

ELSON RODRIGO DE SOUZA SANTOS

**Democracia, redistribuição e contrato social: uma discussão sobre o tamanho e os gastos do governo no Brasil após a redemocratização**

São Paulo  
2017



Prof. Dr. Marco Antonio Zago  
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Adalberto Américo Fischmann  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Hélio Nogueira da Cruz  
Chefe do Departamento de Economia

Prof. Dr. Márcio Issao Nakane  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia



ELSON RODRIGO DE SOUZA SANTOS

**Democracia, redistribuição e contrato social: uma discussão sobre o tamanho e os gastos do governo no Brasil após a redemocratização**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência

Orientador: Prof. Dr. Márcio Issao Nakane

**Versão Corrigida**

(versão original disponível na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade)

São Paulo  
2017

### **FICHA CATALOGRÁFICA**

Elaborada pela Seção de Processamento Técnico do SBD/FEA/USP

Santos, Elson Rodrigo de Souza

Democracia, redistribuição e contrato social: uma discussão sobre o tamanho e os gastos do governo no Brasil após a redemocratização / Elson Rodrigo de Souza Santos. – São Paulo, 2017.

227 p.

Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2017.

Orientador: Márcio Issao Nakane.

1. Democracia 2. Contrato social 3. Política fiscal 4. Federalismo  
I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. II. Título.

CDD – 321.8

Aos meus pais,  
família  
e amigos





## AGRADECIMENTOS

Agradeço à CAPES pelo apoio.

Nessa longa jornada relembro o papel fundamental de colegas, amigos e professores.

Aos meus ex-colegas e que hoje posso chamar de amigos da graduação e do mestrado em economia na UFPR. Em especial, Danielle Guizzo Archela, Ronald Wegner Neto, Newton Garcia, Camila do Carmo Hermida e Leila Ercole.

Também agradeço aos meus ex-professores que apoiaram minha formação e trajetória, especialmente meu ex-orientador Armando Dalla Costa, os ex-professores Maurício Bittencourt e Luiz Esteves. Além de outros dois que não foram meus professores, mas que tiveram papel importante: José Guilherme; e Basílio Pereima.

Na USP, agradeço aos colegas e amigos que conheci ao longo do doutorado: Danilo Rocha; Daniel Colombo; André Roncaglia e Guilherme Oliveira. Além dos gurus e gurias do mestrado em teoria econômica que me acolheram e ajudaram na adaptação.

Os professores na USP que foram fundamentais para o doutorado, a pesquisa e o resultado da tese. Pedro Garcia Duarte que aceitou meu projeto inicial de doutorado. Fabiana Rocha que me orientou na primeira parte da tese, auxiliou na definição do tema e na versão inicial. Márcio Nakane por ter assumido a orientação. Fernando Postali e Marco Nakaguma que participaram da banca de qualificação e contribuíram para pesquisa e resultado final. E, também, agradeço ao Gilberto Lima, o Giba, e Marcos Vasconcellos, o Marcão.

Também agradeço a participação dos professores Amaury Gremaud e Marcos Fernandes na banca de defesa.

Além da equipe técnica da pós-graduação na USP: Pinho; e Leka.



“(...) Come senators, congressmen  
 Please heed the call  
 Don't stand in the doorway  
 Don't block up the hall  
 For he that gets hurt  
 Will be he who has stalled  
 There's a battle outside  
 And it is ragin'  
 It'll soon shake your windows  
 And rattle your walls  
 For the times they are a-changin' (...)

(...) The line it is drawn  
 The curse it is cast  
 The slow one now  
 Will later be fast  
 As the present now  
 Will later be past  
 The order is  
 Rapidly fadin'.  
 And the first one now  
 Will later be last  
 For the times they are a-changin'. (...)”

(Bob Dylan, trechos da música  
 “The Times They Are A-Changin'”)

“(...) Three passions, simple but overwhelmingly strong,  
 have governed my life: the longing for love, the search for  
 knowledge, and unbearable pity for the suffering of  
 mankind. These passions, like great winds, have blown me  
 hither and thither, in a wayward course, over a deep ocean  
 of anguish, reaching to the very verge of despair. (...)”

(Bertrand Russell, autobiografia publicada em  
 1975, primeiro parágrafo do Prólogo)



## RESUMO

A proposta da tese é explorar como a interação entre abertura política, redemocratização e mudança no contrato social contribuíram para o aumento do tamanho do governo e do gasto no Brasil. Dessa forma, a tese sugere a persistência de um padrão de política fiscal que prevaleceu após a Constituição Federal de 1988, encontrado no governo central e nos governos subnacionais, cujo padrão é formado por: i) pressão pelo aumento do tamanho do governo; ii) crescimento da despesa corrente em relação ao investimento; iii) comportamento pró-cíclico do gasto e presença do efeito voracidade. A hipótese explorada na tese é que o padrão de política fiscal possui como origem o equilíbrio que emergiu com a abertura política e a redemocratização na década de 1980, onde foram incorporadas as demandas por bens públicos (educação, saúde, proteção social, por exemplo) e a maior ênfase pelas políticas redistributivas, oriundas do aprofundamento da democracia e da presença do sufrágio universal. Ao mesmo tempo, o equilíbrio sugere a necessidade de acomodar os grupos de interesse (elites empresariais e do funcionalismo público, por exemplo) que aparelham o estado e buscam defender e ampliar seus privilégios, especialmente em relação aos benefícios tributários, acesso aos recursos orçamentários e prioridade no direcionamento do gasto do governo. Assim, a viabilidade do equilíbrio depende do crescimento do tamanho do governo que serve para minimizar os conflitos entre grupos de interesse, também preservar a paz social e a estabilidade política. No entanto, o equilíbrio contribui para fortalecer a percepção de ilusão fiscal sobre as limitações e as restrições de curto e longo prazo que a política fiscal está submetida, eclipsando como são distribuídos os custos e os benefícios das ações do governo. A contribuição da tese é aprofundar a discussão sobre como o funcionamento de uma democracia iliberal (nova democracia ou democracia não consolidada) e a alteração no contrato social em um ambiente de instituições frágeis são capazes de influir sobre o tamanho do governo e o comportamento do gasto no curto e longo prazo. Além disso, a tese busca explorar quais seriam os problemas fiscais, as potenciais fragilidades, os canais e mecanismos de transmissão que relacionam uma democracia não consolidada e os problemas fiscais, tomando como estudo de caso a experiência brasileira.

Palavras-chave: Democracia. Contrato social. Redistribuição. Regras fiscais. Federalismo fiscal.



## ABSTRACT

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

Keywords: Democracy. Social contract. Redistribution. Fiscal rules. Fiscal federalism.





## LISTA DE TABELAS

- Tabela 2.1 – Tipos, propriedades e objetivos das regras fiscais
- Tabela 2.2 - Dimensões e indicadores de descentralização federativa
- Tabela 3.1 - Receita total: 1975-2014
- Tabela 3.2 - Despesa total: 1975-2014
- Tabela 3.3 -Receita e despesa total: 1975-2014 (dummies de ano)
- Tabela 3.4 - Receita total: divisão por períodos
- Tabela 3.5 - Despesa total: divisão por períodos
- Tabela 3.6 - Componentes da receita: 1986-2014
- Tabela 3.7 - Componentes da despesa: 1986-2014
- Tabela 3.8 - Receita e principais componentes
- Tabela 3.9 - Despesa e principais componentes
- Tabela 4.1 - Receita e principais componentes: 1997-2015
- Tabela 4.2 - Despesa e principais componentes: 1997-2015
- Tabela 4.3 - Despesa primária: 1997-2015
- Tabela 4.4 - Receita e principais componentes
- Tabela 4.5 - Despesa e principais componentes
- Tabela 5.1- Despesas principais componentes e por funções: 1995-2012 (em % do PIB local)
- Tabela 5.2 – Receita e principais componentes: 2012 (em % PIB local)
- Tabela 5.3 – Despesa e principais componentes: 2012 (em % PIB local)
- Tabela 5.4 - Despesas por funções e características
- Tabela 5.5 – Receita e principais componentes: produto local e nacional
- Tabela 5.6 - Comportamento das despesas: produto local e nacional
- Tabela 5.7 – Despesa por funções: produto local e nacional
- Tabela 5.8 - Comportamento dívida estadual: produto local e nacional
- Tabela 5.9 - Receita e despesa por regiões: total e primária
- Tabela 5.10 - Receita e despesa por regiões no longo prazo: total e primária
- Tabela 5.11 - Despesa e principais componentes por regiões: produto local (1997-2012)
- Tabela 5.12 - Despesas primárias versus produto local: 1997-2012
- Tabela 5.13 - Despesas primárias versus produto local: 1997-2012



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1 - Consumo de bens finais da administração pública: 1947-2013 (em % PIB)

Gráfica 3.2 - Carga tributária bruta: 1947-2011 (em % do PIB)

Gráfico 3.3 – PIB e despesa total: 1975-2014 (valores reais em log)

Gráfico 4.1 – Resultado primário, nominal e juros: 1997-2015 (em % do PIB)

Gráfico 4.2 – Dívida bruta vs. dívida líquida: 2001-2016 (em % do PIB)

Gráfico 4.3 – Receita Líquida vs. Despesa Primária: 1997-2015 (em % do PIB)

Gráfico 4.4 – Despesa Primária vs. PIB: 1998-2015 (em var % anual)

Gráfico 5.1 - Receita e despesa primária do governo central: 1997-2015 (em % do PIB)

Gráfico 5.2 - Receita e despesa primária dos estados: 1997-2015 (em % do PIB)

Gráfico 5.3 - Despesa primária; pessoal e encargos; assistência social e previdência;  
investimentos: 1995-2015 (em % do PIB)

Gráfico 5.4 – Participação do PIB estadual sobre PIB nacional (dados de 2012 em %)

Gráfico 5.5 – Renda per capita estadual vs desvios da renda per capita nacional (em R\$  
de 2012)

Gráfico 5.6 - Termos de troca (dados de 2012)

Gráfico 5.7 - Densidade populacional em 2012 (habitantes por Km<sup>2</sup>)



## LISTA DE SIGLAS

- ADF – Augmented Dickey–Fuller  
 ADL – Autoregressive Distributed Lag  
 ANC – Assembleia Nacional Constituinte  
 BB – Banco do Brasil  
 BC – Banco Central  
 BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
 BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
 CEF – Caixa Econômica Federal  
 CMN – Comissão de Monetária Nacional  
 DCL – Dívida Consolidada Líquida  
 DFE – Dynamic Fixed-Effect  
 DRU – Desvinculação de Receitas da União  
 FE – Fixed-Effect  
 FEF – Fundo de Estabilização Fiscal  
 FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
 FPE – Fundo de Participação dos Estados  
 FPM – Fundo de Participação dos Municípios  
 FSE – Fundo Social de Emergência  
 GMM – Generalized Method of Moments  
 IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
 IMF – International Monetary Fund  
 IOF – Impostos sobre Operações Financeiras  
 IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
 IR – Imposto de Renda  
 LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
 LOA – Lei Orçamentária Anual  
 LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
 MG – Mean Group  
 OLS – Ordinary Least Squares  
 PEC – Plano Emenda Constitucional  
 PIB – Produto Interno Bruto  
 PMG – Pooled Mean Group  
 PNE – Plano Nacional de Educação  
 PPA – Plano Plurianual  
 PSI – Programa de Sustentação do Investimento  
 PT – Partido dos Trabalhadores  
 RCL – Receita Corrente Líquida  
 RFB – Receita Federal do Brasil  
 SOF – Secretária do Orçamento Federal  
 SRF – Secretária da Receita Federal  
 SVAR – Structural Vector Auto Regressivo  
 TCU – Tribunal de Contas da União  
 TDT – Termos de Troca  
 VAR – Vetor Auto Regressivo  
 VAT – Value Added Tax



## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	25
1.1 Tema e objetivo .....	25
1.2 Problema.....	26
1.3 Hipótese .....	30
1.4 Justificativa e contribuição .....	32
1.5 Referencial teórico.....	34
1.5.1 Contrato social e democracia.....	34
1.5.2 Política, instituições e regras fiscais .....	35
1.5.3 Federalismo e descentralização .....	38
1.6 Organização e metodologia .....	40
2 REFERENCIAL TEÓRICO, MODELO E ESTRATÉGIA EMPÍRICA .....	43
2.1 Contrato social e democracia.....	45
2.1.1 Antecedentes sobre contrato social.....	45
2.1.2 Construção, estabilidade e mudança no contrato social .....	51
2.1.3 Democracia, fragilidade institucional e redistribuição .....	53
2.2 Política fiscal, regras e instituições.....	57
2.2.1 Política fiscal, pró-ciclicidade e efeito voracidade .....	57
2.2.2 Regras e instituições fiscais .....	62
2.3 Federalismo e descentralização .....	64
2.3.1 Organização federativa e descentralização .....	64
2.3.2 Descentralização e democracia.....	67
2.3.3 Política fiscal nos governos subnacionais .....	69
2.4 Modelo.....	71
2.5 Estratégia empírica e metodologia .....	76
2.5.1 Modelo empírico .....	76
2.5.2 Metodologia e estratégia de estimação .....	80
2.6 Organização e metodologia .....	82
2.7 Conclusão .....	84
3 DEMOCRACIA, CONTRATO SOCIAL E TAMANHO DO GOVERNO: UMA ANÁLISE DO IMPACTO FISCAL DA REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL .....	87
3.1 Contrato social, mudança institucional e redemocratização.....	88
3.1.1 Contrato social da redemocratização e Constituição Federal de 1988 .....	89
3.1.2 Constituição Federal de 1988 e impacto fiscal .....	92
3.1.3 Democracia e <i>rent-seeking</i> .....	95
3.2 Evidências empíricas .....	99
3.2.1 Modelo, estratégia empírica e dados .....	99
3.2.2 Receita e despesa total.....	100
3.2.3 Divisão por períodos.....	104
3.2.4 Componentes: receita e despesa .....	106
3.2.5 Metodologias alternativas e fragilidades .....	108
3.3 Democracia <i>versus</i> tamanho do governo.....	111
3.4 Conclusão .....	115

4 DEMOCRACIA, DESPESA PRIMÁRIA E REGRAS FISCAIS: A ECONOMIA POLÍTICA DO AUMENTO DO TAMANHO DO GOVERNO NO BRASIL APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO .....	117
4.1 Determinações constitucionais e regras fiscais .....	119
4.1.1 Constituição Federal de 1988, processo orçamentário e vinculações de receita .....	119
4.1.2 Lei de Responsabilidade Fiscal e novo <i>set</i> de regras fiscais .....	123
4.1.3 Despesa primária e <i>set</i> de regras fiscais .....	127
4.2 Evidências empíricas .....	132
4.2.1 Modelo, metodologia e estratégia de estimação .....	132
4.2.2 Receita .....	133
4.2.3 Despesa .....	135
4.2.4 Metodologias alternativas e robustez .....	137
4.3 Dinâmica da política fiscal, despesa primária e democracia .....	141
4.4 Conclusão .....	145
5 FEDERALISMO FISCAL, TAMANHO DO GOVERNO E EFEITO VORACIDADE: UMA ANÁLISE PARA OS ESTADOS BRASILEIROS .....	147
5.1 Padrão de política fiscal: dinâmica da receita e despesa .....	150
5.1.1 Reestruturação, reformas e novo <i>set</i> institucional .....	150
5.1.2 Tamanho do governo e flutuações econômicas .....	154
5.2 Evidências estilizadas .....	157
5.2.1 Características da receita e despesa nos estados .....	157
5.2.2 Assimetria e heterogeneidade .....	161
5.2.3 Receita e despesa na distribuição regional .....	164
5.3 Estratégia empírica .....	167
5.3.1 Modelo .....	167
5.3.2 Estratégia, metodologia e dados .....	168
5.4 Resultado .....	170
5.4.1 Receita e principais componentes .....	170
5.4.2 Despesa e principais componentes .....	172
5.4.3 Despesa por função .....	174
5.4.4 Dívida pública estadual e principais componentes .....	176
5.5 Análise por regiões .....	177
5.5.1 Receita e despesa por regiões .....	177
5.5.2 Despesa por regiões: principais componentes e por função .....	181
5.6 Abordagens e metodologias alternativas .....	182
5.6.1 Micro e macro painel .....	182
5.6.2 Fragilidades .....	184
5.7 Federalismo fiscal, democracia e contrato social .....	186
5.8 Conclusão .....	191
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	193
REFERÊNCIAS .....	195
ANEXOS .....	209



## 1 INTRODUÇÃO

A proposta da tese é explorar como a abertura política, redemocratização e mudança no contrato social contribuíram para o aumento do tamanho do governo e do gasto no Brasil. A tese sugere que é possível identificar a persistência de um padrão de política fiscal que prevaleceu após a Constituição Federal de 1988 sobre o governo central e os governos subnacionais. Dessa forma, o propósito da tese é dar um tratamento de caráter estrutural sobre as motivações, mecanismos e características presentes nesse padrão de política fiscal, enfatizando a construção das instituições democráticas e a operacionalização do novo contrato social. Ao mesmo tempo, a fragilidade institucional e a operação em uma democracia eleitoral foi permissiva ao aparelhamento do estado por grupos de interesse, distorcendo as ações do governo como forma de defender e ampliar seus privilégios. A articulação da proposta de tese foi feita em seis partes. A primeira apresenta o tema e o objetivo. A segunda desenvolve o problema. A terceira constrói a hipótese. A quarta apresenta a justificativa e a contribuição. A quinta discute brevemente a fundamentação teórica. A sexta trata da metodologia e da organização.

### 1.1 Tema e objetivo

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

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

A delimitação da tese considera como principal ponto o comportamento do gasto do governo central e dos governos estaduais. O governo central apresenta maior participação na receita e despesa do setor público, liberdade para realizar mudanças na legislação, sistema tributário e administração orçamentária, além de outros instrumentos de política econômica. Já os governos estaduais estão submetidos às restrições oriundas da organização federativa e do *set* de regras fiscais, refletida na baixa liberdade para administração tributária, orçamentária e planejamento local, somadas ao impacto de políticas e decisões realizadas no nível nacional. Portanto, a análise sob uma mesma ótica para os dois níveis de governo, central e estaduais, permite identificar diferentes nuances da operação do mesmo padrão de política fiscal.

## **1.2 Problema**

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

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

O sistema tributário preservou as características básicas provenientes da modernização introduzida pelo governo militar Castelo Branco (1964-67), cuja base de arrecadação eram impostos indiretos e a prioridade voltada para incentivar acumulação e investimento. O sistema tributário negligenciava o papel redistributivo e de equidade na medida em que eram considerados entraves para o crescimento econômico, modernização e aprofundamento da industrialização. Após a abertura política na década de 1980, o aumento do gasto em proporção do produto foi financiado pelo aumento da carga tributária bruta, acompanhada de vinculações de receita, aumento da complexidade e regressividade (ver SILVA & SIQUEIRA, 2014; AFONSO *et al.*, 2013). Nesse ambiente, o aumento da renda extraída do setor privado era vista como parte do ajuste fiscal de curto prazo e na viabilização de resultados primários positivos, mas que se tornavam aumentos permanentes na carga tributária e alimentavam novos aumentos de despesa.

O direcionamento e a composição da despesa apresentam duas características: i) privilégio aos grupos mais bem relacionados com o setor público; ii) baixa qualidade e eficiência. Os grupos mais bem relacionados com o setor público (elites do funcionalismo público, grupos sociais e grandes empresas, especialmente) utilizam a estrutura de estado para extrair recursos da sociedade e, ao mesmo tempo, legitimar sua atuação. Por exemplo, o crédito subsidiado oferecido por instituições públicas (BNDES, BB e CEF, principalmente) ser direcionado para grandes empresas que, a princípio, não necessitariam do recurso e, assim, os efeitos agregados positivos sobre investimento, produtividade e desenvolvimento financeiro seriam questionáveis (ver DE BOLLE, 2015). Para ter acesso aos recursos, o setor privado necessita de uma boa relação com os políticos e a burocracia estatal, considerados centrais para a obtenção e a manutenção de benefícios, contribuindo para menor competição entre os potenciais tomadores de empréstimos, servindo também como restrição à entrada de novos concorrentes nacionais ou estrangeiros (ver LAZZARINI & MUSACCHIO, 2012).

