o equilíbrio fiscal intertemporal fica prejudicado. E onde há condescendência dos órgãos fiscalizadores, o cetro das regras mostra-se incapaz de subjugar o oportunismo fiscal dos políticos no período eleitoral. Como resultado, a austeridade necessária ao equilíbrio das contas públicas desfalece, posto que o comportamento oportunista permanece fácil e mais vantajoso. O apego ao *status quo* fiscal é, por este prisma, uma ameaça às reformas de estabilização fiscal, uma vez que a insistência em contrariar as regras no fragor das eleições pode não apenas gerar turbulência fiscal para as administrações futuras, mas também ameaçar coletivamente o esforço de recuperação das contas subnacionais.

Para que se resolva o problema de ação coletiva em torno do ajuste fiscal em anos eleitorais, é necessário que os atores estratégicos federais tenham a capacidade de impor uma agenda fiscal que transcenda os interesses individuais de cada estado. Ademais, as regras concebidas como pilares da disciplina fiscal têm mais chance de se sustentar ao longo do tempo se as instituições encarregadas de garantir seu cumprimento não forem capturadas por interesses políticos de quem se espera cumpri-las. Caso contrário, as regras se tornarão decrépitas antes de eficazes. Porém, o que emergiu do presente estudo foi que os políticos incumbidos de governar conforme o interesse público sobrepuseram a esta incumbência seus interesses privados ao se rebelar contra as regras de equilíbrio fiscal, buscando, por esse intermédio, aumentar suas chances de reeleição.

Desprezar a evidência de oportunismo fiscal nos estados brasileiros pode reforçar o argumento de que as regras fiscais são por inerência fadadas ao fracasso. O *enforcement* das regras em períodos eleitorais é condição *sine qua non* para que se evite tal desfecho. Por outro lado, é inconteste que, a despeito das tiradas de oportunismo eleitoral, a falta de deferência plena às regras gera custos e constrange comportamentos. Se assim não fosse, o padrão pós-LRF de desempenho fiscal geral nos estados dificilmente seria positivo. Nisso o Brasil se aproxima da OECD. De qualquer forma, os fatores que hoje fomentam rasgos de contabilidade criativa na esteira das eleições podem levar à necessidade de reformulação da regra, ou de sua futura substituição, sob pena de se retomar a rota antiga do déficit e do endividamento.

É aceitável supor que a Lei de Responsabilidade Fiscal ainda não tenha sido suficientemente testada, uma vez que não ocorreram graves recessões na economia dos estados ou crises políticas de grandes proporções desde sua implementação. Porém, o verdadeiro teste para a LRF talvez ocorra quando o consenso político que se formou para a sua implementação haja desaparecido. A história do endividamento público dos governos estaduais nas últimas décadas alerta para tal prognóstico, quando o crescimento do déficit era com frequência justificado por razões meramente políticas, ao passo que a vulnerabilidade do sistema financeiro nacional diante de crises externas, a rigidez do gasto no setor público, as demandas crescentes por políticas sociais e as disparidades regionais de renda aconselhavam outro curso de ação.

Por fim, constatar a ubiqüidade do oportunismo fiscal não é qualquer novidade, mas é analiticamente válido inquirir por que as regras fiscais subsistem a despeito de tangencialmente vexarem os interesses de indivíduos no poder, o que firma a contabilidade criativa como elemento central de análise. Suplementarmente, a compreensão de eventuais