A baixa qualidade e eficiência do gasto consiste na ideia de que acréscimos de recursos impactam menos que proporcionalmente na oferta de bens públicos e na capacidade de atuação do estado, refletindo em um maior custo e em menor efeito sobre o bem-estar social. Na comparação internacional, os resultados sugerem que o gasto público no Brasil é pouco produtivo em relação aos países desenvolvidos ou em desenvolvimento (ver BENÍCIO *et al.*, 2015; MATTOS & TERRA, 2015). Dessa forma, mesmo que o objetivo do gasto seja claro como “aumentar o acesso aos bens públicos” pode não ser suficiente para atingi-lo ou que seja perseguido de forma ineficiente, aumentando a demanda por recursos e tendo baixo impacto sobre o resultado final.

A presença de uma estrutura parafiscal consiste em mecanismos, especialmente criados e/ou fortalecidos durante o governo militar e que permanecem ativos, envolvendo sindicatos de trabalhadores e patronais como, por exemplo, “Sistema S”, FGTS e contribuições compulsórias de entidades de classe. No entanto, os recursos coletados e as entidades não estão sob controle orçamentário, normas de transparência, fiscalização ou controle dos próprios associados. Além disso, a estrutura parafiscal pode ser utilizada como extensão para política econômica, principalmente através dos fundos de pensão das empresas estatais e o FGTS. Portanto, os objetivos do poder executivo e da política econômica podem ser conflitantes com os interesses dos trabalhadores associados aos fundos. Por exemplo, a decisão do Poder Executivo em realizar investimentos em setores considerados estratégicos e, ao mesmo tempo, de elevado risco e baixa remuneração podem afetar negativamente a rentabilidade e a renda futura dos trabalhadores associados aos fundos (ver SENADO, 2016).

O protecionismo se manifesta de duas formas. A primeira, relacionada à proteção de setores específicos através de elevadas tarifas de importação e barreiras não tarifárias, podendo implicar na inviabilidade do acesso de bens e serviços estrangeiros ao mercado interno. Portanto, as empresas nacionais ou estrangeiras que mantenham plantas produtivas em território nacional são beneficiadas pela menor competição externa, criando incentivos para estabelecerem preços mais elevados e terem menor preocupação com a qualidade e a produtividade (CANUTO *et al.*, 2015; CANUTO *et al.*, 2013). O impacto é que a oferta de bens de capital e de bens finais tende a ser mais restrita, contribuindo para a dilatação do *gap* tecnológico e para manter baixos incentivos para integração produtiva internacional. Além disso, a estratégia de expansão das firmas que atuam no mercado nacional tende a considerar prioritariamente o mercado interno e mecanismos para extrair renda dos consumidores nacionais.

A segunda, consiste no desenho da política industrial e de compras públicas que propositamente forçam decisões que contribuem para redução da competição, somados ao aumento de custo e preço, sem refletir na maior inovação ou produtividade. Por exemplo, a obrigatoriedade de montagem local e do conteúdo mínimo nacional como verificado no setor de petróleo, nos planos InovarAuto e Programa de Sustentação de Investimento (PSI). Nas compras públicas, a Lei das Licitações (nº 8.666/1993) e as alterações posteriores preveem a proteção dos ofertantes nacionais em relação aos estrangeiros através da discriminação de preços e de critérios subjetivos. Dessa forma, a Lei estabelece incentivos para que as empresas nacionais majorem o valor dos contratos com o setor público, adotem redução de custos que penalizem a qualidade, além de buscarem aditivos para justificar pagamentos adicionais. O ambiente se torna propício para práticas não competitivas e ilegais, criando incentivos para que ocorra corrupção e a captura por agentes privados do sistema político e da burocracia estatal. Por exemplo, o caso das empreiteiras que cresceram através das relações com o setor público, dominando as principais obras de infraestrutura e os setores estratégicos a partir dos governos militares, mantiveram os benefícios e o posicionamento durante os governos civis.

No aspecto fiscal, a principal discussão da tese, os efeitos no governo central e nos governos estaduais apresentam um *set* de características que podem ser divididas em comuns e próprias. As características comuns consistem na pressão pelo aumento da despesa primária em relação ao produto, presença de vinculações de receita e rigidez orçamentária, pró-ciclicidade e efeito voracidade (ver ALSTON *et al.*, 2012; 2009; GIAMBIAGI, 2008). Enquanto as características próprias dependem do nível de governo. O governo central possui maior liberdade para organização da estrutura tributária, acesso ao instrumento da dívida pública, capacidade de alterações na legislação e na dinâmica de gasto, possibilidade do uso das “desvinculações de receita” e administração dos déficits primários (ver GOBETTI & ALMEIDA, 2016; BARBOSA FILHO, 2015). Já os governos estaduais estão submetidos às restrições de uma estrutura federativa que proporciona reduzida autonomia sobre tributação, administração de gasto e vinculações, acesso ao endividamento (ver RIBEIRO, 2015; ARENA & REVILLA, 2009; AFONSO & SERRA, 2007). Dentro dessas limitações, os governos estaduais estão mais expostos às dificuldades fiscais e aos problemas de planejamento para lidar com o crescimento da despesa. Além disso, a fragilidade institucional e a ausência de instrumentos adequados para enfrentar lobbies locais provenientes do empresariado e do funcionalismo público, elevam a probabilidade da ocorrência de crises fiscais (ver SENADO, 2016b; 2013).

### 1.3 Hipótese

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

A mudança no contrato social (ou contrato social da redemocratização) emergiu em conjunto com a abertura política na década de 1980, incorporando as demandas por bens públicos, redistribuição e democratização das estruturas de estado. As indicações desse novo contrato social estavam presentes no discurso de fechamento da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) em 5 de outubro de 1988, proferido pelo Presidente da ANC, Ulysses Guimarães (1988). No discurso, a Constituição Federal de 1988 (ou Constituição Cidadã) era celebrada como ponto de inflexão ao introduzir como preocupação primária a redução da desigualdade e a construção de um estado de bem-estar social. Dessa forma, a abertura política era um marco no reposicionamento do papel do estado, deslocando a prioridade de propulsor da acumulação e crescimento econômico como foi durante o governo militar. Mas, ao mesmo tempo, incorporando a maior responsabilidade pela oferta de bens públicos e redistribuição como forma de proporcionar os benefícios do crescimento para grupos sociais excluídos, marginalizados ou minoritários, elevando o bem-estar da sociedade e contribuindo para maior igualdade.

Nesse ambiente, a Constituição incorporou temas sobre administração orçamentária, política fiscal e organização do estado. Em especial, a preocupação dos Constituintes era criar mecanismos e incentivos que comprometessem os futuros governos democráticos em considerarem o direcionamento presente na Constituição no sentido de construção de um estado de bem-estar social. No entanto, as cláusulas

intervencionistas da Constituição contribuíram para maior rigidez na administração da estrutura de estado e na condução do processo orçamentário, concentração da liderança e do poder da decisão de políticas públicas e do gasto no Poder Executivo. A nova organização institucional teve como efeito contribuir para manter a baixa participação da sociedade no processo de decisão e de estabelecimento das prioridades para políticas públicas e de gasto do governo. A justificativa é que as decisões passaram a ser submetidas às determinações constitucionais ou de legislações perenes, restringindo a ação do Legislativo e do próprio Executivo, como também, a limitação do papel do eleitor e das entidades da sociedade organizada.

As políticas redistributivas estiveram fundamentadas no aumento do gasto e na busca pela universalização do acesso aos bens públicos. Porém, sem implicar em alterações na estrutura tributária regressiva e complexa, que possui como origem o modelo implantado no governo militar Castelo Branco (1964-67). Dessa forma, a elevação da carga tributária bruta e a extração de renda do setor privado, contribuíram para acentuar distorções na medida em que funcionam como instrumento para concentração de renda. Além disso, as reformas estruturais no estado que serviriam como base para elevar eficiência e a qualidade do gasto, somados à redução do aparelhamento por grupos privados, foram entravadas. O reflexo foi um estado que busca agregar maior participação na oferta de bens públicos e redistribuição, mas que, ao mesmo tempo, não possui instrumentos adequados no aspecto tributário e na administração do gasto.

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

e gasto, necessidade de cumprir as obrigações proveniente do governo central e as fragilidades em enfrentar os lobbies locais.

As regras fiscais incompletas são atribuídas às reformas ao longo da década de 1990 e à introdução do novo *set* de regras fiscais que foi consolidado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Nesse ambiente, duas fragilidades permaneceram dentro desse novo *set* de regras fiscais. A primeira, de que as regras fiscais não explicitaram um limite para o crescimento da despesa primária e da dívida pública federal. O resultado foi preservar o incentivo para que a receita fosse elevada para fazer frente ao crescimento da despesa primária, institucionalizando o aumento do tamanho do governo como necessário para sustentabilidade fiscal e da dívida pública. Ao mesmo tempo em que reduziu a pressão por reformas que proporcionassem maior eficiência no funcionamento do setor público ou elevassem a qualidade do gasto. A segunda, no nível subnacional, de não prever a homogeneização dos indicadores fiscais, ser permissiva às maquiagens e distorções na composição do gasto. Além disso, válida para o governo central e subnacionais, a estrutura institucional foi falha em relação a proporcionar a discussão sobre o processo orçamentário e a definição de gasto, a fragilidade dos órgãos locais (Tribunais de Contas e Poder Legislativo, especialmente) na promoção da maior transparência, fiscalização e punição dos agentes. Dessa forma, emergiu um ambiente mais propício para ilusão fiscal sobre as limitações financeiras do governo, o real custo do setor público e como é distribuído sobre a sociedade, quais os beneficiários do gasto e das políticas públicas.

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

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

A alteração do contrato social (ou contrato social da redemocratização) representou o ponto de alteração na relação entre estado, sociedade e mercado, criando incentivos para maior tamanho do governo, responsabilidade na oferta de bens públicos



e de políticas redistributivas. O problema no aspecto fiscal foi transformar a organização orçamentária, administração de estado e políticas públicas em temas constitucionais, reduzindo o espaço para planejamento, decisão no âmbito do sistema político e discussão ampla com a sociedade. Assim buscamos identificar elementos estruturais e os mecanismos que contribuem para a formação e perpetuação desse padrão na política fiscal.

A identificação do padrão de política fiscal no governo central e nos governos estaduais permite explorar dois pontos. O primeiro, se é possível verificar empiricamente as características do padrão de política fiscal (aumento do tamanho do governo, crescimento da despesa corrente em relação ao investimento, pró-ciclicidade e efeito voracidade), especialmente considerando o pré e pós abertura política. O segundo, em aprofundar a identificação da diferença de comportamento entre o padrão de política fiscal no governo central e nos governos estaduais.

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

A contribuição para a literatura nacional e internacional é propor um modelo e estratégia empírica que relacione democracia e política fiscal, voltado para países em desenvolvimento que tiveram um histórico similar ao Brasil, de transição democrática e alteração no contrato social. Ao mesmo tempo, demonstrar que a democracia, a ideologia, as preferências da sociedade e o sistema político podem contribuir para criar equilíbrios que são incorporados pela estrutura de estado, como o governo se relaciona com o setor privado e nos aspectos fiscais. Dessa forma, os efeitos desses equilíbrios seriam de longo prazo, afetando aspectos relacionado ao crescimento econômico, produtividade, redistribuição e bem-estar social. Além disso, o equilíbrio e a democracia potencialmente

poderiam implicar em efeitos negativos na medida em que precisam compatibilizar as demandas da sociedade e a pressão de grupos de interesse sob um ambiente de instituições frágeis com dificuldades na defesa de direitos e no estabelecimento de parâmetros para negociação de conflitos.

## **1.5 Referencial teórico**

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

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

O papel do estado em uma economia de mercado abrange compromissos com redistribuição, maximização do bem-estar social, identificação e correção de falhas de mercado, estabilização das flutuações econômicas de curto prazo e planejamento de longo prazo (TANZI, 2011). A escala e as formas de intervenção, interação entre estado, sociedade e mercado variam segundo o contrato social, influenciadas pelas particularidade locais, instituições econômicas, políticas e sociais. O contrato social pode sofrer mudanças na medida em que ocorrem alterações institucionais ou choques externos, especialmente relacionados às transições entre regimes autoritários e democráticos. A literatura identifica que países que possuem características econômicas, políticas e sociais similares podem optar por contratos sociais diferentes, atribuída às preferências e à ideologia em relação às políticas redistributivas e a graduação da presença do estado (ver GIULIANO & SPILIMBERGO, 2014; ALESINA *et al.*, 2012; BENABOU, 2000).

As consequências são que a formação, as mudanças e as características do contrato social são próprias de cada país e que variam de acordo com a época, as preferências da sociedade, a ideologia e os conflitos de interesse. No entanto, as escolhas não representam, a princípio, uma superioridade de um contrato social em relação aos outros. Da mesma forma, se é mais desejado uma maior ou menor intervenção do estado na economia ou presença de políticas redistributivas. O exemplo recorrente na literatura consiste nas diferenças do contrato social entre os EUA e os países da Europa Ocidental. Nos EUA, o contrato social privilegia a menor participação das políticas redistributivas,

cuja desigualdade é relativamente aceita e tende a ser considerada resultado da falta de esforço individual. Nos países da Europa Ocidental, a desigualdade e a pobreza são apontados como fatores que o indivíduo não controla e, portanto, as sociedades são mais simpáticas na aceitação da presença de políticas redistributivas e da maior participação do governo na economia (ALESINA & GLAESER, 2004).

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

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

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

O comportamento desejável da política fiscal pode ser dividido no longo e curto prazo. No longo prazo, o objetivo consiste em estabilizar a participação da receita e despesa em relação ao produto, abrangendo a sustentabilidade fiscal e da dívida pública.

A sustentabilidade da dívida pública é definida por Escolano (2010) como quando o governo possui condições de solvência e administração e, assim, reduzir o risco de *default*. No entanto, Wyplosz (2011) sugere que existem problemas em identificar a sustentabilidade da dívida pública devido à presença de elementos que são de difícil previsão (taxa de câmbio, inflação, juros reais, percepção de risco, instabilidade política, por exemplo). A estabilização do tamanho do governo serve como parâmetro de planejamento e indica a presença de restrições sobre a capacidade fiscal do setor público.

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

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

No caso da despesa, a recomendação é que tenha um comportamento anticíclico, oriundo da percepção proposta por Barro (1979) orientada pela “*consumption-smoothing hypothesis*” em que as decisões de gasto devem ser baseadas na renda permanente e não corrente. Dessa forma, nos períodos de crescimento e aumento da arrecadação, o governo deve acumular poupança fiscal através de resultado primário positivo, suavizando a intensidade do crescimento através da redução da demanda agregada privada. Já em períodos de retração econômica, a despesa deve ser preservada ou elevada para minimizar

a queda da demanda agregada, compensando parcialmente a redução da demanda agregada privada. Em especial, como explicitado por Lane (1998), os itens de gastos devem ser direcionados para parcelas da sociedade mais fragilizadas (desempregados, mais pobres e em maior risco social, por exemplo), como forma de minimizar os efeitos negativos sobre o bem-estar social.

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

A política fiscal sofre influência da fragilidade institucional, mais intensa nos países em desenvolvimento (ver ILZETSEKI & VÉGH, 2008; KAMINSHKY *et al.*, 2005), criando incentivos para comportamentos irresponsáveis e desestabilizadores na medida em que os políticos possuem maior liberdade para buscar o interesse próprio (ver ALESINA *et al.*, 2008; BRENDER & DRAZEN, 2007; 2005). No curto prazo, identificamos a reação pró-cíclica e, em especial, a presença do efeito voracidade (ou “*voracity effect*”) em que os grupos mais bem relacionados buscam acesso aos recursos orçamentários, indicado pela reação mais que proporcional do item de gastos em relação às flutuações do produto (ver TORNELL & LANE, 1998). No longo prazo pode ocorrer o aumento da despesa em relação ao produto, implicando na possibilidade de estratégias não sustentáveis de financiamento como, por exemplo, dívida pública e maquiagens fiscais. Ao mesmo tempo em que o maior tamanho do governo obscurece seu real custo e como é distribuído sobre a sociedade, como também, quais os beneficiários e os resultados das decisões sobre alterações na tributação e na composição de gasto.

Nesse ambiente, as regras fiscais possuem como contribuição criar incentivos para o comprometimento dos agentes com a sustentabilidade da dívida pública, proporcionar ganhos de qualidade e eficiência que são refletidos na estabilização do tamanho do governo, redução da pró-ciclicidade e do efeito voracidade. As regras fiscais podem ser diversas e contemplar: metas de resultado orçamentário; limitação do crescimento ou participação da dívida pública sobre o produto; composição e evolução da despesa/receita

(IMF, 2009). Além disso, as regras fiscais são acompanhadas de medidas que proporcionem maior transparência, credibilidade, fiscalização e punição. Outro aspecto relacionado é que o estabelecimento de regras fiscais permite reduzir o aparelhamento do estado por grupos de interesse e, assim, contribuir para minimizar o efeito voracidade. E, também, deixando mais claro a limitação fiscal do governo e incentivando a participação da sociedade no processo orçamentário e na condução da política fiscal.

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

### **1.5.3 Federalismo e descentralização**

A organização federativa indica como os governos subnacionais se relacionam entre si e com o poder central, incorporando a história e a interação entre instituições econômicas, políticas e sociais. As graduações na autonomia dos governos subnacionais dentro da estrutura federativa são verificadas pelo aspecto fiscal, administrativo e político (ver OATES, 2005). O fiscal está relacionado à participação da receita própria em relação às transferências federativas. O administrativo envolve a liberdade do governo local em gerenciar o orçamento e a tributação. O político contempla a realização de eleições, liberdade na implementação de leis e normatizações. Cada organização federativa possui diferentes composições, considerando as particularidades na construção dos estados nacionais, interação entre governos locais e a relação com o governo central.

As mudanças na organização federativa para maior ou menor centralização estão relacionadas ao grau de democratização das instituições (ver BESLEY & COATE, 2003). Os regimes autoritários tendem a centralizar o poder como forma de evitar que os governos locais possam questionar suas determinações. Ao mesmo tempo, a centralização serve ao propósito de reduzir o poder de movimentos separatistas, minimizar conflitos sociais, econômicos e políticos entre regiões e nacionalmente. Já os governos

democráticos veem na autonomia dos governos locais uma forma de regionalizar a estrutura de estado, atendendo melhor as demandas da comunidade e o fortalecendo da liberdade de escolha da população local, cujos efeitos são desejáveis para manutenção e legitimidade dos governos subnacionais e nacional.

A literatura tende a defender os benefícios da descentralização, desde que acompanhados da maior qualidade institucional, na medida em que levam ao melhor funcionamento da estrutura de estado, refletindo no aumento da qualidade e eficiência (ver RODDEN, 2003; MCKINNON, 1997). A fundamentação dessa perspectiva decorre especialmente da experiência dos EUA, cujos estados e municípios possuem proporcionalmente maiores recursos e responsabilidades, assim como na organização orçamentária, administrativa, tributária e de gastos que são definidas pela comunidade local. Nos países em desenvolvimento, o sucesso da descentralização esbarra na fragilidade institucional e nas transições democráticas incompletas. A fragilidade institucional torna os governos subnacionais mais propensos a serem aparelhados por grupos de interesse e os governantes influenciados por interesses políticos eleitorais. As transições democráticas incompletas se devem a construção da estrutura de estado e da organização federativa ocorrerem sob governos autoritários e centralizadores, posteriormente passando pela abertura política e redemocratização. Assim, nesses países é exigida uma rediscussão da estrutura federativa, da atribuição de responsabilidades e da autonomia dos governos subnacionais. Geralmente, as reorganizações federativas são rápidas e acompanham a abertura política e a redemocratização, implicando na dificuldade em redefinir as responsabilidades, atribuições e autonomia dos governos subnacionais.