sucessos ou malogros de regras que pressupõem dotes elevados de transparência fiscal requer que se desvendam os mecanismos obstruidores das instituições responsáveis por garantir seu perfeito cumprimento. Aí se arvora um tremendo desafio para as regras fiscais adotadas no Brasil, que é inibir ensejos de manipulação fiscal oportunista, de forma a se caminhar para a certeza de que os alicerces da disciplina fiscal estarão sólidos ante a volubilidade dos embates eleitorais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrucio, F. & Loureiro, M. R. (2001). “Federalismo, Finanças Públicas e *Accountability*: o Caso da Lei de Responsabilidade Fiscal.” XXV Encontro da ANPOCS.
- Acosta, A., Albornoz, V. & Araujo, M. (2007). “The Political Economy of the Budget Process: The Case of Ecuador”. IDB Working Paper nº CS-101.
- Afonso, J. R. (2007). “O Atual Pacto Federativo”. Trabalho apresentado no XXXI Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento. São Paulo, SP.
- Alesina, A. & Perotti, R. (1994). “The Political Economy of Budget Deficits”. NBER Working Paper nº 37.
- Alesina, A. & Tabellini, G. (1990) “A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt”. *Review of Economic Studies*, 57: 403-414.
- Alston, L., Melo, M., Mueller, B. & Pereira, C. (2005). “Who Decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process: The Case of Brazil”. IADB Economic and Social Study Series, RE1-05-006.
- \_\_\_\_\_ (2006). “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil ”. IADB Working Paper nº R-509.
- Alt, J. & Lassen, D. (2003). “Fiscal Transparency and Fiscal Policy Outcomes in OECD Countries”. EPRU Working Paper Series nº 03-02.
- \_\_\_\_\_ (2006). “Transparency, Political Polarization, and Political Budget Cycles in OECD Countries”. *American Journal of Political Science*, 50(3): 530-550.
- Alt, J. & Lowry, R. (1994). “Divided Government and Budget Deficits: Evidence from the States”. *American Political Science Review*, 88: 811-828.

- Amorim Neto, O. (2000). "Brazil: The Costs and Benefits of Coalition Governments". Latin American Legislatures. IAD-IDESEP. Rio de Janeiro, Working Paper.
- Amorim Neto, O. & Borsani, H. (2004). "Presidents and Cabinets: the Political Determinants of Fiscal Behavior in Latin America". *Studies in Comparative International Development*, 39(1): 3-27.
- Araújo Jr, A., Shikida, C. & Silva, M. (2003). "Federalismo Fiscal, Ciclos Políticos e Reeleição: Uma Breve Análise do Caso Mineiro". *Perspectiva Econômica*, 38(122): 5-20.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (1997). "Latin America After a Decade of Reforms". IPES Report: *Economic and Social Progress in Latin America*.
- Bevilaqua, A. S. (2000). "State-Government Bailouts in Brazil". Departamento de Economia, PUC-RJ. Texto para discussão nº 421.
- Biglaiser, G. & Derouen Jr, K. (2006). "Economic Reforms and Inflows of Foreign Direct Investment in Latin America". *Latin American Research Review*, 41(1): 51-75.
- Blanchard, O. & Shleifer, A. (2000). "Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia". NBER Working Paper nº 7616.
- Block, S. A. (2002). "Elections, Electoral Competitiveness, and Political Budget Cycles in Developing Countries". Harvard University. CID Working Paper nº 78.
- Bordalejo, M. M. (2005). "Determinantes Políticos de las Transferencias Discrecionales: Evidencia de la provincia de Córdoba, Argentina". *Revista de Economía y Estadística*, 43 (1): 167-192.
- Borsani, H. A. (2001). "Ciclos Electorales, Mayorías Legislativas Y Resultados Macroeconómicos en America Latina." Trabalho apresentado no XXV Encontro Anual da ANPOCS.

- Bosch, N. & Suarez, J. (1995). "Seven Hypothesis about Public Choice and Local Spending". *Public Finance*, 50(1): 36-50.
- Botelho, R. (2002). "Determinantes do Ajuste Fiscal dos Estados Brasileiros". VII Prêmio Tesouro Nacional. ESAF. Brasília.
- Braun, M. & Tommasi, M. (2004). "Fiscal Rules for Subnational Governments: Some Organizing Principles and a Case Study of Argentina". IMF/World Bank Conference. Oaxaca, Mexico.
- Brender, A. (1999). "The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel: 1989-1998." Bank of Israel Research Department Discussion Paper nº 99/04.
- Brender, A. & Drazen, A. (2005). "How Do Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from a Large Cross-Section of Countries." NBER Working Paper nº 11862.
- Buchanan, J. M. (1970). *The Public Finances: An Introductory Textbook*. Third Edition. Homewood, Illinois. Richard D. Irwin Inc.
- Caplan, B. (2001). "When is Two Better Than One? How Federalism Mitigates and Intensifies Imperfect Political Competition." *Journal of Public Economics*, 80: 99-119.
- Cossio, F. A. (2001). "O Comportamento Fiscal dos Estados Brasileiros e seus Determinantes Políticos". ANPEC. *Economia*, 2(1): 209-258.
- De Figueiredo, R. J. P. (2002). "Electoral Competition, Political Uncertainty and Political Insulation." *American Political Science Review*, 96: 321-334.
- Desposato, S. (2006). "Preferências dos Eleitores e Incentivos dos Legisladores em Ambientes Eleitorais Diversos: o Caso dos Estados Brasileiros". In: Souza, C. & Neto,

- P. F. (2006). *Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros*. Rio de Janeiro. Revan. pp. 229-245.
- Dillinger, W. (2002). “Brazil: Issues in Fiscal Federalism”. World Bank Discussion Papers. Report n° 22523-BR.
- Drazen, A. (2004). “Fiscal Rules from a Political Economy Perspective”. In: Kopits, G. (2004). *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*. Palgrave Macmillan. pp. 15-29.
- Drazen, A. & Grilli, V. (1993). “The Benefit of Crisis for Economic Reform”. *American Economic Review*, 83(3): 598-607.
- Eaton, K. (2004). *Politics Beyond the Capital: The Design of Subnational Institutions in South America*. Stanford University Press. Stanford, CA.
- Eslava, M. (2006). “The Political Economy of Fiscal Policy: Survey”. Inter-American Development Bank. Working Paper n° 583.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Feld, L. & Frey, B. (2002), “The Tax Authority and the Taxpayer: An Exploratory Analysis”. Unpublished manuscript.
- Ferguson, J. M. (1964). *Public Debt and Future Generations*. Chapel Hill. University of North Carolina Press.
- Ferreira Jr., S. (2006). “Desempenho Fiscal e Gestão Pública nas Esferas Estaduais: Uma Avaliação das Execuções Orçamentárias no Período de 1995 a 2004”. XI Prêmio Tesouro Nacional. ESAF. Brasília.
- Fialho, T. M. M. (1996). “Performance Macroeconômica e Política: Análise da Evidência de Ciclos Políticos no Brasil – 1953-1995”. Dissertação de Mestrado, UFMG.

- Fox, J. (1997). *Applied Regression Analysis, Linear Models, and Related Methods*. Sage Publications Inc. Thousand Oaks. California.
- Franzese Jr., R. (2000). "Electoral and Partisan Manipulation of Public Debt in Developed Democracies, 1956-90." *In*: Strauch, R. & Von Hagen, J. (2000). *Institutions, Politics and Fiscal Policy*, vol. 2, pp. 61-83.
- Gama Neto, R. B. (2007). "Refém, Cenoura ou Porrete: Federalismo, Comportamento Fiscal e Ciclo Político". Tese de doutorado. UFPE.
- Giambiagi, F. (2002). "Do Déficit de Metas às Metas de Déficit: A Política Fiscal do Governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002". BNDES. Texto para discussão nº 93.
- \_\_\_\_\_ (2007). "Dezessete Anos de Política Fiscal no Brasil: 1991-2007". IPEA. Texto para discussão nº 1309.
- Gobetti, S. & Klering, L. (2007). "Índice de Responsabilidade Fiscal e Qualidade de Gestão: Uma Análise Combinada Baseada em Indicadores de Estados e Municípios". XII Prêmio Tesouro Nacional. ESAF. Brasília.
- Goldfajn, I. & Guardia, E. (2004). "Fiscal Rules and Debt Sustainability in Brazil". *In*: Kopits, G. (2004). *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*. Palgrave Macmillan. pp. 114-130.
- Haggard, S. & Kaufman, R. (1995). *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Inman, R. P. (1996). "Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for EMU". NBER Working Paper nº 5838.
- IV Fórum IRB-PROMOEX (2007). "Harmonização Conceitual dos Pontos de Controle da Lei de Responsabilidade Fiscal". Relatório Final. Florianópolis, 28-29 de junho, 2007.