Portanto, a descentralização que acompanhou a abertura política e a redemocratização nos países em desenvolvimento não refletiu necessariamente em ganhos de eficiência e bem-estar. Ao mesmo tempo em que tendem a acentuar o aparelhamento por grupos de interesses locais e favorecer ações irresponsáveis dos governantes (ver DABLA-NORRIS, 2006; BARDHAN, 2002). Dessa forma, a descentralização foi incorporada como potencial fonte de problemas fiscais, mais evidentes na medida em que os governos locais possuem maiores restrições devido à estrutura federativa em relação aos governos nacionais (ver JIMÉNEZ & TERMINASSIAN, 2011; RODDEN & WIBBLS, 2009). Além disso, a presença da fragilidade institucional cria inventivos para que os governos locais adotem comportamentos de *moral hazard*, envolvendo outros governos locais (guerra fiscal ou

transferência de custos no fornecimento de bens públicos, por exemplo) e a busca de benefícios frente ao governo central (transferências de recursos, por exemplo).

## **1.6 Organização e metodologia**

A organização da tese foi articulada em três partes: i) fundamentação teórica, modelo e metodologia; ii) identificação da mudança no contrato social, reposicionamento do papel do estado e alteração no tamanho do governo; iii) busca de evidências empíricas sobre as alterações no tamanho do governo e comportamento da política fiscal no governo central e nos governos estaduais.

A fundamentação teórica, modelo e metodologia são desenvolvidos no capítulo 2. A fundamentação teórica é baseada em três partes: contrato social e democracia; política, instituições e regras fiscais; federalismo e descentralização. O modelo incorpora as evidências encontradas na literatura para estabelecer a relação entre democracia, contrato social e como impactam sobre a política fiscal e o tamanho do governo. A metodologia busca desenvolver uma estratégia empírica para verificar a facticidade do modelo e da argumentação, considerando como foco o governo central e os governos subnacionais.

A identificação da mudança no contrato social, reposicionamento do papel do estado e tamanho do governo ocorre no capítulo 3. O objetivo é mostrar que abertura política e a redemocratização no Brasil incorporaram as preferências e a ideologia da sociedade pela maior oferta de bens públicos e redistribuição, institucionalizando mecanismos para um maior tamanho do governo verificado no comportamento da receita e despesa. Ao mesmo tempo, a presença da fragilidade institucional e de uma democracia iliberal, contribuíram para fortalecer grupos de interesse e distorções que impulsionaram o crescimento do tamanho do governo. Nesse ponto consideramos que a classe política e a Constituinte incorporaram as demandas oriundas da maior democratização e do sufrágio universal, como também, a ação de lobbies e as necessidades dos grupos de interesse que estabeleceram as bases para o padrão de política fiscal e direcionamento da ação do estado.

A aplicação do modelo para análise do padrão de política fiscal no governo central e nos governos estaduais é realizada, respectivamente, nos capítulos 4 e 5. O capítulo 4 busca estabelecer quais são os mecanismos que foram incorporados na condução da política fiscal e no processo orçamentário, oriundos da abertura política, redemocratização e mudança do contrato social. Dessa forma, o capítulo 4 identifica a presença do padrão de política fiscal como reflexo das decisões sobre como operacionalizar o novo contrato social. O capítulo 5 desloca o foco para os governos



estaduais com o objetivo de identificar a tendência geral e as características do comportamento da receita e despesa, destacando potenciais diferenças na resposta entre regiões e como podem ser comparadas e relacionadas ao governo central.



## 2 REFERENCIAL TEÓRICO, MODELO E ESTRATÉGIA EMPÍRICA

A proposta do capítulo consiste em apresentar o referencial teórico, desenvolver o modelo e a estratégia empírica utilizada na tese. Dessa forma, o capítulo fornece o arcabouço teórico e empírico que serve para relacionar as mudanças institucionais (abertura política, redemocratização e alteração no contrato social) sobre a política fiscal, enfatizando o comportamento da despesa no curto e longo prazos.

O referencial teórico fundamental na discussão proposta na tese conecta instituições e política fiscal, articulado em: contrato social e democracia; política, instituições e regras fiscais; federalismo e descentralização. O contrato social e democracia possuem como propósito fornecer os fundamentos que orientam a relação entre estado, sociedade e mercado (MUKAND & RODRIK, 2015; GIULIANO & SPILIMBERGO, 2014; ALESINA *et al.*, 2012). A política, instituições e regras fiscais fornecem os parâmetros e as restrições presentes na política fiscal e na ação do governo, considerando elementos como a sustentabilidade das finanças e da dívida pública, estabilização do tamanho do governo, planejamento e ajustamento às flutuações econômicas (BOVA *et al.*, 2014; WYPLOSZ, 2012; 2005; FATÁS & MIHOV, 2006). Adicionalmente, introduzimos os aspectos relacionados ao comportamento pró-cíclico, a presença do efeito voracidade (*voracity effect*) e a interação com a fragilidade institucional que são mais intensos nos países em desenvolvimento (FRANKEL *et al.*, 2013; IIZETZKI *et al.*, 2013). O federalismo e descentralização estão inseridos no debate sobre o federalismo fiscal, autonomia dos governos subnacionais, papel das instituições e particularidades locais, interação entre governos subnacionais e as relações com o governo central (DABLA-NORRIS, 2006; OATES, 2005; RODDEN, 2003).

O modelo proposto para a análise foi desenvolvido a partir da fundamentação presente no referencial teórico, cujo propósito é explorar o impacto da abertura política e redemocratização sobre a política fiscal e o comportamento da despesa. O ponto de partida é considerar genericamente um país em desenvolvimento que passou pela transição de um regime autoritário para democrático, incentivado em elevar a oferta de bens públicos (educação, saúde e segurança pública, por exemplo) e a intensidade das políticas redistributivas. O reposicionamento do estado não deveria, a princípio, refletir em problemas fiscais e, assim, constituir um *set* de escolhas da sociedade que incentiva um maior tamanho do governo (ver ALESINA & GLAESER, 2004). No entanto, nos países em desenvolvimento que são novas democracias ou democracias iliberais, a redemocratização contribui para formação de um padrão de política fiscal composto por:

i) pressão para aumento do tamanho do governo; ii) crescimento da despesa corrente em relação ao investimento; iii) pró-ciclicidade e efeito voracidade. Dessa forma, o modelo busca compreender quais os elementos que contribuem para formação e persistência desse padrão de política fiscal, enfatizando a dinâmica, mecanismos de funcionamento e canais de transmissão.

A estratégia empírica busca evidências sobre a facticidade do modelo, estabelecendo o comportamento de curto e longo prazo das variáveis fiscais (receita e despesa, principalmente) em relação ao produto. Para isso, realizamos a identificação a partir dos elementos presentes no modelo que permitam verificar o comportamento pró-cíclico e o efeito voracidade, como também o indicativo da tendência de longo prazo. O efeito voracidade indica o comportamento de curto prazo das finanças públicas e o conflito entre grupos de interesse para terem acesso aos recursos orçamentários e aos benefícios do aumento de gasto do governo (ver TORNELL & LANE, 1998), também inserido dentro do comportamento pró-cíclico da despesa e da política fiscal (ver GRANADO *et al.*, 2013; ALESINA *et al.*, 2008; PANIZZA & JAIMOVICH, 2007). O comportamento de longo prazo e a tendência da variável fiscal pode ser tomada a partir da identificação da Lei de Wagner (ver CHANG, 2004; PEACOCK & SCOTT, 2000; LIN, 1995). No entanto, nosso objetivo não é identificar a validade da Lei de Wagner, mas utilizá-la como parâmetro para incorporar as mudanças no tamanho do governo e servir como controle para auxiliar na identificação no comportamento de curto prazo. A especificação do modelo proposto toma como base a versão desenvolvida por Akitoby *et al.* (2006), cuja expressão contempla o componente de curto prazo baseado na resposta às flutuações econômicas e, de longo prazo, que estabelece a tendência da relação entre variável fiscal e produto, servindo também como controle.

A organização do capítulo foi articulada em quatro partes. A primeira é fundamentada no referencial teórico e formada por três itens: contrato social e democracia; política, instituições e regras fiscais; organização federativa e descentralização. A segunda desenvolve o modelo a partir da literatura em que é orientado para construir os mecanismos e os canais que justificam a formação do padrão da política fiscal, sob a operação de nova democracia ou democracia eleitoral em um ambiente de fragilidade institucional. A terceira desenvolve a estratégia empírica que será usada para verificar a facticidade do modelo. A quarta e última discute brevemente como o modelo e a estratégia empírica serão utilizados nos demais capítulos da tese.

## 2.1 Contrato social e democracia

A proposta da seção consiste em apresentar a literatura que relaciona estado, sociedade e mercado, enfatizando como temas a interação entre instituições, democracia e contrato social. A seção foi organizada em três partes. A primeira recupera a discussão clássica sobre o contrato social e o papel do estado na economia, destacando os aspectos fiscais e redistributivos. A segunda aborda a concepção recente presente na literatura sobre a definição, construção, mudanças no contrato social e a relação com a democracia e as instituições. A terceira aprofunda a discussão sobre a demanda por bens públicos e as preferências por redistribuição, cujo impacto é verificado no comportamento das finanças públicas, especialmente sobre a despesa no curto e no longo prazo.

### 2.1.1 Antecedentes sobre contrato social

A discussão sobre a relação entre estado, sociedade e mercado remonta aos clássicos do iluminismo como “*The Social Contract*” de Jean-Jacques Rousseau publicado em 1762. Na obra, Rousseau abordou temas como quais os limites da intervenção e da legitimidade do estado, também avançando sobre a discussão relacionada aos direitos civis e liberdades individuais. A discussão estava inserida no ambiente de transição de governos europeus autoritários monárquicos para democracias representativas. Assim constituindo uma transformação na relação entre a sociedade e o estado, cujo resultado contribuiu para a construção das instituições liberais que fundamentam os governos ocidentais ou de inspiração ocidental.

O processo de transformação foi particularmente mais intenso e volátil na Europa Continental e, em especial, na França que refletiram na Revolução Francesa que teve como marco a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (em francês: *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*) em 1789. Seguido pela eclosão da instabilidade política e social que acompanhou a queda do antigo regime, resultando nas Guerras Napoleônicas entre os séculos XVIII e XIX. Já na Grã-Bretanha, a transição foi gradual por meio da limitação voluntária do poder autocrático da monarquia simbolizada pela Revolução Gloriosa (*Glorious Revolution* ou *Revolution of 1688*) e, ao mesmo tempo, atribuição de maior poder ao Parlamento e comprometimento com a defesa dos direitos civis presentes no *Bill of Rights* de 1689 (ver NORTH, 1990; NORTH & WEINGAST, 1989). Nos EUA, as preocupações com as instituições liberais estavam presentes na Declaração de Independência dos Estados Unidos de 1776 e na Declaração dos Direitos dos Cidadãos dos Estados Unidos (*United States Bill of Rights*) de 1791.

Nesse ambiente, a questão central estava em como estabelecer os novos parâmetros que orientariam o reposicionamento do estado e a sua relação com a economia e a sociedade. Como também, na discussão sobre como acomodar os conflitos provenientes dos grupos de interesse e das demandas da população em um ambiente mais favorável à participação da sociedade nas decisões de estado. Dessa forma, o aprofundamento da democracia e das instituições democráticas de inspiração liberal, teriam impactos sobre o estado, a sociedade e a economia. Em especial, por meio do aprofundamento dos conflitos e na necessidade de parâmetros para negociação sob a estrutura institucional e as regras acordadas no âmbito de uma sociedade liberal.

Ao longo do século XIX, após as Guerras Napoleônicas e a estabilização política e social europeia, emergiu a defesa dos valores do liberalismo e da limitação da intervenção autoritária do estado como um novo parâmetro. Nesse ambiente, Karl Polanyi (2008) observou que a construção da sociedade do século XIX estava associada à defesa da autorregulação dos mercados e do estado liberal, fortemente associados às mudanças institucionais no século XVIII e na defesa dos direitos individuais. No entanto, a democracia e o conceito de voto não eram de fato universalizados, implicando na limitação da participação popular e da própria defesa dos direitos civis para determinados grupos. Dessa forma, possibilitando que se mantivesse, de um lado, a defesa da legitimidade e da estrutura legal que preservassem as liberdades individuais de certos grupos. E, de outro, estabelecendo uma área cinza sobre quais eram os limites entre os direitos individuais e o bem-estar social. Ao mesmo tempo em que era aprofundada a discussão sobre quais mecanismos institucionais e de governança mais adequados para orientar a relação entre estado, sociedade e mercado em uma economia moderna, industrial e urbana. Além disso, a dinâmica de transformações sociais e econômicas impulsionaram progressivamente maior participação popular e a tendência do estabelecimento do sufrágio universal.

Na mesma época emergiu a discussão sobre como lidar com a intervenção do estado na economia, especialmente sobre os temas de tributação, despesa e redistribuição. Nesse sentido, John Stuart Mill (1848) argumentava sobre a tendência de os governos elevarem gasto, tornando necessário maiores impostos para viabilizar o crescimento da oferta de bens públicos como forma de responder a demanda da população, resultando em um aumento no tamanho do governo, verificado na participação de receita e despesa em relação ao produto. Claude Frédéric Bastiat (1864) defendia que poderia existir problemas oriundos de distorções do maior tamanho do governo e na presença de políticas

redistributivas, atribuídos à influência das oligarquias que buscariam utilizar o estado para seu benefício, levando a perda de bem-estar para a sociedade. Ao longo do século XIX e até 1914, o tamanho dos governos era relativamente pequeno e a oferta de bens públicos baixa, especialmente quando comparada com o cenário após 1945. Porém, nesse período era possível observar a emergência do potencial conflito entre o aprofundamento da democracia e a demanda por maior gasto, conseqüentemente, implicando em maior carga tributária e intervenção do governo na economia. Além disso, a possibilidade da distorção do maior tamanho do governo para beneficiar determinados grupos em detrimento aos demais membros da sociedade poderia tornar o papel do estado danoso.

No fim do século XIX, o papel do estado se tornou relevante para o funcionamento da economia, fortalecido pela ascensão do nacionalismo e militarismo, principalmente nos países europeus. Nesse ambiente, a preocupação das políticas públicas e da administração de estado passaram a enfatizar questões fiscais. Na tradição da escola italiana de finanças públicas, Puviani (1904) focava na economia política por trás do funcionamento da estrutura do estado, cujo propósito era estabelecer qual a influência das elites nas distorções do sistema tributário, direcionamento e composição de gasto, buscando teorizar sobre os conflitos de interesse e a possibilidade de aparelhamento do setor público. Entre as implicações estariam o obscurecimento do real custo do estado, a baixa capacidade de fornecer contrapartidas e o direcionamento dos benefícios para grupos mais bem relacionados com a estrutura de poder. Além de acentuar a ilusão fiscal sobre os custos do governo, como é distribuído e quais são os grupos beneficiados.

Puviani (1904) também identificou três tipos primários de estado baseados na relação das elites e na interação com a sociedade: monopolista (ou predatório); individualista (ou corporativista); e paternalista (ou tutorial). O monopolista representa o aparelhamento e possui como objetivo maximizar o bem-estar de grupos mais bem relacionados com o setor público. Dessa forma, o estado é um instrumento de coerção e, também, um mecanismo de manutenção de poder e privilégios dos grupos de interesse que aparelham o setor público. Ao mesmo tempo, o estado é utilizado como forma de legitimar o sistema e garantir a passividade ou apoio dos demais membros da sociedade. O individualista é baseado no atendimento de interesses que aparentam serem socialmente desejáveis, impulsionando a sociedade para determinados caminhos, considerando as demandas de diversos grupos. O paternalista ocorre quando uma elite intelectual capta os interesses da sociedade e é capaz de direcionar as ações do estado,

cujos caminhos são considerados mais adequados para o desenvolvimento dessa sociedade.

Esses tipos de estado se baseiam na dinâmica política, econômica e social da segunda metade do século XIX, onde grupos de interesse foram capazes de aparelhar e questionar a noção de estado liberal idealizado. Em paralelo, a possibilidade de aparelhamento do estado por grupos de interesses foi considerada um elemento capaz de distorcer a discussão sobre a definição das liberdades individuais, direitos civis e de propriedade como formas de contribuir para o bem-estar social. Nesse sentido, ocorreu a maior ênfase na construção de estruturas nos países desenvolvidos e, em menor escala, nos países em desenvolvimento que limitassem a liberdade dos grandes oligopólios, industriais e bancários, acompanhados do questionamento sobre práticas não competitivas e do seu impacto negativo sobre a sociedade.

Por exemplo, o caso norte-americano conhecido como os barões ladrões (*The Robber Barons*) que dominavam setores industriais e financeiros com práticas não competitivas, aparelhavam o estado para favorecimento nas compras governamentais e na garantia da passividade regulatória (ver JOSEPHSON, 1962). Lentamente, a tendência foi revertida no fim do século XIX, tendo como marco a Lei Sherman em 1890 que regulou os monopólios, seguida por outras reformas que avançaram sobre o sistema político, propunham a construção de uma rede de proteção social, a regulação das relações de trabalho e corporativas. O processo de transformação foi lento e se estendeu ao longo da primeira metade do século XX, cujos movimentos similares ocorreram principalmente nos países da Europa Ocidental, tal como no desmonte da base de sustentação do governo da Itália fascista (ver CELLI, 2013). A maior participação popular e a defesa dos direitos serviram para criar incentivos que contribuíram para a redução do aparelhamento, mas também justificaram a maior participação do governo na economia seja como regulador ou com maior tributação e despesa em relação ao produto nacional. Nesse ambiente, observamos um aumento da oferta de bens públicos e a presença de políticas redistributivas após 1945 (ver TANZI, 2011).

A tendência de fortalecimento dos direitos civis e das liberdades individuais na primeira metade do século XX, trouxe a preocupação sobre os efeitos na política fiscal e no tamanho do governo. Em especial, a presença do sufrágio universal que daria poder de decisão às minorias e às parcelas mais pobres da população, criando incentivos para alterações no sistema tributário, oferta de bens públicos e políticas redistributivas. Nesse sentido, De Viti de Marco (1936), um dos grandes expoentes da escola italiana de finanças



públicas (*Scienza Delle Finanze*), observava que mudanças oriundas do sufrágio universal teriam dois impactos. O primeiro, formado pela maior demanda por bens públicos e redistribuição que implicaria em maior gasto do governo como forma de atender as parcelas mais pobres da população na medida em que teriam como influir nas decisões dos governantes através do sistema político. O segundo, de que o sistema tributário tenderia a ser mais progressivo na medida em que o estado tributaria os grupos sociais de maior renda e que são em menor número motivados pela pressão eleitoral da maioria, direcionando os recursos para financiar o aumento da oferta de bens públicos e as políticas redistributivas. Note que nessa relação existe a percepção de que o direito ao voto seria respeitado e assimilado pelo sistema político, implicando em uma força suficiente para alterar a lógica de funcionamento do estado e as prioridades do governo.

Nas décadas de 1950 e 1960, o papel do estado mudou nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, assumindo maior participação na economia e influenciado pelo sufrágio universal. Nesse ambiente, Musgrave (1959) definiu três funções do estado: alocativa, na medida em que cria os incentivos para o comportamento dos agentes privados; distributiva, ao redistribuir recursos gerados pelo setor privado entre os diferentes agentes; estabilização das flutuações econômicas e da demanda agregada, derivadas de uma percepção keynesiana e do aspecto macroeconômico. O atendimento dessas funções pode utilizar diferentes instrumentos (tributação, despesa, resultado orçamentário ou dívida pública, por exemplo). Além disso, Musgrave (1959) classificou os estados em três tipos básicos que servem como representações estilizadas: servil; bem-estar; e comunal. O estado servil apresenta o mínimo de gasto e imposto, pouco comprometido com políticas redistributivas, enfatizando o papel na estabilização dos choques de curto prazo. O estado de bem-estar admite que o papel na redistribuição seja relevante, tendo como foco a justiça redistributiva e não a pobreza em si, favorecendo a expansão da tributação e do gasto. O estado comunal considera como principal centro das ações a comunidade e não o agente individual, buscando fornecer bens públicos que elevem o bem-estar social.