- Jayne Jr., F., Reis, J. & Romero, J. (2006). “Restrição Orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal: um Estudo para Minas Gerais (1995-2005).” UFMG. Texto para discussão nº 298.
- Kennedy, S. & Robbins, J. (2001). “The Role of Fiscal rules in Determining Fiscal Performance”. Canada Department of Finance Working Paper nº 2001/16.
- Khemani, S. (2000). “Political Cycles in a Developing Economy: Effect of Elections in Indian States”. World Bank Policy Research Working Paper nº 2454.
- Kopits, G. (2004). *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*. Palgrave Macmillan.
- \_\_\_\_\_ (2001). “Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament”. IMF Working Paper nº 01/145.
- Krueger, A. & Turan, I. (1993). “The Politics and Economics of Turkish Policy Reform in the 1980's.” In: R. Bates & A. Krueger, eds., *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries*. Oxford: Basil Blackwell.
- Leite, C. K. (2005). “O Processo de Ordenamento Fiscal no Brasil na Década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal”. Tese de doutorado. USP.
- Lima, E. C. (2004). “Regras Fiscais: Teoria e Evidência”. Tese de doutorado. UnB – Departamento de Economia. Versão de 30/03/2004.
- Lima, E. & Miranda, R. (2006). “Processo Orçamentário Federal Brasileiro”. In: Marcos Mendes. (Org.). *Gasto Público Eficiente: 91 Propostas Para O Desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks.
- Loureiro, M. R. (2001). “Instituições, Política e Ajuste Fiscal: o Brasil em Perspectiva Comparada”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 16(47): 75-96.

- Loureiro, M. R. & Abrúcio, F. (2002). “As Reformas Fiscais no Brasil Recente: Gradualismo, Negociação e *Accountability*”. In: *Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública*. Coleção Gestão Pública. Brasília, pp. 153-164.
- McCubbins, M. & Thies, M. (1996). “Rationality and the Foundations of Positive Political Theory”. *UCLA. Rebaiasan [Leviathan]*, 19: 7-32.
- Mainwaring, S. & Shugart, M. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Melo, M. A. (2005). “O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social”. *Dados*, 48(4): 845-889.
- \_\_\_\_\_ (2005). “O Leviatã Brasileiro e a Esfinge Argentina: os Determinantes Institucionais da Política Tributária”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20(58): 91-128.
- Melo, M., Pereira, C. & Figueiredo, C. (no prelo). “Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions”. *Comparative Political Studies*.
- Melo, M., Pereira, C. & Werneck, H. (no prelo). “Delegation Dilemmas and the Politics of Agency Design in New Democracies”. *Journal of Politics*.
- Mendes, M. J. (1998). “Incentivos Eleitorais e Desequilíbrio Fiscal de Estados e Municípios”. São Paulo. Instituto Fernando Braudel de Economia Mundial.
- Meneguín, F. & Bugarin, M. (2001). “Reeleição e Política Fiscal: Um Estudo dos Efeitos da Reeleição e Gastos Públicos”. *Economia aplicada*, 3: 601-622.
- Menezes, R. T. (2005). “Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os Componentes de Despesa dos Municípios Brasileiros”. X Prêmio do Tesouro Nacional. ESAF. Brasília.

- Milesi-Ferretti, G. M. (2003). “Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting”. *Journal of Public Economics*, 88: 377-394.
- Musgrave, R. & Musgrave, P. (1984). *Public Finance in Theory and Practice*. Fourth edition. McGraw-Hill.
- Nakaguma, M. & Bender, S. (2005). “Mudança Institucional e Política Fiscal no Brasil: uma Avaliação da Experiência Recente”. X Prêmio Tesouro Nacional. ESAF. Brasília.
- Nicolau, J. M. (1997). “As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira”. *Dados*, 40(3): 441-464.
- Niskanen, W. (1968). “Non-Market Decision Making: The Peculiar Economics of Bureaucracy”. *American Economic Review*, 58(2): 293-321.
- Nordhaus, W. D. (1975). “The Political Business Cycle”. *Review of Economic Studies*, nº 42: 169-190.
- Organization for Economic Cooperation and Development – OECD (2002). “Fiscal Sustainability: the Contribution of Fiscal Rules”. *OECD Economic Outlook*, 72: 117-136. December.
- Padovano, F. & Venturi, L. (2001). “Wars of Attrition in Italian Government Coalitions and Fiscal Performance: 1948–1994”. *Public Choice*, 109: 15-54.
- Pereira, C., Melo, M. & Figueiredo, C. (no prelo). “The Corruption-Enhancing Role of Reelection Incentives? Counterintuitive Evidence from Brazil’s Audit Reports”. *Political Research Quarterly*.
- Persson, T. & Svenson, L. (1989). “Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policies with Time-Inconsistent Preferences”. *Quarterly Journal of Economics*, 104: 325-345.