Ao mesmo tempo em que ascendeu a discussão sobre diversos aspectos derivados da mudança de papel e a maior participação do governo na economia. Por exemplo, Nicholas Kaldor (1955) argumentava que a estruturação do sistema tributário e fiscal era importante para a articulação do estado e a contribuição para o desenvolvimento, viabilizando melhoria do padrão de vida da sociedade, maior produtividade e crescimento econômico. Adicionalmente, Kaldor defendia maior progressividade do sistema tributário

como forma de financiar o gasto em políticas redistributivas e a oferta de bens públicos para parcelas mais pobres da população. Milton Friedman (1962) defendia o estado como elemento importante para uma sociedade liberal, cujas principais questões são referentes aos limites de intervenção no setor privado, especialmente garantindo os direitos de propriedade, as responsabilidades e as regras que orientariam a relação entre os agentes. John Kenneth Galbraith (1958) observava que a ação de grupos de interesse poderia levar ao fornecimento subótimo de bens públicos, refletindo um menor gasto do que a sociedade e os grupos sociais demandariam. Dessa forma, constituindo uma espécie de ilusão fiscal sobre a capacidade do setor público ao inflar a percepção de custos e redução dos benefícios e como são distribuídos.

Nos anos 1960s e 1970s, emergiu a escola de escolhas públicas (*Public Choice School of Economics*), composta por nomes como James Buchanan e Francesco Forte, inspirada na “*Scienza Delle Finanze*” (ver TANZI, 2011). O ponto proposto pela abordagem estava na dificuldade de administrar e de planejar o sistema tributário, tamanho e composição da despesa em um ambiente que tenha presença do sufrágio universal. O diferencial é que nesse ambiente os eleitores possuem poder de escolher os governantes e influir nas decisões sobre a condução das políticas públicas e de estado, não necessariamente levando às melhores escolhas ou que seriam socialmente desejáveis. Assim, a construção da análise considera que as finanças públicas poderiam ser influenciadas por fatores econômicos, bem como políticos e sociais (BUCHANAN, 2014; 1967). Dessa forma, sendo necessárias regras para o funcionamento da democracia e das decisões sobre condução da política fiscal, gastos do governo e tributação no curto e longo prazo. Portanto, as regras serviriam para evitar distorções e a captura do estado por grupos privados, reduzir a ilusão fiscal sobre as restrições fiscais, o real custo do estado, os benefícios e como são distribuídos sobre a sociedade.

A discussão sobre a relação entre estado, sociedade e mercado ganhou importância na medida em que o tamanho do governo aumentou, acompanhado pela maior demanda por bens públicos e políticas redistributivas. Ao mesmo tempo em que foram somados a regulação do mercado privado, o poder de intervenção do estado e a capacidade de alterar os inventivos para os agentes. Dessa forma, os temas de política fiscal e tributária incorporam aspectos sociais e políticos, não considerando os governantes e o setor público como neutros em relação aos diversos conflitos presentes na dinâmica de relações entre grupos sociais, de interesses, agentes, ideologias e preferências presentes na sociedade. Como também, os eleitores e os políticos não necessariamente realizam as

escolhas ótimas em termos de eficiência ou bem-estar na medida em que são influenciados por interesses individuais, preferências e ideologias.

### **2.1.2 Construção, estabilidade e mudança no contrato social**

O contrato social é definido na literatura contemporânea como o conjunto de parâmetros para interação entre estado, sociedade e mercado, abrangendo temas como bens públicos, redistribuição, tamanho do governo, direitos civis e liberdades individuais. A operacionalização do contrato social contempla o desenho do sistema tributário, administração do governo e gasto. Nesse contexto, o estado não é neutro em relação às demandas da sociedade e na decisão sobre as intervenções no setor privado. Ao mesmo tempo em que o comportamento dos políticos e das estruturas de estado podem ser influenciados e cooptados por grupos de interesse, contribuindo para distorções e ineficiências no setor público e privado, aparelhamento do setor público e redução do bem-estar social.

Os principais elementos relacionados ao contrato social podem ser condensados em três pontos: i) origem e construção; ii) condicionantes para estabilidade e manutenção; iii) motivações para alteração. Na apresentação desses pontos destacamos os aspectos que envolvem as questões de política fiscal e, em especial, a trajetória da despesa.

A construção do contrato social é derivada da interação entre instituições econômicas, políticas e sociais que são particulares de cada país e sociedade, cujo estado pode ser considerado o resultado dessas interações e particularidades (ver SOKOLOFF & ENGERMAN, 2000). Dessa forma, os países que possuem níveis de desenvolvimento similares podem optar por contratos sociais diferentes, oriundos das particularidades presentes nas preferências e na ideologia dos agentes, interações econômicas e sociais que contribuem para a formação de equilíbrios próprio de cada país e sociedade.

A estabilidade no contrato social depende da disposição da sociedade em justificá-lo e defendê-lo, proveniente da percepção sobre qual o nível ótimo das políticas redistributivas e da intervenção do estado. Portanto, uma elevada participação do governo na economia e a oferta de bens públicos, implica em maior carga tributária para obtenção de receita e, adicionalmente, influenciando sobre o desenho da progressividade do sistema tributário e da prioridade de gasto. De outro lado, uma baixa oferta de bens públicos e políticas redistributivas implica em menor tamanho do governo e na possibilidade de tributação mais regressiva (BENABOU, 2000). Dessa forma, a defesa e a estabilidade do nível de políticas redistributivas e do contrato social dependem das instituições sociais e

percepções subjetivas por parte da sociedade, não necessariamente refletindo soluções ótimas em termos de bem-estar ou eficiência.

Na literatura, o exemplo comum ocorre na comparação entre EUA e países da Europa Ocidental, motivada por serem desenvolvidos, apresentarem democracias maduras que preservam os direitos individuais, mas que optaram por diferentes níveis de redistribuição e tamanho do governo. Os EUA caminharam no sentido de aceitarem maior desigualdade e limitar as políticas redistributivas, mantendo a liberdade econômica como elemento relevante. Os países da Europa Ocidental, especialmente escandinavos, foram na direção da maior participação da redistribuição, financiada por cargas tributárias elevadas e progressivas. No entanto, Alesina e Glaeser (2004) argumentam que são soluções diferentes, cujos indicadores de desigualdade são menores nos países da Europa Ocidental e refletem o papel do estado de bem-estar social (*welfare state*). Ao mesmo tempo, a qualidade institucional e de outras estruturas (sistema educacional, por exemplo) permitem que essas soluções tenham resultados finais similares.

O papel das instituições sociais para explicar a estabilidade do contrato social envolve o conceito de justiça social que serve para defender e indicar a abrangência da redistribuição e do tamanho do governo (ALESINA *et al.*, 2012; BENABOU & TIROLE, 2006; ALESINA & ANGELETOS, 2005). Nos EUA, a sociedade crê que o esforço próprio seria capaz de retirar o indivíduo de uma situação desfavorável, minimizando os efeitos aleatórios relacionados à pobreza, azar e pertencer a minorias sociais ou étnicas. Já nos países da Europa Ocidental, a sociedade considera que fatores aleatórios podem prejudicar o indivíduo e, portanto, necessita de ajuda externa que pode ser incorporada nas políticas públicas e intervenção do estado. Portanto, a sociedade que acredita na maior mobilidade social como a norte-americana pode ser mais propensa em rejeitar políticas redistributivas. No entanto, a opção não necessariamente é fundamentada em evidências empiricamente testáveis, mas provenientes de percepções, ideologia e preferências.

As alterações no contrato social podem ser provenientes de mudanças institucionais ou choques externos que impactam na percepção, ideologia ou preferências da sociedade sobre o papel do estado. Nesse sentido, Alesina e Fuchs-Schuendeln (2007) comparam as preferências por redistribuição entre Alemanha Ocidental e Oriental. A Alemanha Ocidental foi orientada pela construção do estado de bem-estar social e capitalista após 1945, similar aos demais países da Europa Ocidental. Já a Alemanha Oriental sofreu influência dos governos socialistas de inspiração soviética que previam a planificação e a intervenção direta do estado na estrutura econômica e social. As

diferenças sugerem que na Alemanha Oriental a sociedade foi mais simpática à intervenção estatal do que na Alemanha Ocidental. No entanto, na medida em que a unificação foi consolidada, as percepções convergiram ao longo do tempo e na sucessão de gerações, tendendo a serem similares à visão predominante da Alemanha Ocidental.

Um choque econômico como uma recessão continuada pode servir como elemento que impulsiona a alteração das crenças e percepções dos agentes sobre o desenho do contrato social. Por exemplo, Giuliano e Spilimbergo (2014) verificaram que a percepção das gerações que cresceram durante “bons tempos” (*good times*) possuem comportamentos diferentes das que cresceram em “tempos ruins” (*bad times*). As indicações são de que os indivíduos que cresceram durante recessões acreditam que o sucesso depende mais da sorte do que do esforço, são mais simpáticos às políticas redistributivas e menos confiantes no estado. As implicações são que as flutuações econômicas servem como fonte para mudança do tamanho e intensidade das políticas redistributivas ao influir nas preferências e na ideologia predominante na sociedade.

As alterações no grau de democracia e de desigualdade podem ser movimentos propulsores de mudanças no contrato social. O motivo é que na medida em que a democracia avança, incorpora grupos mais pobres e excluídos, fortalece a perspectiva de maior demanda por bens públicos e redistribuição. Ao mesmo tempo, os diversos grupos são incorporados nas instituições de estado e no processo eleitoral para escolha dos governantes, impulsionando a rediscussão e o reposicionamento do papel do estado e das políticas públicas (BESLEY & PERSSON, 2014; ACEMOGLU *et al.*, 2013). Por exemplo, a transição de regime autoritário para democrático, contribuiria para a descentralização da estrutura de estado ao dar mais poder aos governos locais, somados ao aumento do gasto na oferta de bens públicos e na incorporação de parcelas excluídas da sociedade (minorias étnicas, sociais ou parcelas mais pobres). Em paralelo, também seria um fator para acentuar os conflitos entre grupos de interesse. Nesse ambiente, o apoio à redemocratização ou à sustentação de governos autoritários possuem aspectos relevantes para compreender como o estado altera seu comportamento e posicionamento frente a economia e a sociedade, especialmente no aspecto fiscal.

### **2.1.3 Democracia, fragilidade institucional e redistribuição**

A construção e as mudanças no contrato social não são neutras em relação às instituições. Por exemplo, a maior democratização de uma sociedade impacta sobre o contrato social e pode criar incentivos para maior tamanho do governo, progressividade

tributária, oferta de bens públicos e redistribuição. O problema é que nos países em desenvolvimento que passaram por rápidos processos de abertura política e redemocratização tendem a apresentar instituições frágeis. As consequências são favorecer equilíbrios em que as mudanças no contrato social podem mascarar e incentivar o aparelhamento do estado por grupos de interesses, entravando reformas que seriam positivas para a sociedade em termos de bem-estar, refletidas na qualidade da estrutura regulatória, competitividade e eficiência do setor público e privado. Nesse ambiente, o equilíbrio é influenciado pela existência de “*rent-seeking*” em que os grupos de interesse, especialmente os mais bem relacionados com o setor público, que buscam defender suas posições e extrair renda dos demais membros da sociedade (ver SPINESI, 2009; MAURO, 1998; RAMA, 1993). Dessa forma, os grupos de interesse utilizam a estrutura de estado para elevar seu bem-estar, mas penalizam a eficiência e os fatores de crescimento de longo prazo (capital humano, tecnologia, por exemplo), utilizando práticas consideradas legais como lobbies ou ilegais como corrupção.

As distorções na democracia em um ambiente de instituições frágeis podem ser elencadas em três aspectos: relação entre estado, grupos de interesses e sociedade; estabilidade social; e processo eleitoral. A relação entre estado, grupos privados e sociedade envolvem a forma de governo e a organização institucional. Para isso, utilizamos a taxonomia que diferencia democracia liberal e eleitoral proposta por Mukand e Rodrik (2015), cujo parâmetro é o compromisso com a defesa dos direitos: propriedade; políticos; e civis. O direito de propriedade consiste na defesa em relação às ações discricionárias do estado e de outros agentes, possuindo como maiores interessados as elites e as parcelas da sociedade que possuam algum tipo de propriedade. Os direitos eleitorais abrangem o sufrágio universal, respeito às regras e processo eleitoral, debate e interação entre grupos de situação e de oposição, cujos interessados são a classe média que os utiliza como forma de defender seus interesses e demandas. Os direitos civis servem para universalizar o acesso aos bens públicos, defesa das políticas de inclusão e proteção social que são prioritariamente direcionadas para minorias e parcelas mais pobres da população que estão mais expostos à agressão de outros grupos e à possibilidade de exclusão.

A partir da definição de direitos é possível atribuir os parâmetros para mediar os conflitos, encontrar pontos de equilíbrio que sejam benéficos para sociedade. Nas democracias liberais ocorre simultaneamente o sufrágio universal e o respeito aos direitos. Dessa forma, os conflitos de interesses são melhor negociados entre os grupos

sociais, viabilizando soluções que tenderiam a proporcionar maior bem-estar social, fundamentados no ambiente de solidez e qualidade institucional. Os casos encontrados na realidade e próximos das democracias liberais são os países desenvolvidos (EUA, Canadá e Europa Ocidental, principalmente). Dessa forma, a tendência do maior tamanho do governo não implica necessariamente em problemas fiscais de curto e longo prazo, minimizando perda de eficiência, qualidade e possibilidade de aparelhamento.

Nas democracias eleitorais existe a presença do sufrágio universal, mas que não é acompanhada de uma defesa clara dos direitos que serviriam para orientar a resolução de conflitos. Os casos de democracias eleitorais são encontrados nos países em desenvolvimento, especialmente os que passaram por processos de modernização e industrialização sob governos autoritários, seguidos pela abertura política e redemocratização. Assim, os problemas fiscais tendem a emergir como derivação do aumento do tamanho do governo, não acompanhado por reformas e estratégias que permitam maior qualidade e eficiência. Dessa forma, as democracias eleitorais são mais suscetíveis ao aparelhamento do estado e ação de *rent-seeking*.

Portanto, nas democracias eleitorais, a mudança no contrato social pode levar ao inchamento do gasto do governo, contribuindo para a concentração de renda, problemas fiscais de curto e longo prazo. Além disso, nesses países, os estados tendem a serem fragilizados e mais facilmente aparelhados por grupos de interesse, onde os benefícios do maior tamanho do governo não são universalizados e nem refletem em maior competitividade e produtividade. Dessa forma, o equilíbrio de economia política que emerge dentro do maior tamanho do governo possui reflexos negativos no sistema tributário e no gasto, cujos impactos também são verificados no setor privado.

A relação positiva entre democracia e redistribuição articulado por Tornell e Lane (1998) é especialmente aplicável para países em desenvolvimento e que passaram por processos de redemocratização sob instituições frágeis. O primeiro é baseado no aumento de políticas redistributivas que permite que os grupos excluídos e mais pobres tenham acesso aos bens públicos, os tornando menos propensos a se engajarem na violência, protestos e distúrbios. Portanto, ocorre a redução da incerteza e instabilidade, contribuindo para maior investimento em capital físico, humano e tecnologia, refletindo em incentivos ao crescimento de longo prazo e aumento do produto potencial. O segundo, de que a maior intensidade das políticas redistributivas pode gerar o desincentivo ao investimento, refletindo no menor crescimento. O elo consiste em que a maior intensidade das políticas redistributivas implica na maior participação do governo na economia

através do maior gasto, levando também ao crescimento da tributação e extração de renda do setor privado como forma de financiar o maior dispêndio.

A maior carga tributária e a extração de renda do setor privado podem ser aceitas e justificadas pela grande parcela da sociedade, onde parte da receita é direcionada para maior oferta de bens público e redistribuição, servindo para estabelecer um consenso (ACEMOGLU, 2005). Ao mesmo tempo, os maiores beneficiários são os grupos de interesse mais bem relacionados com o setor público, capazes de direcionar as ações e as políticas públicas para preservar e ampliar seus privilégios. Além disso, o poder do voto dos indivíduos e a possibilidade de escolher os governantes elevam os incentivos para intervenção do estado e ações que levem ou aparentem proporcionar maior distribuição (ACEMOGLU *et al.*, 2013). Dessa forma, impondo uma dinâmica de influência do sufrágio universal sobre o tamanho do governo, estrutura tributária e composição de gasto que foi antecipada por De Viti de Marco (1936). Já a maior demanda por bens públicos e redistribuição tende a ser mais intensa nos países de elevada desigualdade, segregação de grupos sociais ou étnicos (ALESINA & RODRIK, 1994).

O sufrágio universal e o poder dos eleitores em influenciarem as decisões do governo afetam o desenho e o impacto da mudança no contrato social. O ponto inicial de discussão é considerar a decisão do eleitor médio seguindo Down (1957), que estabelece as preferências da média dos eleitores sobre quais tipos de políticos tendem a ser eleitos e as plataformas mais desejáveis. Nessa linha, Meltzer e Richard (1981) buscam explicar a decisão racional do eleitor para o tamanho do governo, expresso pela participação da receita e despesa sobre o produto, tendo como motivação a intensidade da redistribuição. Em um governo individual autoritário (ditadura, monarquia absolutista ou junta, por exemplo) o parâmetro de decisão é determinado pela escolha de maximização do bem-estar individual do grupo que está no poder. Já quando existem eleições e a preferência média dos eleitores é importante, os políticos mais próximos dessas preferências tendem a serem eleitos e, assim, direcionar as políticas públicas para satisfazer as preferências desses eleitores.

Nos países em desenvolvimento que passaram por transições democráticas existem entraves para mudanças na estrutura de estado. Dessa forma, os países que ampliaram os direitos políticos antes das reformas econômicas, tiveram dificuldades em aprová-las posteriormente devido à rejeição ou resistência do eleitorado. Os efeitos negativos refletem na má condução da política fiscal e no entravamento de reformas, contribuindo para a redução da taxa de crescimento e do produto potencial (PERSSON



& TABELLINI, 2006). O resultado pode ser atribuído ao poder de decisão da sociedade sobre o processo político sem que as instituições democráticas estivessem consolidadas.

## **2.2 Política fiscal, regras e instituições**

O objetivo da seção é discutir os elementos presentes na política fiscal, regras e instituições. Para isso, a seção foi organizada em duas partes: política fiscal, pró-ciclicidade e efeito voracidade; regras e instituições fiscais.

### **2.2.1 Política fiscal, pró-ciclicidade e efeito voracidade**

A restrição financeira dos governos é oriunda de dois aspectos. O primeiro está relacionado ao atendimento das demandas da sociedade por maior gasto. O segundo é baseado na restrição de recursos proveniente da capacidade em extrair renda do setor privado através do sistema tributário. A partir dessas duas restrições podemos estabelecer o comportamento de curto e longo prazo para o governo e a política fiscal.

No curto prazo, a política fiscal sofre o impacto das flutuações do produto, refletidas na volatilidade da arrecadação e no direcionamento do gasto. Nesse ambiente, o comportamento da política fiscal pode ser anticíclica, pró-cíclica ou acíclica, geralmente identificada no resultado orçamentário (primário ou nominal) ou gasto. A anticíclica significa que a política fiscal opera no sentido inverso das flutuações econômicas, contribuindo para desacelerar a economia nos períodos de crescimento e, acelerar nas recessões. A pró-cíclica indica que a política fiscal opera no mesmo sentido das flutuações econômicas, tendendo a acentuar os ciclos e, potencialmente, contribuir para desestabilização da economia. A resposta acíclica sugere a insensibilidade da política fiscal em relação às flutuações econômicas.

A literatura sugere que a resposta anticíclica seria desejável na medida em que contribui para a estabilização da demanda agregada e reduz o potencial de desestabilização. A origem dessa perspectiva é encontrada em Barro (1979) e, posteriormente, articulado por Lane (1998) em quatro pontos. O primeiro, que durante os períodos de crescimento, o gasto do governo deveria declinar e, nas recessões, aumentar. Portanto, a despesa deve seguir o corolário do “*consumption-smoothing hypothesis*” baseada na renda permanente e não corrente. O segundo, de que o gasto do governo impacta na demanda agregada, sendo capaz de compensar parcialmente elevações ou quedas da demanda agregada privada. A terceira, de que parte da despesa do governo é componente da seguridade social e tende a ser mais requisitada durante recessões,

especialmente pelas classes sociais mais fragilizadas como pobres e desempregados. A quarta e última, de que a ação anticíclica reduz a incerteza em relação às flutuações econômicas, preservando os componentes de crescimento de longo prazo e mantendo a capacidade de recuperação.