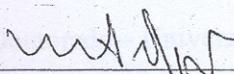
- Persson, T. & Tabellini, G. (2001). "Political Institutions and Policy Outcomes: What are the Stylized Facts?". CESifo Working Paper Series n° 459.
- Poterba, J. (1994). "State Responses to fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics". *Journal of Political Economy*, 102: 798-821.
- Qian, Y. & Roland, G. (1998). "Federalism and the Soft Budget Constraint". *The American Economic Review*, 88(5): 1143-1158.
- Rezende, F. & Afonso, J. R. (2006). "The Brazilian Federation: Facts, Challenges, and Perspectives". In: Wallack, J. S & Srinivasan, T. N. (2006). *Federalism and Economic Reform: International Perspectives*. Cambridge University Press.
- Rodden, J. A. (2003). "And the Last Shall Be First: The Political Economy of Federalism and Deficits in Germany." Mimeo. Department of Political Science. MIT.
- Rodden, J., Eskeland, G. & Litvack, J. (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. The MIT Press. Cambridge, MA.
- Rodrigues, L. M. (2002). "Partidos, Ideologia e Composição Social". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 17(48): 31-47.
- Rogoff, K. (1990). "Equilibrium Political Budget Cycles." *American Economic Review*, 80: 21-36.
- Rogoff, K. & Sibert, A. (1986). "Elections and Macroeconomic Policy Cycles". NBER Working Paper n° 1838.
- Rolph, E. R. (1957). "Principles of Debt Management". *American Economic Review*, 47(3): 302-320.
- Rose, S. (2006). "Do Fiscal Rules Dampen the Political Business Cycle?". *Public Choice*, 128(3-4): 407-431.
- Roubini, N. & Sachs, J. (1988). "Political and Economic Determinants of Budget Deficits

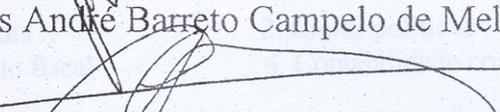
- in the Industrial Democracies”. NBER Working Paper nº W2682.
- Rumi, C. (2003). “Determinantes Políticos del Desempeño Fiscal para las Provincias Argentinas”. *Anales de la Asociacion Argentina de Economia Política*.
- Rutkowski, A. (2007). “Ceilings and Anchors: Fiscal Rules for Poland”. *Economic Analysis from the European Commission’s Directorate- General for Economic and Financial Affairs*. Volume 4, nº 4.
- Sakurai, S. N. (2005). “Déficit e Ajuste Fiscal dos Municípios Paulistas: Uma Análise para o Período 1989 – 2001 via Dados em Painel”. *Revista Economia*, 6(2): 463-488.
- Salvato, M., Antunes, P., Araújo Jr., A. & Shikida, C. (2007). “Ciclos Políticos: um Estudo Sobre a Relação Entre Flutuações Econômicas e Calendário Eleitoral no Brasil, 1985-2006.” IBMEC. Texto para discussão nº 42.
- Samuels, D. J. (2001). “The Cardoso Administration and ‘Predatory’ Federalism in Brazil”. University of Minnesota, Department of Political Science. Unpublished paper.
- Sátyro, N. G. (2006). “Política nos Estados Brasileiros e Gastos Sociais: uma Análise de Série Temporal com Corte Transversal – 1987 a 2002”. In: Souza, C. & Neto, P. F. (2006). *Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros*. Rio de Janeiro. Revan. pp. 57-90.
- Shah, A. (1999). “Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: for Better or for Worse?” World Bank Policy Research Working Paper nº 2005.
- Schick, A. (2004). “Fiscal Institutions versus Political Will”. In: Kopits, G. (2004). *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*. Palgrave Macmillan. pp. 81-94.
- Schuknecht, L. (2000). “Fiscal Policy Cycles and Public Expenditure in Developing Countries.” *Public Choice*, 102: 115-130.