Outro aspecto relacionado à defesa da política fiscal anticíclica consiste em preservar os fatores de crescimento de longo prazo (capital humano e tecnologia, principalmente), mantendo o produto potencial e a capacidade de recuperação (ver AGHION *et al.*, 2014; AGHION & MARINESCU, 2008). Dessa forma, estabelecendo uma relação entre o ajustamento de curto prazo e o crescimento de longo prazo, sendo válida também para a política monetária e de crédito. No longo prazo, a preocupação primária do governo consiste em estabelecer e manter a sustentabilidade intertemporal das finanças e dívida pública (ver COTTARELLI, 2011; IMF, 2011; 2002). Ao mesmo tempo em que é esperado um nível estacionário da participação da receita e despesa em relação ao produto, indicando um parâmetro do ajustamento às flutuações econômicas de curto prazo e respeito da restrição de longo prazo (ver AKITOBY *et al.*, 2006).

A estratégia de intervenção na economia e estabilização (estímulo ou ajuste fiscal) consideram alterações de alíquotas e/ou despesa. A literatura sugere maior ênfase no ajustamento da despesa em relação às alterações de alíquotas de impostos. A justificativa é que alteração de alíquotas de impostos, isenções e subsídios podem gerar distorções nos incentivos aos agentes, levando a efeitos negativos sobre o setor privado. Enquanto a despesa teria maior efeito sobre as finanças públicas em episódios de ajustamento recessivo, reduzindo os impactos negativos sobre o setor privado e, potencialmente, refletindo em episódios de “*expansionary fiscal adjustments*” (ALESINA & ARDAGNA, 2013).

No entanto, a definição da composição da despesa e as áreas prioritárias sofre influência do conflito entre grupos de interesse e a busca de benefícios em detrimento dos demais membros da sociedade (ver KOPITS, 2011). Dessa forma, existe, de um lado, a defesa do uso de estabilizadores automáticos em relação às políticas discricionárias como forma de reduzir o “*fiscal activism*” e o uso político e desestabilizador da política fiscal (ver AUERBACH, 2009). De outro, o argumento de que a política discricionária é um instrumento relevante para a estabilização da economia, capaz de dar maior efetividade e capacidade do governo intervir, especialmente quando a política monetária e de crédito se esgotam na missão de estímulo da demanda agregada (ver IMF, 2015; FELDSTEIN, 2002).

Os estudos empíricos sugerem que o comportamento anticíclico ou acíclico seriam encontrados em países desenvolvidos, enquanto a pró-ciclicidade estaria mais restrita aos países em desenvolvimento. Essa diferença motivou o aprofundamento da literatura para identificar as características e encontrar os canais de transmissão que fundamentariam a presença da pró-ciclicidade nos países em desenvolvimento. A primeira onda de trabalhos tinha como foco os países latino-americanos. Entre os trabalhos pioneiros está Gavin *et al.* (1996) que partiu da ideia de que as economias latino-americanas eram mais voláteis do que os países industrializados e em desenvolvimento da África e Ásia. A explicação proposta estava no fechamento dos canais de crédito e na fuga de capitais durante crises que forçavam ajustes recessivos e, em períodos de crescimento, ocorria a abertura de canais de crédito, permitindo acesso a recursos de menor custo e maior prazo, somado a atração de capitais pela redução de risco e elevada rentabilidade. Já Gavin e Perotti (1997) analisaram 13 países latino-americanos entre 1968 e 1995 em que sugerem que a pró-ciclicidade é mais acentuada em recessões ou períodos de baixo crescimento. Dessa forma, o estudo fortaleceu a relação entre o fluxo de capitais e mercado internacional de crédito em relação ao comportamento da política fiscal nos países latino-americanos.

O avanço das discussões levou à incorporação de novos elementos para explicar as fontes da volatilidade e pró-ciclicidade, tais como distribuição de renda, regime de câmbio e estratégia de estabilização, comportamento da receita e despesa. Ao mesmo tempo em que a preocupação passou a abranger uma maior quantidade de países de diversas regiões e com diferentes níveis de desenvolvimento. Como resultado, emergiu uma segunda onda de trabalhos que apresentavam como foco a qualidade institucional. Nessa linha, Kaminsky *et al.* (2005) ampliou a análise para 104 países entre 1960 e 2003, incorporando países desenvolvidos e em desenvolvimento. As conclusões sugerem que o comportamento da política econômica pró-cíclica pode ser encarada como uma decisão interna. Dessa forma, os países em desenvolvimento adotam a postura de ajuste fiscal recessivo (redução de gastos e aumento de impostos), acompanhados de uma política monetária restritiva (elevação de juros e redução do crédito) durante crises. Além disso, a entrada de capitais nos países em desenvolvimento está associada às políticas macroeconômicas expansionistas em períodos de crescimento, tais como aumento de gasto, redução de impostos, taxas de juros e aumento da oferta de crédito. Assim, os autores utilizam a expressão “*when it rains, it does indeed pour*” para os países em desenvolvimento na medida em que a política econômica acentua as flutuações econômicas.

A estratégia de Talvi e Végh (2005) foi analisar uma amostra de 56 países em relação ao comportamento da receita e alíquotas de impostos ao longo do ciclo econômico. Eles sugerem a presença de uma “*tax smoothing*” nos países desenvolvidos, mas nos países em desenvolvimento as alíquotas de impostos são mais voláteis. O motivo pode ser atribuído ao ajuste recessivo praticado nos países em desenvolvimento através da elevação de alíquotas de impostos e da carga tributária, como forma de compensar a queda de arrecadação durante recessões. Já Végh e Vuletin (2015) buscaram evidências do comportamento das taxas de impostos ao longo do ciclo econômico, como forma de identificar se há variação das alíquotas como parte do ajuste, tomando como base uma amostra de 62 países. Os autores buscaram minimizar o comportamento da receita por serem consideradas endógenas à atividade econômica e, assim, maquiar as alterações das alíquotas e o comportamento cíclico. Para isso, os autores utilizaram as alíquotas como indicação de decisão da política econômica e que favorecem evidências mais precisas. Os resultados sugerem que as alíquotas de impostos são acíclicas nos países industrializados, mas pró-cíclicas nos países em desenvolvimento. Dessa forma, os países em desenvolvimento reduzem alíquotas nos períodos de crescimento e as aumentam durante as recessões.

Na análise da despesa, Ilzetseki e Végh (2008) identificaram o comportamento em uma amostra de 49 países no período de 1960 a 2006, tendo como variável de interesse o consumo real do governo. Os resultados sugerem que a política fiscal nos países em desenvolvimento são pró-cíclicas em que o consumo vai na mesma direção que as flutuações econômicas. No entanto, o elemento novo é que países desenvolvidos também poderiam apresentar o comportamento do consumo real pró-cíclico, não sendo uma exclusividade dos países em desenvolvimento. Além disso, a percepção da pró-ciclicidade atribuída apenas aos países em desenvolvimento poderia derivar do problema de causalidade reversa, necessitando de instrumentos e controles adicionais para reduzir a potencial presença de endogenidade (ver PANIZZA & JAIMOVICH, 2007).

Nesta segunda onda da literatura sobre o comportamento da política fiscal, o aspecto institucional ganhou relevância motivado pela pergunta de qual seria o motivo para os governantes não anteciparem e incorporarem as restrições de crédito e a volatilidade da liquidez internacional. A resposta estaria relacionada às fragilidades institucionais que criam incentivos para os governantes terem padrões de gestão e comportamento em relação às finanças públicas, receita, tributação e despesa que contribuem propositalmente para acentuar os ciclos econômicos. Dessa forma, a

sociedade se torna propensa a aceitar corrupção, apropriação de renda para gastos improdutivos e direcionamento para benefícios políticos (*political rents*). Ao mesmo tempo em que o governo se torna mais propenso e ativo na defesa dos grupos de interesse mais bem relacionados com o setor público e a estrutura de poder como, por exemplo, funcionalismo público, elites regionais e empresariais (ver ALESINA *et al.*, 2008). Portanto, o comportamento pró-cíclico pode ser encarado como uma decisão racional dos agentes, considerando o interesse próprio e suas preferências, somados à baixa efetividade da fiscalização e punição.

A pró-ciclicidade é particularmente mais intensa nas novas democracias, cujos governantes tendem a utilizar a política fiscal como meio de autopreservação no poder. Os instrumentos utilizados pelos governantes são baseados no direcionamento do consumo do governo e a alocação de recursos orçamentários com o objetivo de manter elevado índice de aprovação e angariar apoio político e eleitoral. O movimento é mais explícito nos anos de eleições como forma de criar incentivos para o eleitorado reeleger o governante ou direcionar votos para membros do mesmo grupo político (ver BRENDRER & DRAZEN, 2009; 2005). Ao mesmo tempo, o ambiente se torna propício para elevações permanentes do nível de despesa, contribuindo para o maior tamanho do governo e perda da eficiência e qualidade da política fiscal, também implicando em dificuldades de planejamento das políticas públicas e do direcionamento do gasto público.

Portanto, um dos componentes que contribui para o maior tamanho do governo nos países em desenvolvimento é o comportamento pró-cíclico da despesa, oriundo da fragilidade institucional e na dificuldade da sociedade em compreender a restrição financeira do governo. Adicionalmente, o aparelhamento do estado e a capacidade dos grupos de interesse pressionarem os governantes criam incentivos para que o aumento de gasto seja direcionado para beneficiar essas parcelas da sociedade. Dessa forma, nos períodos de crescimento, os grupos de interesse conseguem receber prioridade do aumento de gasto, enquanto nas recessões são bem sucedidos em evitar ou minimizar os efeitos de cortes no orçamento e elevação de impostos. Essa dinâmica é denominada na literatura como efeito voracidade (*voracity effect*) em que é acentuada pelo conflito de interesses em busca de manter privilégios de determinados grupos que estão presentes na estrutura de governo, do estado e sociedade (ver TORNELL e LANE, 1998).

### 2.2.2 Regras e instituições fiscais

As regras fiscais possuem como função criar incentivos para maior comprometimento dos governantes e da estrutura de estado com a sustentabilidade das finanças e da dívida pública. Ao mesmo tempo em que buscam evitar ações e intervenções desestabilizadoras como, por exemplo, o comportamento pró-cíclico verificado no resultado orçamentário e na despesa que podem comprometer a trajetória e a solvência da dívida pública. Como também, esses comportamentos podem ter efeitos negativos sobre a economia e o setor privado no curto e longo prazo.

As regras fiscais podem aparecer com diferentes composições e objetivos, tais como: balanço orçamentário; dívida pública; despesa; e receita (ver IMF, 2009). As regras sobre balanço orçamentário especificam metas para o resultado orçamentário, geralmente considerando a mensuração em termos nominal ou primário. O nominal formado pela diferença entre receita e despesa total. O primário consiste na diferença entre receita e despesa em termos reais. Os limites sobre dívida pública estabelecem um alvo que geralmente considera a participação em relação ao produto. As regras de despesa consideram limites para o gasto total, primário ou outros itens de dispêndio do governo que podem ser em termos absolutos, taxas de variação ou proporção do produto. As regras para receita são similares às encontradas na despesa, também servindo para estabelecer vinculações ou limites de arrecadação. Além disso, as regras podem considerar itens adicionais para o ajustamento às flutuações econômicas ou que permitam exceções na contabilização nas metas do resultado orçamentário, administração da dívida pública, limites de despesa ou receita (ver Tabela 2.1).

Tabela 2.1 – Tipos, propriedades e objetivos das regras fiscais

Tipo de regra fiscal	Objetivos		
	Sustentabilidade da dívida pública	Estabilização econômica	Tamanho do governo
Balanço nominal	++	-	0
Balanço primário	+	-	0
Balanço ciclicamente ajustado	++	++	0
Balanço sobre o ciclo	++	+++	0
Dívida pública (em % do produto)	+++	-	-
Despesas	+	++	++
Receitas			
Teto de receitas	-	-	++
Piso de receitas	+	+	-
Limite de receitas extraordinárias	+	++	++

Fonte: IMF (2009) e adaptado pelo autor

Nota: (+) significa que afeta positivamente; (-) afeta negativamente; e (0) neutralidade

Os objetivos das regras fiscais consistem em três elementos principais: sustentabilidade da dívida pública; estabilização econômica; e do tamanho do governo (ver WYPLOSZ, 2012). A sustentabilidade da dívida pública é influenciada positivamente pelas regras, excerto pelo teto de receita, estabelecendo uma restrição de longo prazo sobre o descolamento da receita e despesa, incorporando também outros fatores que impactam na trajetória da dívida pública. A estabilização econômica é influenciada positivamente pelo balanço ciclicamente ajustado, despesa, piso de receita e utilização da receita extraordinária. Os efeitos negativos são provenientes das regras de balanço orçamentário sem ajustamento na medida em que não permitem assimilar as flutuações econômicas. Enquanto as regras sobre a dívida apresentam como problema criar incentivos para que política fiscal enfatize a sustentabilidade e, assim, busque maior receita e corte de gasto que podem comprometer a estabilização de curto prazo. O tamanho do governo é neutro em relação às regras de balanço, mas o limite de receita e despesa serve para frear o crescimento do tamanho do governo. Já a limitação da dívida pública incentiva o aumento do governo devido a necessidade de maior receita.

A fragilidade institucional contribui para a perda de credibilidade e eficiência nas regras. Dessa forma, a definição das regras e sua aplicabilidade são influenciadas pela economia política e ação de grupos de interesse que são capazes de pressionar para determinado desenho, exceções ou não cumprimento das regras. Adicionalmente, as regras podem perder credibilidade na medida em que os dirigentes percebem que a possibilidade de punição é reduzida ou que de fato não sejam efetivas (ver WYPLOSZ, 2005). Portanto, a credibilidade e a efetividade das regras fiscais são influenciadas positivamente pela qualidade institucional.

As evidências empíricas sugerem que a melhora da qualidade institucional permitiu aos países em desenvolvimento reduzirem a tendência de comportamento pró-cíclico ou migrarem para padrões acíclicos ou anticíclicos. Assim estabelecendo uma relação causal entre melhores instituições e redução da pró-ciclicidade (FRANKEL *et al.*, 2013). Por exemplo, a importância da qualidade institucional é destacada na mudança de comportamento dos países em desenvolvimento exportadores de *commodities*, em especial verificado na resposta à crise financeira internacional de 2007-08 (VELASCO & CESPEDES, 2014; BOVA *et al.* 2014). A maior qualidade institucional pode incentivar o comprometimento com a sustentabilidade fiscal, da dívida pública e a redução da pró-ciclicidade, inclusive sem necessariamente com regras formais específicas. O motivo é

que os dirigentes são incentivados a terem melhores práticas fiscais na medida em que estão submetidos a maior fiscalização da sociedade, das instituições que formam o estado (Poder Judiciário e Legislativo, por exemplo), também exigindo maior transparência e debate sobre os grandes temas. O *set* de regras fiscais deve ser adequado às particularidades nacionais na medida em que o comportamento da política fiscal, estrutura tributária e gasto sofrem influência das características locais, incorporando diferentes efeitos e resultados das ações do governo no curto e longo prazo.

## **2.3 Federalismo e descentralização**

A organização federativa envolve a discussão sobre como os governos subnacionais se relacionam com o governo central, abrangendo os diferentes graus de autonomia, atribuições de responsabilidade e distribuição de recursos. A literatura sobre o tema enfatiza dois aspectos: delimitação do grau de autonomia dos governos subnacionais; relação entre regime político (autoritário ou democrático) e fragilidade institucional. Nessa breve apresentação enfatizamos três discussões: organização federativa e descentralização; descentralização e democracia; política e regras fiscais para os governos subnacionais.

### **2.3.1 Organização federativa e descentralização**

A organização federativa e o grau de autonomia dos governos locais são determinados por fatores como, por exemplo, histórico de formação nacional, interação das instituições econômicas, políticas e sociais. Nesse sentido, Weingast (1995) sugere uma relação positiva entre a garantia de direitos e a democracia sobre o grau de autonomia dos governos locais. Dessa forma, os países que apresentam maior garantia de direitos e democracias maduras, tendem a estruturas federativas que proporcionem maior autonomia aos governos locais, implicando na descentralização da estrutura de estado e maior participação da população local nas decisões sobre tributação, composição e prioridade de gasto, fiscalização e punição. O exemplo recorrente consiste na experiência dos EUA e Inglaterra, cuja descentralização foi construída ao longo de séculos e acompanhou a democratização das instituições e a garantia de direitos.

A mensuração da autonomia dos governos locais pode ser abordada através de três dimensões: fiscal; administrativa; e política (ver Tabela 2.2). A partir do *set* básico é possível diferenciar as composições e os elementos adicionais oriundos das particularidades de cada país e de sua estrutura federativa. A dimensão fiscal está



relacionada à participação das unidades subnacionais na receita e gasto. A administrativa indica a interação das esferas de governo através da participação de transferências sobre os recursos próprios nos governos locais. Nos dois casos, quanto maior a participação dos governos locais, maior a descentralização. A dimensão política indica o grau de liberdade dos governos locais nas decisões sobre governança, compreendendo a realização de eleições, participação popular, leis e normatizações que regulem o funcionamento do setor privado e que atendam as demandas e as preferências da comunidade local.

Tabela 2.2 - Dimensões e indicadores de descentralização federativa

Dimensão	Indicador	Descrição
Fiscal	Gastos das unidades subnacionais em relação ao total gasto	Maior participação proporcional das unidades subnacionais no gasto e receita indica maior grau de descentralização
	Participação da receita local em relação à receita total	
Administrativa	Participação das unidades subnacionais na carga tributária em relação ao total	Maior participação proporcional das unidades subnacionais indica maior grau de descentralização administrativa
	Transferências para as unidades subnacionais em relação às subvenções e receitas	
	Limitação e regras fiscais	
Política	Eleições locais	Indica a liberdade das unidades subnacionais em construir regras, leis e sistema político próprio que pode diferir em relação ao nacional ou de outras unidades
	Participação em conselhos e consultas públicas	
	Leis e normatizações locais	
	Sistema político local	

Fonte: baseado em Oates (2005), Wellisch (2000) e Bird (2000) e elaborado pelo autor.

As relações federativas na esfera fiscal contemplam aspectos micro e macroeconômicos. Na micro, os trabalhos pioneiros de Paul Samuelson e Kenneth Arrow tinham como ponto inicial a questão de como maximizar o bem-estar social e eficiência na atuação do governo local. Samuelson (1954; 1955) conceituou a natureza dos gastos públicos e a definição dos bens públicos. Arrow (1969) articulou a relação entre setor público e privado, incluindo qual o equilíbrio e como obter o ótimo social, introduzindo as falhas de mercado, os custos transacionais e a importância das instituições. Na macro, Musgrave (1959), a partir de uma visão keynesiana, inspirada na estrutura analítica da síntese neoclássica predominante na época, desenvolveu o papel dos governos locais na distribuição de renda, estabilização da economia e nível de preços.

A literatura indica que a descentralização seria um arranjo desejável e justificado por três aspectos. O primeiro, pelo teorema da descentralização formulado por Oates (1972), que aborda temas como impostos, oferta e alocação de bens públicos em uma estrutura federativa. O teorema demonstra que as escolhas dependem do tamanho da

região, tipos e abrangência dos bens públicos, *spillovers* e diferenças de custos. O segundo, baseado na ideia de Tiebout (1956) de que a descentralização pode ser mais eficiente devido à existência de “*local public goods*” em que grupos de diferentes locais possuem preferências próprias. Portanto, a descentralização proporciona condições de dar liberdade para os governos locais incorporarem tais preferências, direcionando políticas e oferta de bens públicos para elevar o bem-estar da comunidade. O terceiro, de que o financiamento próprio dos governos locais cria incentivos para melhor gestão das finanças locais ao favorecerem a maior fiscalização e a noção da comunidade sobre o custo e o benefício do governo (ver MCKINNON, 1997; BRENNAN & BUCHANAN, 1980).

A dinâmica das finanças públicas locais despertou discussões sobre o problema do “*Leviathan view*” em que os governos podem maximizar a receita, reduzindo a preocupação com o bem-estar e o atendimento das demandas da comunidade. Dessa forma, constituindo uma potencial distorção no processo de descentralização, oriundo da fragilidade institucional e do obscurecimento da relação entre setor público e privado. As evidências empíricas demonstraram que a competição pode acentuar as distorções entre regiões e piorar o bem-estar local como evidenciado por Sinn (1997) e Wellisch (2000). Adicionalmente, a forma como é desenhado o processo de descentralização e estrutura federativa importa, especialmente em relação ao tamanho do governo, nas relações federativas com o governo central e entre os governos subnacionais (ver RODDEN, 2003).