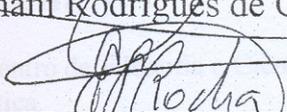
- Shi, M. & Svensson, J. (2000). "Political Business cycle in Developed and Developing Countries". World Bank Development Research Group Working Paper, February.
- Silva, A. & Cândido Jr., J. (2007). "Uma Análise da Consistência do Superávit Primário no Brasil". *Boletim de Desenvolvimento Fiscal*, nº 4. IPEA.
- Simpson, M. X. (2000). "Fragmentação Legislativa e Déficit Fiscal: Uma Análise dos Estados Brasileiros entre 1987 e 1997". Dissertação de mestrado. IUPERJ.
- Souza, C. (2006). "Instituições Políticas Estaduais em um Contexto Federativo: Coalizões Eleitorais e Ajuste Fiscal". In: Souza, C. & Neto, P. F. (2006). *Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros*. Rio de Janeiro. Revan. pp. 91-126.
- Souza, C. & Neto, P. (2006). *Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros*. Rio de Janeiro. Revan.
- Souza, S. S. (2003). "Entre Performance Política e Performance Fiscal: o Legado do Governo Cardoso para o Federalismo Fiscal Brasileiro". VIII Prêmio Tesouro Nacional. ESAF. Brasília.
- Spolaore, E. (1993). "Policy-Making Systems and Economic Inefficiency: Coalition Governments *versus* Majority Governments." ECARE unpublished paper.
- Tavares, J. (2004). "Does Right or Left Matter? Cabinets, Credibility and Fiscal Adjustments". V Complutense International Seminar on European Economy. Madrid.
- Teixeira, M. F. (2001). "Composição dos Gastos dos Estados Brasileiros, 1983/99". VII Prêmio Tesouro Nacional. ESAF. Brasília.
- Tsebelis, G. (1998). *Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada*. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo - EDUSP.
- Veiga, L. & Veiga F. (2006). "Does Opportunism Pay Off?" NIPE Working Paper nº 5.

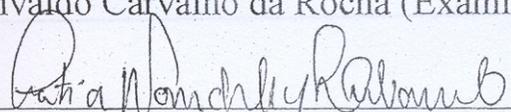
- Von Hagen, J. (2006). "Fiscal Rules and Fiscal Performance and the EU and Japan". GESY discussion paper n° 147.
- \_\_\_\_\_ (2006). "Political Business Cycles at the Municipal Level". NIPE Working Paper n° 6.
- Wallack, J. & Srinivasan, T. (2006). *Federalism and Economic Reform: International Perspectives*. Cambridge University Press. New York.
- Webb, S. B. (2004). "Fiscal responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latin American Experience". World Bank Policy Research working paper n° 3309.
- Weingast, B., Shepsle, K. & Johnsen, C. (1981). "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics". *Journal of Political Economy*, 89: 642-664.
- Wibbels, E. (2005). *Federalism and the Market: Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*. Cambridge University Press. New York.
- Wibbels, E. & Rodden, J. (2006). "Fiscal Decentralization and the Business Cycle: An Empirical Study of Eight Federations". Unpublished paper.
- Wildasin, D. E. (1997). "Fiscal Aspects of Evolving Federations: Issues for Policy and Research". World Bank Policy Research Working Paper n° 1884.

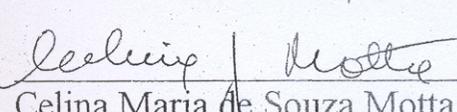
BANCA EXAMINADORA

  
\_\_\_\_\_  
Marcus André Barreto Campelo de Melo (Orientador)

  
\_\_\_\_\_  
Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Examinador Interno)

  
\_\_\_\_\_  
Enivaldo Carvalho da Rocha (Examinador Interno)

  
\_\_\_\_\_  
Cátia Wanderley Lubambo (Examinador Externo)

  
\_\_\_\_\_  
Celina Maria de Souza Motta (Examinador Externo)

Recife, 30 de junho de 2008

**Souza, Saulo Santos de**

**A fria austeridade das regras fiscais resiste ao calor das urnas? : oportunismo fiscal e contabilidade criativa nos Estados brasileiros / Saulo Santos de Souza. – Recife : O Autor, 2008.**

**228 folhas : il., quadros, tab., gráf.**

**Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Ciência Política, 2008.**

**Inclui bibliografia**

**1. Política – Eleição. 2. Responsabilidade fiscal. 3. Contabilidade criativa. I. Título.**

**324**

**324.6**

**CDU (2.ed.)**

**CDD (22.ed.)**

**UFPE**

**BC - 2008 - 072**