A segunda geração da literatura sobre federalismo fiscal passou a incorporar os aspectos de economia política e os problemas informacionais, principalmente relacionados ao processo eleitoral e as instituições locais. A partir dessa perspectiva, Oates (2005) e Weingast (2009) enumeram três pontos para caracterizar as preocupações contemporâneas dessa literatura. O primeiro está relacionado ao *tradeoff* entre centralização e descentralização que aparece de diferentes formas, incorporando o processo eleitoral e a relação entre agentes. O segundo está baseado nos riscos de uma descentralização fiscal levar os governos locais a serem constantemente deficitários, esperando socorro do governo central, favorecido pelas distorções de incentivos e abertura para comportamentos de *moral hazard*. O terceiro, de que existe uma interação estreita entre democracia e federalismo, influenciado por como as instituições nacionais e locais se relacionam.

### 2.3.2 Descentralização e democracia

Nos países em desenvolvimento, a modernização e a industrialização frequentemente foram realizadas sob governos de cunho autoritário e centralizador, cuja mudança institucional oriunda da abertura política e da redemocratização ocorreram mais acentuadamente nas décadas de 1980 e 1990. A opção pela centralização era justificada como forma de obter maior eficiência das políticas públicas e romper a resistência dos grupos locais em relação à modernização social e econômica. A centralização também permitiu que as regiões recebessem níveis diferentes de bens públicos, cujos governos autoritários tiveram maior liberdade para serem benevolentes com certas regiões em relação às outras, encarado como forma de barganhar o apoio da população e das elites locais (BESLEY & COATE, 2003). A centralização também pode ser vista como uma solução ótima para reduzir pressões separatistas, questionamentos ao governo central, conflitos entre elites locais e regiões, contribuindo para a estabilidade política e social. Outra razão é que a centralização pode ser positiva para a maior efetividade das políticas macroeconômicas e de incentivo para o desenvolvimento, incorporando o planejamento e a implementação de forma mais eficiente do que se fossem realizadas autonomamente ou por meio da coordenação descentralizada entre os governos locais (SMOKE, 2001).

Nessa linha, Wellisch (2000) sugere uma série de problemas relacionados à descentralização no aspecto fiscal, que podem provocar distorções, obscurecer ou criar efeitos negativos. Os elementos envolvem ineficiência na alocação de recursos entre regiões, competição destrutiva pela mobilidade de fatores como investimentos e mão-de-obra qualificada, exportação de impostos e *spillovers*, problemas de distribuição de renda e política de estabilização.

O problema da alocação ineficiente de recursos é oriunda da mobilidade de famílias, firmas e capital entre regiões de um estado federal. A migração de famílias e das firmas são influenciadas pelo fornecimento de bens públicos e estrutura tributária. O resultado é que pode acentuar as distorções regionais na medida em que algumas regiões podem ser mais propensas a utilizar suas vantagens alocativas para reduzir impostos e elevar gastos. Como alternativa, as regiões com menores recursos se tornam propensas a darem vantagens tributárias para atração de famílias e firmas, revertendo em uma maior base de tributação. Dessa forma, a interação desses elementos pode levar a “guerra fiscal” e fomentar políticas autodestrutivas e desestabilizadoras para os governos locais, cujos impactos podem refletir também no governo central na medida em que podem exigir, potencialmente, resgates financeiros e intervenções nos governos subnacionais.

A exportação de impostos e os *spillovers* de gastos decorrem devido a integração entre regiões proporcionada por estarem sob um mesmo estado federal. A exportação de impostos ocorre quando os custos de impostos para o fornecimento de bens públicos são arcados por residentes de outras regiões. Por exemplo, a taxa sobre valor adicionado (VAT) na origem, levando ao bem exportado e consumido por outras regiões carregarem os impostos que são pagos por não residentes. Os *spillovers* de gastos implicam que os agentes não residentes não são excluídos do consumo de bens públicos, levando o governo local a incorporar os caroneiros (*free riders*) ao custo da oferta. Nesse sentido, como exemplo podemos citar educação superior ou saúde pública custeadas pelos governos locais em que o acesso não pode ser restrito aos residentes. Dessa forma, o governo responsável pode ter uma maior demanda pelo bem público e, assim, levar ao aumento de gasto na medida em que atende os não residentes que podem ser atraídos pela maior qualidade ou gratuidade.

A distribuição subótima de renda pode ocorrer dentro ou entre regiões. A distribuição subótima dentro da região ocorre nos programas descentralizados de redistribuição de renda, onde o aumento dos programas de transferência para os mais pobres pode incentivar migração, onerando os custos do programa na medida em que necessita incorporar os não residentes. Já o caso entre regiões possui como origem os diferentes graus de desenvolvimento que implicam em disparidades em níveis de renda, cuja diferença tende a se manter caso não ocorra intervenção do governo central por meio de transferências ou redução do custo na migração interna.

A abertura política e a redemocratização nos países em desenvolvimento tende a ser acompanhada pela reorganização federativa em busca de descentralizar as decisões e os recursos, além de proporcionar maior proximidade entre as demandas e as preferências da população local. Para uma transição bem sucedida seria necessária uma elevada qualidade institucional e que fosse fundamentada em: regras claras; transparência; e estabilidade (DABLA-NORRIS, 2006). As regras claras servem para orientar o funcionamento do federalismo fiscal, em especial sobre tributação, transferências, gasto e administração orçamentária. A transparência permite maior clareza sobre comportamento dos governos locais, relações com outras regiões e governo central, assim como o custo e a oferta de bens públicos arcados pela comunidade. A estabilidade das regras permite planejamento e construção dos parâmetros de longo prazo nas relações federativas, envolvendo administração e diferentes aspectos da autonomia nas decisões locais.

Nos países em desenvolvimento, as distorções na estrutura federativa tendem a ser intensificadas pela fragilidade institucional nacional e local. Os principais pontos dessa discussão foram organizados por Bardhan (2002). O primeiro, oriundo do sufrágio universal e a possibilidade da população local realizar escolhas. O segundo, devido às fragilidades na estrutura de controle, fiscalização e punição por desvios no setor público. O terceiro, baseado na possibilidade de aparelhamento dos governos subnacionais pelas elites locais, capazes de influenciar e buscar benefícios em detrimento aos demais membros da comunidade. O quarto, derivado da percepção de que a autonomia dos governos locais pode incentivar maiores gastos e impostos, encorajando opressão e exclusão de minorias étnicas e sociais. O quinto e último, de que as regiões possuem níveis diferentes de capacidade técnica e administrativa no setor público, contribuindo para acentuar as diferenças regionais.

A experiência de descentralização nos países em desenvolvimento sugere impactos diversos. Sobre o tema, o trabalho de Rodríguez-Pose e Kroijer (2009) encontra evidências de que a descentralização não refletiu em maior crescimento econômico nos países da Europa Central e Oriental entre 1990 e 2004. Porém, a descentralização foi motivada pelo choque externo e rápida mudança institucional, oriunda do colapso da União Soviética e da estrutura de poder que predominava na região. Problema similar ocorreu na América Latina em que a abertura política e a redemocratização nas décadas de 1980 e 1990, impulsionaram a reformulação do federalismo. Dessa forma, incentivou a ascensão de problemas fiscais no nível local, entre os quais, a relação entre os governos locais, dificuldades no estabelecimento do grau de autonomia e de responsabilidades.

### **2.3.3 Política fiscal nos governos subnacionais**

A condução da política fiscal nos governos subnacionais apresenta limitações e uma dinâmica diferente em relação aos governos nacionais. O motivo é que os governos locais estão inseridos dentro das limitações impostas pela estrutura federativa, a presença de livre circulação de fatores de produção (capital e trabalho), bens e serviços, união monetária e fiscal. Dessa forma, a orientação dos governos subnacionais deve ser a sustentabilidade intertemporal das finanças públicas, cuja justificativa é para que a política fiscal local não crie distorções e conflitos com outras regiões e governo central, além de evitar ações não efetivas. Esse tema foi discutido no trabalho seminal de Oates (1972) em que argumenta que o uso da política fiscal no nível subnacional para

estabilização dos choques regionais é contraproducente na medida em que pode levar ao “*beggar-thy-neighbor*” (empobreça seu vizinho).

Nos trabalhos recentes, a discussão sobre o papel dos governos locais na estabilização da economia retornou, especialmente para os estados norte-americanos após a crise financeira 2007-08. No caso do nível de emprego, Carlino e Inman (2013) encontraram como resultados que os déficits dos governos locais podem ser positivos na redução da taxa de desemprego, mas que geram *spillovers* para os estados vizinhos. No caso dos grandes estados, as distorções podem resultar na criação de duas-três vezes mais postos de trabalho nos estados vizinhos do que no estado de origem. Além disso, a possibilidade de migração pode manter as taxas de desemprego elevadas na medida em que as políticas de estímulo forem mantidas. Dessa forma, os estímulos fiscais no nível estadual apresentam pouco efeito na estabilização, cujo esforço tende a ser pulverizado devido a estrutura federativa e a integração sob um mesmo país (CARLINO & INMAN, 2016). Além disso, o êxito do estímulo fiscal seria efetivo caso ocorresse sob a coordenação entre os governos subnacionais ou se fosse realizado pelo governo central.

A aplicação de regras fiscais nos governos subnacionais opera de forma diferente em relação aos governos nacionais. Nesse sentido, Fatás e Mihov (2006), ao analisarem os efeitos das regras fiscais nos estados norte-americanos, encontraram duas evidências. A primeira, de que regras mais restritas podem contribuir para uma menor volatilidade da política fiscal atribuída à redução da margem para ações discricionárias. O segundo, de que as restrições fiscais reduzem a capacidade de resposta às flutuações econômicas no nível local e nacional, mas também tiram os instrumentos que poderiam ser desestabilizadores. A particularidade no caso norte-americano é a possibilidade dos estados terem regras fiscais próprias e definirem suas prioridades, permitindo investigar diferentes tipos de restrições dentro de uma mesma federação.

Nos países em desenvolvimento, a literatura possui como foco o comportamento cíclico e, potencialmente, desestabilizador nos governos subnacionais, atribuídos à fragilidade institucional e aos problemas presentes no processo de descentralização (ver ABBOTT *et al.*, 2015). Ao mesmo tempo em que os governos locais podem aproveitar as falhas nas regras fiscais e na estrutura federativa para adotarem comportamentos de *moral hazard* como forma de angariar recursos federativos, contribuindo para a deterioração fiscal e para acentuar a pró-ciclicidade e o efeito voracidade. Além disso, como resultado dessa dinâmica, a tendência de um maior tamanho do governo, cuja ênfase

está no crescimento da despesa corrente em relação ao investimento (ver JIMÉNEZ & TER-MINASSIAN, 2011).

Os problemas relacionados às regras fiscais no nível subnacional trazem duas características. A primeira, sobre a necessidade de incorporar as particularidades regionais no aspecto econômico, político e social que influem sobre o comportamento das finanças públicas. O segundo, de que os governos subnacionais podem responder de formas diferentes aos mesmos incentivos provenientes das regras fiscais acordadas nacionalmente ou impostas pelo governo central (ver JOUMARD & KONGSRUD, 2003). Portanto, as regras fiscais planejadas geram reações diferentes entre os governos locais, cujos efeitos podem ser negativos como, por exemplo, incentivar maquiagens fiscais e maior endividamento. Dessa forma, Ter-Minassian (2007) sugere que o sucesso da aplicabilidade das regras fiscais sobre os governos subnacionais deve contemplar: i) base legal robusta; ii) uma clara definição na atribuição de responsabilidades; iii) transparência das finanças locais; iv) não discriminação; e v) percepção dos agentes locais de que existem benefícios no cumprimento das regras. Os pressupostos para o sucesso das regras fiscais no nível subnacional são similares aos requeridos para a descentralização. Em ambos os casos, o ponto central é a melhor qualidade institucional, fundamentada na defesa de direitos e na democracia. No entanto, essas qualidades possuem dificuldades em serem encontradas nos países em desenvolvimento e, em especial, nos que passaram por transições democráticas.

## **2.4 Modelo**

O modelo proposto possui como objetivo relacionar abertura política, redemocratização e alteração no contrato social com a política fiscal e o comportamento do gasto. A partir dessa perspectiva, buscamos identificar três características chaves do padrão de política fiscal: i) aumento do tamanho do governo; ii) crescimento da despesa corrente em relação ao investimento; iii) pró-ciclicidade e efeito voracidade.

O aumento do tamanho do governo é identificado pela maior participação da receita e despesa em relação ao produto. A justificativa consiste na necessidade do governo incorporar as demandas por bens públicos (saúde, educação e assistência social, por exemplo) e redistribuição. A presença do sufrágio universal contribui para que as políticas públicas incorporem interesses de minorias étnicas, sociais e parcelas da sociedade com menor renda (ver BUCHANAN, 2014; ACEMOGLU *et al.*, 2013; DE VITTI DE MARCO, 1936). Dessa forma, a sociedade é incentivada a aceitar um maior

governo em busca de benefícios (ver TANZI, 2011). Além disso, o maior tamanho do governo contribui para reduzir a instabilidade social e econômica, favorecendo a ação das elites e grupos de interesse (ver TORNELL & LANE, 1998).

Nos países em desenvolvimento que passaram por processos de redemocratização persistem as fragilidades institucionais, especialmente relacionadas à garantia de direitos (propriedade, políticos e civis) e na administração de conflitos (ver MUKAND & RODRIK, 2015). Dessa forma, o processo eleitoral e a definição de políticas públicas podem ser distorcidos, contribuindo para o crescimento do tamanho do governo, que não necessariamente reflete no aumento do bem-estar social, mas sim em benefícios que são direcionados para os grupos mais bens relacionados, refletindo na captura das estruturas de estado por interesses privados (ver BESLEY & PERSSON, 2014; 2011; MUSGRAVE, 1959; PUVIANI, 1904). Ao mesmo tempo, o aumento da oferta de bens públicos e políticas redistributivas servem para garantir a estabilidade política e social, tendendo a serem aceitos pelos grupos de interesse e elites (ver PERSSON & TABELLINI, 2006; ACEMOGLU, 2005). Nesse ambiente, os grupos de interesse e as elites podem entravar reformas que potencialmente possam ser vistas como prejudiciais aos seus privilégios, tais como reformas na regulação setorial e do mercado de trabalho, progressividade e eficiência tributária, compras governamentais, processo orçamentário e decisão de gasto.

O crescimento do gasto corrente em relação ao investimento é uma das características do maior tamanho do governo (ver GRANADO *et al.*, 2013; JIMÉNEZ & TER-MINASSIAN, 2011; AKITOBY *et al.*, 2006). A justificativa pode ser articulada em duas partes. A primeira, proveniente da necessidade de operacionalizar a maior oferta de bens públicos e redistribuição, que demandam maior gasto com funcionalismo e programas de transferências de renda. A segunda, motivada pelos lobbies dos grupos organizados na sociedade, especialmente do funcionalismo público e empresariado, que recebem benefícios do estado e buscam defender suas posições. Nesse cenário, os investimentos perdem espaço no planejamento e na organização do orçamento, mais sensíveis às flutuações econômicas e de receita, também podendo ser cortados durante ajustes fiscais e apresentarem maior volatilidade.

A pró-ciclicidade foi incorporada como uma característica adjacente e acentuada pelo maior tamanho do governo, do crescimento da despesa corrente em relação ao investimento e influenciado pela fragilidade institucional (ver VELASCO & CESPEDES, 2014; FRANKEL *et al.*, 2013; ILZETSEKI & VÉGH, 2008). Além disso, em relação às



despesas, pode ocorrer o efeito voracidade, oriunda da pressão de grupos de interesse por prioridade para o aumento de despesa (ver TORNELL & LANE, 1998). No entanto, o aumento de gasto apresenta perda de eficiência e dificuldade no planejamento de longo prazo, somados à elevada volatilidade da receita na medida em que provém de uma base tributária que tende a ser baseada em impostos indiretos. Já nos períodos de baixo crescimento ou recessão, o ajuste fiscal teria como foco o corte de investimento devido a dificuldade na redução do gasto corrente, acentuado pela baixa eficiência e qualidade do gasto do governo.

A organização do modelo foi feita em duas etapas. Na primeira, desenvolvemos um modelo tomando como base uma transição democrática idealizada, cujas hipóteses são: i) elevada qualidade institucional; ii) eleitores racionais e bem-informados; iii) compreensão da limitação fiscal do governo no curto e longo prazo. Dessa forma, temos:

- Estabelecimento de uma democracia liberal: a transição democrática permite migrar de um governo autoritário para uma democracia liberal, capaz de defender os direitos (propriedade, políticos e sociais) e gerenciar os conflitos de interesse. Portanto, a infraestrutura institucional reduz a margem para aparelhamento e manutenção de privilégios dos grupos de interesses, criando incentivos para que o foco seja no maior bem-estar da sociedade;
- Incentivo ao maior tamanho do governo: o maior tamanho do governo é motivado pela demanda por bens públicos e redistribuição, refletindo a mudança no contrato social oriunda do estabelecimento de uma democracia liberal. Nesse ambiente, a sociedade possui condições de encontrar um ponto de equilíbrio ótimo, considerando o bem-estar social e as restrições financeiras em que o governo está submetido. Além disso, o sistema é capaz de minimizar distorções no aumento do gasto e das políticas redistributivas ao reduzir a pressão dos grupos de interesses;
- Novo ponto de equilíbrio com maior participação do governo na economia: na medida em que a democracia liberal é estabelecida, esperamos que ocorra a transição de um menor tamanho do governo para um maior, refletido no comportamento de longo prazo na receita e despesa. Dessa forma, o aumento do tamanho do governo é uma transição entre dois pontos de equilíbrios, oriunda da mudança no contrato social e refletida no planejamento da política fiscal, não sendo fruto do comportamento pró-cíclico e do efeito voracidade.

Notem que no modelo as preferências e a ideologia dos agentes são respeitadas e incorporadas no reposicionamento do estado, considerando a restrição financeira e o

compromisso em atender as demandas da sociedade. As evidências do modelo podem ser encontradas parcialmente nos países desenvolvidos que apresentam democracias maduras e uma forte infraestrutura institucional (EUA, Canadá e países da Europa Ocidental, por exemplo). A parcialidade das evidências ocorre devido à persistência de problemas no funcionamento do sistema político, relação entre instituições e representatividade do sistema político, contribuindo para conflitos entre instituições, sociedade e grupos privados que podem gerar distorções e instabilidades. Assim, os reflexos também podem ser observados em choques sobre a estrutura tributária (incentivos fiscais para privilegiar determinado grupo, por exemplo) e na discussão sobre o processo orçamentário e o direcionamento de gasto (desvios em licitações e compras governamentais, por exemplo)

O comportamento de longo prazo sugere que nesses países o maior tamanho do governo é acompanhado pela tendência de maior progressividade tributária, elevação da oferta de bens públicos e políticas redistributivas, preocupação com o atendimento das demandas dos diversos grupos sociais, eficiência e qualidade do gasto público. Ao mesmo tempo, potencialmente, permite criar efeitos positivos para formação de capital humano através do investimento em educação, elevação do estoque de capital, tecnologia e outros elementos que contribuem para elevar o potencial de crescimento no longo prazo. Portanto, os impactos positivos podem levar a maior produtividade e competitividade da economia ao fortalecer os fundamentos que permitem o crescimento de longo prazo, também refletindo na elevação do bem-estar social e na melhor distribuição da renda. Notem que um elemento relevante nessa dinâmica é a capacidade do estado e das instituições de criarem incentivos para que o setor público contribua positivamente para o funcionamento da economia e não se torne um entrave. Adicionalmente, a dinâmica proposta no modelo pode contemplar diferentes tamanhos de governo, intensidade da oferta de bens públicos e políticas redistributivas.

Na segunda parte introduzimos imperfeições que são mais evidentes em países em desenvolvimento que passaram por rápidas transições de regimes autoritários para democráticos. Dessa forma, reescrevemos as hipóteses do modelo inicial como: i) instituições frágeis e de baixa qualidade; ii) eleitores que possuem dificuldades em entender o sistema político, a atribuição de responsabilidades e os limites para atuação dos governantes, estando mais propensos a serem iludidos; e iii) compreensão da limitação fiscal do governo no curto e longo prazo não é clara ou não é aceita pela sociedade. Portanto, temos:

- Estabelecimento de uma democracia eleitoral: a transição democrática em um ambiente de instituições frágeis e de baixa qualidade contribui para a manutenção do aparelhamento por grupos de interesses na estrutura de estado. Ao mesmo tempo, o sufrágio universal pode ser usado para distorcer o sistema político e reforçar políticas públicas que contribuem para concentração de renda, somados à resistência em aceitar reformas. Neste ambiente, esperamos que ocorra a emergência de uma ilusão fiscal sobre o custo do estado e como é distribuído sobre a sociedade, assim como quais são os beneficiários do gasto e das políticas públicas;
- Maior tamanho do governo é distorcido: o maior tamanho do governo tende a privilegiar principalmente os grupos de interesse, transformando o estado em mecanismo de transferência e concentração de renda. Em paralelo, ocorre o aumento da oferta de bens públicos e gasto, aceita pelos grupos de interesse como forma de justificar a estrutura de estado e manter a estabilidade social e política;
- Transição do tamanho do governo é incompleta: a transição para um maior governo não implica em um novo ponto de estabilidade e contribui para um crescimento do tamanho do governo, mas sem estabelecer um novo ponto de equilíbrio estacionário acordado com a sociedade. Em paralelo, emergem problemas fiscais relacionados ao sistema tributário regressivo e complexo, baixa qualidade e eficiência do gasto, manutenção de políticas improdutivas ou que favorecem atividades não competitivas que privilegiam determinados grupos de interesse. Além disso, os mecanismos institucionais e os incentivos dos governantes contribuem para a predominância do gasto corrente em relação ao investimento. Note que nessa dinâmica o aumento do tamanho do governo possui uma elevada contribuição do comportamento pró-cíclico e do efeito voracidade, refletindo a fragilidade institucional que é acentuada por ser uma democracia iliberal.

As evidências apresentadas no modelo são encontradas em menor ou maior grau em países desenvolvidos ou em desenvolvimento. No entanto, a maior intensidade deve ocorrer em países em desenvolvimento que tiveram processos de industrialização, modernização e construção das estruturas de estado modernas sob a orientação de governos autoritários, seguidas pela redemocratização e estabelecimento do sufrágio universal. Neste grupo, incluem países da América Latina, Europa Oriental, Sudeste Asiático e Ásia Central. O ponto em comum nesses países foi que o processo de

redemocratização foi conduzido sob instituições frágeis e de baixa qualidade, considerando a ponderação das particularidades locais que podem levar ao comportamento e dinâmicas diferenciadas.

No entanto, na medida em que a fragilidade institucional é reduzida, a tendência é que os problemas fiscais também sejam reduzidos, especialmente na menor velocidade do crescimento do tamanho do governo, oriundos da redução do comportamento pró-cíclico e da presença do efeito voracidade (ver VELASCO & CESPEDES, 2014; OCAMPO & VOS, 2013; FRANKEL, 2011). Portanto, os choques diversos, mudanças na legislação fiscal e na estrutura de estado que impliquem em melhor qualidade institucional possuem condições de alterar as implicações. Assim, podem levar a resultados mais similares ao modelo de uma transição democrática idealizada e se aproximarem de países desenvolvidos, cujo maior governo e a democracia poderiam criar incentivos para o crescimento econômico, investimento em capital humano e tecnologia, maior produtividade do setor público e privado, melhor distribuição de renda.

No âmbito subnacional, os problemas são acentuados devido à fragilidade institucional local e às restrições a que os governos locais estão submetidos dentro de uma estrutura federativa. Por exemplo, os governos subnacionais são incentivados a elevarem o gasto e a concederem subsídios para empresas em tempos de crescimento, desconsiderando a potencial redução da receita e os problemas fiscais em períodos de recessão. Outro exemplo, os governos locais sofrerem a imposição de elevar o gasto devido a determinações do governo central e outras medidas acordadas nacionalmente, reduzindo a margem para a discussão com a comunidade local sobre a melhor alocação de recursos, como atender as necessidades e as preferências.

## **2.5 Estratégia empírica e metodologia**

O objetivo da seção é apresentar a estratégia empírica e a metodologia que permitam identificar as evidências da presença das características derivadas do modelo apresentado na seção 2.4. Para isso, desenvolvemos o modelo empírico, seguido pela estratégia e a metodologia para estimação.

### **2.5.1 Modelo empírico**

O propósito do modelo é permitir identificar os quatro elementos presentes no modelo teórico e que formam o padrão de política fiscal. Para isso, estabelecemos como objetivos identificar:

- a) Tamanho do governo: trajetória de crescimento da participação do governo em proporção do produto no longo prazo;
- b) Composição da despesa: verificar a composição do gasto do governo, destacando a relação entre despesa corrente e investimento;
- c) Comportamento cíclico: identificar o comportamento no curto prazo em relação às flutuações do produto;
- d) Efeito voracidade: identificar o conflito de interesses e o papel dos grupos de interesses no comportamento do gasto.

A partir desses objetivos podemos identificar a facticidade do modelo teórico desenvolvido na seção anterior. Nessa análise, o longo prazo está presente nos itens “a” e “b” sendo identificado como uma derivação da Lei de Wagner, que sugere uma relação de longo prazo entre variável fiscal e produto (ver CHANG, 2004; PEACOCK & SCOTT, 2000; LIN, 1995). O curto prazo está presente nos itens “b”, “c” e “d” que indicam o comportamento cíclico e permitem identificar a presença e a magnitude do efeito voracidade. O comportamento cíclico também permite verificar a resposta das finanças públicas (receita, despesa e componentes, principalmente) em relação às flutuações do produto (ver GRANADO *et al.*, 2013; ILZETSEKI & VÉGH, 2008). O efeito voracidade é identificado no comportamento da despesa e principais componentes que sugerem a presença de conflitos e a pressão para ser direcionada para determinados grupos (ver TORNELL & LANE, 1998).

O modelo base que contempla os elementos de curto e longo prazo considera a especificação proposta por Akitoby *et al.* (2006). O passo inicial foi estabelecer a relação entre a variável fiscal ( $G$ ) e o produto ( $Y$ ), onde podemos identificar a elasticidade ( $\delta$ ). Assim, temos:

$$G = AY^\delta \quad (2.1)$$

Podemos reescrever a expressão (2.1) na forma linear ao transformar em log, também introduzimos o termo erro ( $\varepsilon$ ) e período ( $t$ ) para especificação econométrica.

$$\log G_t = a + \delta \log Y_t + \varepsilon_t, \quad a = \log A \quad (2.2)$$

Assim, obtemos a relação de longo prazo entre variável fiscal ( $G$ ) e o produto ( $Y$ ) que consiste em uma especificação da Lei de Wagner. A elasticidade  $\delta$  indica as mudanças na participação proporcional da variável fiscal sobre o produto, onde podemos verificar três situações. Se  $\delta > 1$ , ocorre um aumento da participação da variável fiscal

em relação ao produto, sugerindo um aumento do tamanho do governo e coerente com uma interpretação expansiva da Lei de Wagner. Se  $\delta < 1$ , ocorre uma redução da participação da variável fiscal em proporção do produto, indicando redução do tamanho do governo. Note que em termos absolutos a variável fiscal pode aumentar em valores reais se  $\delta > 0$  e, dessa forma, apresenta uma resposta positiva em relação à trajetória do produto. Já quando a elasticidade for igual à unidade ( $\delta = 1$ ) sugere estabilidade do tamanho do governo na medida em que variável fiscal apresenta participação estável ao longo do tempo. A variável fiscal pode ser receita, despesa ou componentes (ver ABBOTT *et al.*, 2015) desde que respeitadas as limitações e atribuídas as interpretações apropriadas sobre as informações obtidas pelo modelo.

Na expressão (2.2) podemos incorporar os movimentos de curto prazo e, assim, também identificar o comportamento cíclico. Para isso, consideramos que existe um ajustamento gradual da variável fiscal ( $G$ ) para o estado estacionário ( $\bar{G}$ ).

$$\log G_t = \mu + \alpha \log G_{t-1} + \beta_0 \log Y_t + \beta_1 \log Y_{t-1} + \varepsilon_t \quad |\alpha| < 1 \quad (2.3)$$

No ponto de *steady-state* temos que variável fiscal ( $\bar{G}$ ) e produto ( $\bar{Y}$ ). A expressão (2.3) pode ser rearranjada com a introdução do *error correction model* (EMC). Assim, temos:

$$\Delta \log G_t = \mu + \beta_0 \Delta \log Y_t + \gamma [\log G_{t-1} - \delta \log Y_{t-1}] + \varepsilon_t \quad (2.4)$$

O componente de curto prazo é representado pelo termo  $\beta_0 \Delta \log Y_t$ , cujo coeficiente  $\beta_0$  indica a resposta de curto prazo que pode ser anticíclica ( $\beta_0 < 0$ ), pró-cíclica ( $\beta_0 > 0$ ) ou acíclica ( $\beta_0 = 0$  ou não significativo). No curto prazo, o coeficiente  $\beta_0$  também indica o “*voracity effect*” em relação à despesa e componentes sobre as flutuações do produto e, ao mesmo tempo, sugerem a capacidade dos grupos interesses em captar recursos orçamentários. Caso  $\beta_0$  seja maior que unidade ( $\beta_0 > 1$ ) para os itens de despesa indica uma resposta mais que proporcional aos movimentos do produto e, assim, sugere a presença do efeito voracidade em que certos grupos podem ser beneficiados em relação ao processo orçamentário e a decisão de gasto. Note que a informação do comportamento cíclico da variável fiscal depende da natureza da variável. No caso da receita, o comportamento desejável seria pró-ciclicidade ( $\beta_0 > 0$ ), justificado por contribuir para estabilizar a demanda agregada privada. Já para despesa o comportamento anticíclico ( $\beta_0 < 0$ ), seria recomendado para contribuir para a estabilização da demanda agregada privada.

No longo prazo, o termo  $\gamma[\log G_{t-1} - \delta \log Y_{t-1}]$  representa os desvios do *steady-state* ou estado estacionário, indicando alterações no tamanho do governo. Nesse caso, consideramos que  $\gamma$  indica a presença de cointegração que deve ser significativo como necessário para que a Lei de Wagner seja considerada válida (ver ERICSSON & MCKINNON, 2002). A inexistência de cointegração não implica que o coeficiente de longo prazo  $\delta$  seja espúrio, mas que possam existir choques externos e medidas discricionárias mais relevantes para explicar o comportamento da variável fiscal. Assim, sendo coerente com a literatura que possui dificuldades em identificar empiricamente a Lei de Wagner. Portanto, mesmo não sendo identificada a cointegração, as informações e a significância do coeficiente  $\delta$  permanecem válidas, servindo também como controle ao estabelecer a tendência de longo prazo a que a variável fiscal está submetida. Dessa forma, o termo de longo prazo incorpora a tendência do comportamento das variáveis no decorrer do tempo. Ao mesmo tempo em que permite que o modelo seja estimado por OLS minimizando o viés e as distorções na estimação do comportamento de curto prazo, assim como foi adotado pela estratégia desenvolvida por Akitoby *et al.* (2006).

A interação entre o coeficiente de curto prazo  $\beta_0$  e de longo prazo  $\delta$  apresenta informações relevantes sobre como a presença da pró-ciclicidade e do efeito voracidade podem contribuir para o aumento do tamanho do governo. Dessa forma, quando há presença de pró-ciclicidade e do efeito voracidade (se  $\beta_0 > 0$  ou, no caso mais evidente,  $\beta_0 > 1$ ) e ocorrer o aumento do tamanho do governo ( $\delta > 1$ ), esperamos uma resposta assimétrica em relação às flutuações econômicas para despesa. A assimetria significa que os ajustes fiscais privilegiam aumento da receita para manter ou elevar a despesa. Enquanto o gasto aumenta nos períodos de crescimento econômico, mas não é ajustado nos períodos de retração da economia. O ponto relevante é que o comportamento do gasto e componentes podem indicar informações sobre como os grupos de interesse se relacionam com o setor público e a sua capacidade de capturar a estrutura de estado.

Como alternativa, podemos reescrever a expressão (2.4) desagregando os componentes de longo prazo. Assim, temos:

$$\Delta \log G_t = \mu + \beta_0 \Delta \log Y_t + \gamma \log G_{t-1} - \varphi \log Y_{t-1} + \varepsilon_t \quad (2.5)$$

Onde, o coeficiente  $\varphi$  equivale a  $(\gamma * \delta)$ . Dessa forma, podemos obter a elasticidade de longo prazo ( $\delta$ ) dividindo os coeficientes  $\varphi$  por  $\gamma$ .

$$\delta = \frac{\varphi}{\gamma} \quad (2.6)$$

Notem que podemos obter os coeficientes de curto prazo  $\beta_0$  eliminando os componentes de longo prazo. Nesse caso, consideramos como hipótese de que o tamanho do governo é oriundo de choques exógenos e outras variáveis e, dessa forma, podemos omitir a relação de longo prazo.

$$\Delta \log G_t = \mu + \beta_0 \Delta \log Y_t + \varepsilon_t \quad (2.7)$$

A expressão (2.7) costuma fundamentar análises de curto prazo na estimação da reação da variável fiscal em relação às flutuações do produto. Além disso, a literatura tenta a adicionar controles adicionais para captar os choques exógenos que influem no tamanho do governo como, por exemplo, introdução de *dummies* de ano e variáveis macroeconômicas (inflação, taxa de câmbio real, importações e exportações entre outras) (ver FRANKEL *et al.*, 2013; HERCOWITZ & STRAWCZNSKI, 2004). No entanto, essa opção possui como dificuldade encontrar os controles adequados capazes de isolar os efeitos da resposta da variável fiscal em relação ao produto no curto prazo.

### 2.5.2 Metodologia e estratégia de estimação

A estratégia de estimação do modelo apresentado na seção 2.5.1 foi organizada em duas partes: i) tratamento dos dados; ii) metodologia de estimação.

Os dados para estimação utilizam valores reais para variáveis fiscais e produto, frequentemente usado em trabalhos que abordam relações de longo prazo e influência de fatores estruturais. Em especial, a especificação é utilizada nos modelos que buscam testar a Lei de Wagner (ver CHANG, 2004; PEACOCK & SCOTT, 2000; LIN, 1995). Mas que também é utilizado para identificar o comportamento cíclico da receita e despesa, especialmente em relação à presença da pró-ciclicidade e do efeito voracidade. O motivo é evitar distorções oriundas da estimação pelo hiato do produto (diferença entre produto observado e potencial). Além disso, a obtenção do produto potencial apresenta dificuldades devido à maior volatilidade e propensão para transformações estruturais presentes nos países em desenvolvimento (ver ABBOTT *et al.*, 2015; GRANADO *et al.*, 2013; AKITOBAY *et al.*, 2006). Os valores reais podem ser obtidos através da aplicação de algum deflator (índice de preços, por exemplo) sobre os valores correntes.



Na análise dos governos subnacionais, os dados podem ser utilizados em termos per capita como forma de controlar as diferenças relacionadas à dinâmica demográfica, migrações internas, transformações na estrutura econômica, política e social (ver RODDEN, 2003). Adicionalmente, o uso do hiato do produto para análise dos governos subnacionais poderia implicar em distorções na medida em que existem dificuldades para identificar o comportamento da economia local, estando inserida em uma estrutura federativa com livre mobilidade de fatores com união fiscal e monetária. Além disso, no aspecto fiscal, a receita do governo depende da arrecadação própria e das transferências federativas, cuja a resposta provém do comportamento da economia local e nacional.

A metodologia de estimação toma como base a expressão (2.5) em que pode ser aplicada na análise individual ou em painel. A individual consiste em estimar o modelo para um governo central ou governo subnacional específico que podem ser obtidos por OLS ou GMM. Notem que nesse caso estimamos expressão (2.9) e obtemos de forma indireta o coeficiente de longo prazo ( $\delta$ ) pela divisão entre os coeficientes  $\varphi$  por  $\gamma$  por uma combinação não-linear. Adicionalmente, consideramos como necessário os testes de raiz unitária (Augmented Dickey–Fuller – ADF, por exemplo) e, assim, seguimos uma estratégia similar à proposta por Akitoby *et al.* (2006).

O painel consiste em aplicar o modelo para um conjunto de países ou governos subnacionais. A estimação pode ser feita por micro ou macro painel. O micro painel usado frequentemente em estudos de política fiscal pode ser estimado por OLS, GMM Arellano-Bond (ver ARELLANO & BOND, 1991), GMM Blundell-Bond (ver ARELLANO & BOVER, 1995; BLUNDELL & BOND, 1998), efeito-fixo (FE) ou IV-FE<sup>1</sup>. O problema da estimação é que pode gerar distorções oriundas do baixo número de indivíduos e períodos mais longos, cujas características são comuns para dados que envolvam países e governos subnacionais sobre a política fiscal.

O macro painel (ou painel cointegrado) incorpora elementos de séries temporais para lidar melhor com baixo número de indivíduos e de períodos de tempo mais longos (ver BLACKBURNE & FRANK, 2007; PEDRONI, 2004). As metodologias podem ser Mean Group (MG) (ver PESARAN & SMITH, 1995), Pooled Mean Group (PMG) (ver PESARAN *et al.*, 1999) e Dynamic Fixed-Effect (DFE). Nessas metodologias é possível estimar diretamente a expressão (2.4), obtendo o coeficiente  $\gamma$  que indica a presença de cointegração e a elasticidade de longo prazo  $\delta$  em que consideramos a existência de uma

---

<sup>1</sup>Como literatura adicional para análise de dados em painel ver Cameron e Trivedi (2005), Baltagi (2005) e Wooldridge (2002). E, para séries temporais, Enders (2009)

tendência conjunta. No entanto, a estimação do macro painel exige como pré-estimação o teste da presença de raiz unitária, podendo ser feito de forma individual ou por meio de painel como, por exemplo, os testes de Im-Pesaran-Shin (ver IM *et al.*, 2003) ou Pesaran (ver PESARAN, 2007).

A estimação do modelo pode implicar em problemas de endogeneidade e causalidade reversa (ver PANIZZA & JAIMOVICH, 2007). Dessa forma, na estimação individual por GMM ou IV-FE podemos adotar instrumentos que permitam minimizar o efeito da endogeneidade. Na literatura, especialmente na análise de países, geralmente se adota como instrumento variáveis relacionadas com a economia internacional (ver GRANADO *et al.*, 2013; ILZETSEKI e VÉGH, 2008; ALESINA *et al.*, 2008). Por exemplo, participação das importações e exportações em relação ao produto ou termos de troca (TDT)<sup>2</sup>. Já na estimação por painel e metodologia por GMM Arellano-Bond e GMM Blundell-Bond criam-se instrumentos para controle da endogeneidade através das observações defasadas das variáveis; também podemos introduzir instrumentos adicionais relacionados à estrutura econômica, social ou externa. Por exemplo, na análise do comportamento cíclico das variáveis fiscais para os estados mexicanos, Abbot *et al.* (2015) utiliza o PIB norte-americano como instrumento, justificado pela forte relação da economia do México com os EUA.

## **2.6 Organização e metodologia**

A organização e metodologia utilizada na tese possui três elementos presentes em cada capítulo. O primeiro consiste na construção da argumentação que contribua para identificar aspectos relacionais ao modelo proposto no item 2.4 e, ao mesmo tempo, enfatizando sua aplicabilidade para o Brasil. O segundo consiste em buscar evidências empíricas sobre o comportamento das variáveis fiscais (receita, despesa e principais componentes, especialmente) em relação ao produto que sejam capazes de confirmar a hipótese desenvolvida ao longo de cada capítulo. O terceiro busca propor uma articulação entre a literatura, o desenvolvimento da hipótese e as evidências empíricas de cada capítulo para explorar os canais, as interações e os mecanismos presentes no fenômeno analisado. Portanto, a construção da tese foi organizada em três capítulos que também podem ser encarados como ensaios individuais, cujo foco de cada um consiste em elementos específicos relacionados ao tema e objetivo da tese.

---

<sup>2</sup>Termos de troca é definido como a relação entre valor das exportações pelas importações.

O capítulo 3 possui como objetivo buscar evidências da alteração no contrato social e o reposicionamento do papel do estado oriundos da abertura política e redemocratização. Dessa forma, a proposta é mostrar que ocorreu uma transição de um modelo de baixa redistribuição/elevada desigualdade para elevada distribuição/baixa desigualdade, representada pela Constituição Federal de 1988. Ao mesmo tempo em que persistiu a fragilidade institucional e a operação de uma democracia iliberal que contribuem para evitar o aprofundamento de reformas, preservando o aparelhamento e instrumentos que servem para concentração de renda. Portanto, o resultado foi um equilíbrio que necessita do aumento do tamanho do governo para minimizar os conflitos de interesse e preservar a estabilidade social e política.

O capítulo 4 possui como objetivo identificar os mecanismos que foram consolidados pela Constituição Federal de 1988, enfatizando a condução da política fiscal e da trajetória da despesa. Nesse ambiente, os temas de política fiscal e administração das estruturas de estado se tornaram constitucionais, oriundo do objetivo dos Constituintes em criar incentivos para que os governos democráticos elevassem a oferta de bens públicos e políticas redistributivas. A ênfase é construir o argumento de que apesar das reformas e avanços na legislação fiscal, elas não alteraram os mecanismos que fundamentam a dinâmica do aumento do tamanho do governo, oriundas da pressão do crescimento da despesa primária que é direcionada para gastos correntes, incorporando a fragilidade institucional e a ação de *rent-seeking*. A proposta do capítulo é evidenciar a presença de um padrão de política fiscal em que a sustentabilidade fiscal e da dívida pública dependem do crescimento do tamanho do governo. Dessa forma, constituindo um equilíbrio possível dentro da dinâmica da política fiscal e do ambiente institucional, considerando as restrições oriundas do novo contrato social e da sua operacionalização em uma democracia iliberal.

O capítulo 5 desloca o foco para a análise sobre o comportamento da receita e despesa nos governos estaduais, cujo objetivo é verificar como o padrão de política fiscal opera no nível subnacional. A justificativa é que podem ocorrer diferenças em relação ao resultado para o governo central devido às restrições oriundas da estrutura federativa e das regras fiscais. Por exemplo, as restrições relacionadas a temas como administração da tributação local, de gastos, dos déficits fiscais, acesso ao endividamento para estabilização de curto prazo e investimento no longo prazo. Além disso, explorar como a possibilidade das particularidades locais possa influenciar no comportamento das variáveis fiscais.

A estratégia empírica possui dois núcleos. O primeiro direciona a análise individual do governo central nos capítulos 3 e 4 em que utilizamos como base a expressão (2.5) e a estimação por OLS e GMM. O segundo é baseado em dados em painel e utilizado no capítulo 5, cujas estimativas são realizadas a partir da expressão (2.5) pela metodologia GMM Arellano-Bond e, a expressão (2.4), por Dynamic Fixed-Effect (DFE).

Os dados fiscais utilizados na análise empírica são próprios de cada capítulo. No capítulo 3, os dados fiscais para o governo central foram extraídos da base fornecida pelo IPEA, como forma de padronizar os dados originais fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional e dar maior consistência para uma análise de longo prazo. Nos capítulos 4 e 5, os dados fiscais foram obtidos a partir da base disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, abrangendo o período entre 1997 e 2015. Assim, nesses dois capítulos, buscamos dados fiscais mais recentes e detalhados sobre o comportamento do governo federal e dos governos estaduais.

## **2.7 Conclusão**

A proposta do capítulo foi apresentar a fundamentação teórica, desenvolver o modelo e a estratégia empírica que serão utilizadas na análise desenvolvida na tese.

A fundamentação teórica foi articulada em três partes. A primeira apresentou a discussão sobre democracia, contrato social e impacto sobre política fiscal, estabelecendo os elementos fundamentais da discussão clássica, da abordagem recente e enfatizando os problemas presentes nas novas democracias. A segunda discutiu a política fiscal, instituições e regras que formam o escopo na qual a política fiscal é tratada, enfatizando a relação com a fragilidade institucional em democracias não consolidadas de países em desenvolvimento. A terceira avança sobre a discussão da organização federativa e descentralização, enfatizando os problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento que passaram por rápidos processos de redemocratização e descentralização da estrutura federativa. Esse escopo teórico permite desenvolver o modelo e a estratégia empírica que serão utilizado nos demais capítulos da tese.

O modelo desenvolvido possui como objetivo relacionar a abertura política, redemocratização e alteração no contrato social sobre a política fiscal e gastos do governo. A partir dessa perspectiva estabelecemos um padrão de política fiscal formado por: aumento do tamanho do governo; crescimento da despesa corrente em relação ao investimento; pró-ciclicidade e efeito voracidade. Portanto, o aumento do tamanho do

governo teria um forte componente institucional, envolvendo a interação entre a sociedade e estado, como o sistema político incorpora as demandas por bens públicos e redistribuição. Além da existência de grupos de interesse que são capazes de aparelhar e distorcer o funcionamento da democracia, do foco das políticas públicas e da política fiscal.

A estratégia empírica apresenta um modelo base para permitir estimar as características identificadas no modelo teórico através do padrão de política fiscal. Nesse sentido, a discussão envolve como os elementos de curto prazo (pró-ciclicidade e efeito voracidade) podem ser encarados como sinalizadores da fragilidade institucional e da presença de *rent-seeking*. Ao mesmo tempo em que o crescimento do tamanho do governo no longo prazo e a escolha pela ênfase na despesa corrente podem ser encarados como resultado da fragilidade institucional, presença de grupos de interesse e busca da manutenção da paz social e estabilidade política. Além disso, estabelecemos uma proposta de metodologia e estimação considerando a aplicabilidade para análise individual ou conjunto de governos nacionais ou subnacionais.



### **3 DEMOCRACIA, CONTRATO SOCIAL E TAMANHO DO GOVERNO: UMA ANÁLISE DO IMPACTO FISCAL DA REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL**

A proposta do capítulo é explorar a relação entre democracia e mudança no contrato social sobre o tamanho e os gastos do governo no Brasil. Para isso, tomamos como base a experiência brasileira da abertura política e redemocratização na década de 1980, que trouxe a pressão pela democratização das estruturas de estado, incorporação das novas preferências e da ideologia presente na sociedade. Ao mesmo tempo em que sugere a transição de um modelo de baixa distribuição/elevada desigualdade para alta distribuição/baixa desigualdade (ver ALSTON *et al.*, 2012). O novo modelo foi incorporado ao processo da nova Constituinte e teve reflexos na Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, que colocava como objetivo a redução da desigualdade e a construção de um estado de bem-estar social. No aspecto fiscal, a Constituição Federal de 1988 foi abrangente e invasiva em relação à administração da receita e despesa, estrutura e funcionamento do setor público, preservando o Poder Executivo como líder do processo orçamentário e das decisões sobre gasto (ver ALSTON *et al.*, 2008). Dessa forma, constituindo os parâmetros que orientaram o chamado “contrato social da redemocratização”, que possui efeitos diversos e abrangentes sobre o setor público e privado (ver PESSÔA, 2012; 2011).

A hipótese que orienta o capítulo é que as obrigações e as responsabilidades incorporadas pelo estado, oriundas da alteração no contrato social e representadas pela Constituição Federal de 1988, impulsionaram o crescimento inercial do tamanho do governo, verificado na participação da receita e despesa em relação ao produto. Dessa forma, o aumento do tamanho do governo representa um equilíbrio que incorpora, de um lado, a maior oferta de bens públicos (educação, saúde e seguridade social, por exemplo) e redistribuição no sentido de construção de um estado de bem-estar social e, de outro, a preservação do aparelhamento e a presença de grupos de interesse na estrutura de estado. O equilíbrio emergiu como forma de minimizar os conflitos entre grupos de interesse e, ao mesmo tempo, compatibilizar com o aumento da oferta de bens públicos e intensidade das políticas redistributivas como forma de manter a paz social e a estabilidade política. Portanto, o aumento do tamanho do governo durante o período democrático reflete as características e as distorções do funcionamento da democracia no Brasil, comuns em uma nova democracia ou democracia iliberal, cujo processo é incompleto e ocorreu em um ambiente de instituições frágeis em que os direitos não são garantidos e os parâmetros de negociação dos conflitos não são claros.

Na literatura, as características verificadas no caso brasileiro podem ser identificadas em outros países em desenvolvimento e em novas democracias, especialmente na América Latina (ver TANZI, 2011; GUPTA, 2007). Dessa forma, o maior tamanho do governo é impulsionado pela necessidade de elevar a oferta e viabilizar a universalização do acesso aos bens públicos e políticas redistributivas, respondendo às demandas oriundas do aprofundamento da democracia e da dinâmica proporcionada pelo sufrágio universal (ver ACEMOGLU *et al.*, 2013; ALESINA & RODRIK, 1994). Ao mesmo tempo, a fragilidade institucional e a democracia iliberal (ou não consolidada) contribuem para a dificuldade na definição dos direitos (propriedade, eleitorais e civis) e o estabelecimento dos parâmetros para negociação de conflitos (ver MUKAND & RODRIK, 2015; PROFETA *et al.*, 2013; BRENDER & DRAZEN, 2007). Portanto, o aumento do tamanho do governo poder ser lido como resultado da necessidade de responder as demanda da sociedade e, em paralelo, como forma de permitir a manutenção e ampliação do aparelhamento do estado e dos privilégios aos grupos de interesse.

A organização do capítulo foi articulada em três partes. A primeira explora os fundamentos que caracterizam a mudança do contrato social e a migração para um modelo que privilegia maior distribuição/baixa desigualdade, enfatizando a abertura política, o processo da Constituinte e a Constituição Federal de 1988. Ao mesmo tempo, buscando elementos que contribuíram para as distorções presentes na construção da democracia após o governo militar. A segunda apresenta as evidências empíricas em relação ao aumento do tamanho do governo, tomando como choque a abertura política e a redemocratização na década de 1980. A terceira e última propõe a construção de uma narrativa que permita unir a hipótese proposta no capítulo, as evidências empíricas e as contribuições da literatura para estabelecer a relação entre democracia em um ambiente de instituições frágeis sobre a evolução do tamanho do governo e da política fiscal.

### **3.1 Contrato social, mudança institucional e redemocratização**

A proposta da seção é analisar a relação entre redemocratização, mudança no contrato social e aumento do tamanho do governo. Para isso, a seção foi articulada em três partes. A primeira caracteriza as mudanças no contrato social e suas motivações. A segunda apresenta os dados estilizados sobre a mudança no contrato social e o tamanho do governo. A terceira e última explora as distorções presentes no estabelecimento do novo contrato social e na dinâmica do funcionamento da democracia brasileira que, potencialmente, implicam em desvios do objetivo originalmente proposto.



### **3.1.1 Contrato social da redemocratização e Constituição Federal de 1988**

O contrato social indica as opções da sociedade sobre o grau de intervenção e limites de atuação do estado, defesa dos direitos políticos e liberdades individuais, abrangência das políticas redistributivas, tipo de estrutura tributária e despesa. No Brasil, a construção e as transformações no contrato social possuem como particularidades o processo de urbanização, modernização e industrialização rápidas e relativamente recente, cujo aprofundamento ocorreu sob a orientação do governo militar (1964-1985) que tinha inspiração autoritária e tendia a privilegiar determinados grupos.

As reformas e a modernização da estrutura de estado que ocorreram sob governo militar incorporavam como objetivo principal a criação de condições para maior investimento e crescimento econômico, favoráveis ao maior papel do estado no planejamento econômico e nas intervenções diretas sobre o setor privado (ver FONSECA & MONTEIRO, 2008). Por exemplo, a reforma financeira Campos-Bulhões (1964-67), novo código tributário, ampliação da previdência e da rede de seguridade social, reorganização e institucionalização de organizações e mecanismos paraestatais (FGTS, sindicatos trabalhadores e empresários, por exemplo). No entanto, mesmo reformas que poderiam ser vistas com o objetivo de maior redistribuição eram utilizadas como canais para viabilizar maior crescimento econômico, aceitando que a estrutura institucional e de estado favorecesse maior desigualdade, em certa medida, a ineficiência na alocação de recursos ao favorecer os grupos mais bem relacionados com o setor público.

O modelo intervencionista predominante durante o governo militar considerava secundários os direitos individuais e as políticas redistributivas, estando submetidas aos objetivos econômicos, também contemplando legitimação e sustentação do regime. A consequência era que a estrutura de governo visava maximizar o bem-estar de determinados grupos de suporte ao regime. Além disso, como característica do governo autoritário, a elevada centralização política e de recursos no governo federal, utilizados como forma de pressionar e barganhar apoio das elites locais, refletidas na disponibilidade de recursos para estados e municípios (ver LOPREATO, 2000; VARSANO, 1997). Por exemplo, a fragilidade de regras fiscais e do aparato regulatório sobre os estados criou incentivos para más práticas administrativas e fiscais, potencializadas pelos bancos e empresas estatais estaduais (ver WERLANG & FRAGA NETO, 1995). Nesse ambiente, o objetivo da política econômica e do funcionamento do estado era manter a estabilidade social, minimizar conflitos entre diversos grupos de interesse, como forma de fundamentar a sustentação do regime.

Na medida em que o governo militar perdia legitimidade na segunda metade da década de 1970, o movimento de redemocratização ganhava protagonismo, evidenciado na campanha das “Diretas Já” entre 1983 e 1984, que defendia eleições diretas para Presidente da República. Apesar de frustrada, fortaleceu o movimento para eleição de um Presidente civil, que ocorreu por processo indireto e que teve como vitorioso Tancredo Neves em 1985. No ano seguinte, a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi convocada para ser responsável por discutir uma nova Constituição. As mudanças refletiam a reorganização das forças políticas locais e nacionais após os anos de repressão e de cooptação pelo governo militar. Estas discussões foram acompanhadas por novas demandas da sociedade pela garantia dos direitos políticos e liberdades individuais, a defesa de um estado mais comprometido com a oferta de bens públicos e redistribuição, cuja substância fundamentou o contrato social da redemocratização.

A eleição da ANC ocorreu no dia 15 de novembro de 1986 e foi instalada no dia 1 de fevereiro de 1987, cujo processo de debates, negociações e votações durou cerca de 20 meses. A escolha dos constituintes envolveu 69 milhões de eleitores, refletindo a nova organização da estrutura econômica e social nacional, possuindo predominância do eleitorado urbano (67,6%), a renovação de 45% em relação à legislatura anterior, formada por 559 parlamentares (487 deputados e 72 senadores)<sup>3</sup>. O diferencial desse processo eleitoral era que os candidatos tinham o poder de ruptura ao negociar, votar e desenhar uma nova Constituição que fundamentaria as bases para a definição dos direitos, instituições, legislação, relação entre estado, sociedade e mercado nos governos civis que seriam eleitos posteriormente.

As ideias presentes na ANC e incorporadas na Constituição Federal de 1988 são consideradas um ponto de ruptura na relação entre estado e sociedade (ver ALSTON *et al.*, 2012; 2008). As decisões e as imposições presentes nas discussões tinham como objetivo primário abrir caminho para a construção das bases e estruturas necessárias para redemocratização e o aprofundamento das instituições democráticas. Seguindo nomenclatura da literatura, o contrato social passou de elevada desigualdade/baixa distribuição para baixa desigualdade/elevada distribuição. Além disso, no aspecto de operacionalização desse novo compromisso que foi institucionalizado com a Constituição Federal de 1988, envolveu áreas como educação, mercado de trabalho, desenvolvimento e seguridade social (ver IPEA, 2009).

---

<sup>3</sup>Informações extraídas da CÂMARA DOS DEPUTADOS (2011)

A ANC foi influenciada por três elementos. O primeiro, relacionado à necessidade de se livrar do “entulho autoritário”<sup>4</sup>, cuja origem provinha do governo militar como, por exemplo, a baixa participação popular nos debates sobre políticas públicas e grandes questões nacionais. O segundo, sobre a necessidade de construir as bases para a redemocratização das instituições políticas, econômicas e sociais brasileiras, capazes de fundamentar um longo período democrático comprometido com a defesa dos direitos civis, liberdades individuais, descentralização, maior transparência e participação popular. O terceiro, que os Constituintes foram impulsionados a olhar os temas constitucionais como forma de garantir que a mudança no papel do estado fosse implementada pelos governos posteriores. Em paralelo, os Constituintes tinham interesse em utilizar sua participação na ANC como forma de fortalecer sua posição frente ao eleitorado, impulsionando sua carreira e influência do seu grupo político.

Porém, os grupos de interesse que foram beneficiados pelo governo militar se sentiram acuados, mas buscaram defender suas posições e privilégios durante a ANC. Em especial, ao se unir aos grupos mais conservadores e que entravavam reformas mais profundas, o denominado “Centrão”. O Centrão era formado por grupos heterogêneos que negociavam vantagens e buscavam mais claramente benefícios individuais e dos grupos que representavam, mas sem ter uma ideologia definida.

A prevalência da preocupação com maior oferta de bens públicos e redistribuição podem ser identificados no discurso de fechamento da ANC em 5 de outubro de 1988, proferido pelo Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães (1988). Apesar de coexistirem diversas posições políticas, ideológicas e interesses representados entre os Constituintes, o tom do discurso evocava os fundamentos de um novo contrato social consonantes com a redemocratização. Entre os pontos em destaque estava a consideração da desigualdade social e da pobreza como um problema nacional, a rejeição aos governos autoritários, acompanhado da necessidade de mudança da relação entre estado e sociedade no sentido de contribuir para maior redistribuição e bem-estar. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu critérios específicos sobre diversas áreas, mesclando cláusulas pétreas e aspectos operacionais. O resultado é que mudanças no planejamento e na operacionalização de políticas públicas passaram a ser objeto de Emendas Constitucionais como, por exemplo, repartição das receitas, tributação e orçamento, seguridade social, vinculação de receita e gasto obrigatório.

---

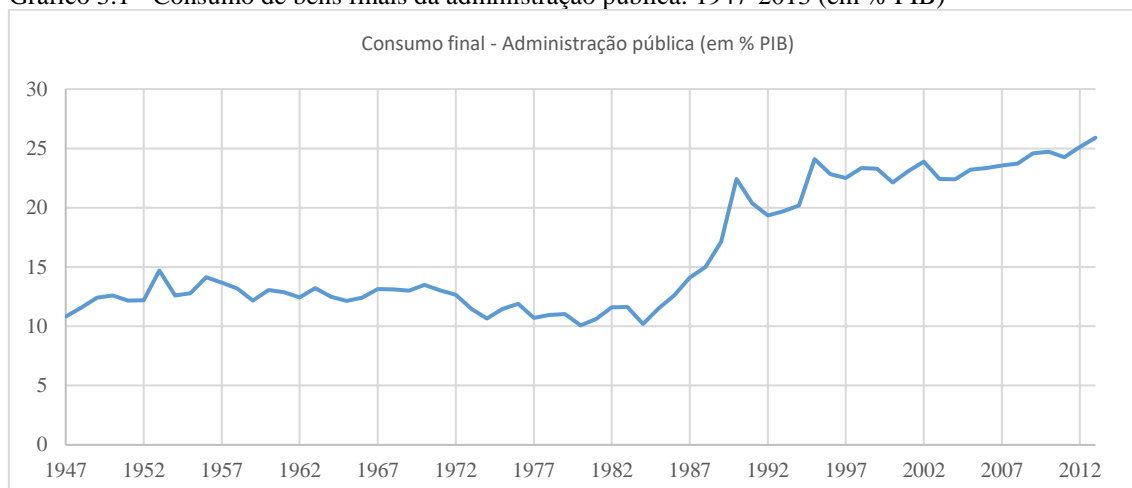
<sup>4</sup>Expressão utilizada frequentemente entre os constituintes durante a ANC.

O formato da Constituição sugere elevada desconfiança dos Constituintes sobre o compromisso dos governos posteriores em relação aos temas debatidos. E, portanto, a desconfiança era de que os temas poderiam não ser tratados adequadamente com programas e discussões futuras, estabelecendo objetivos e temas específicos que incorporassem novas necessidades, demandas e objetivos da sociedade. Dessa forma, o impacto da Constituição e a forma invasiva com que foi desenhada acabaram por limitar a participação da sociedade nas decisões, como também o poder dos políticos eleitos no Poder Legislativo e Executivo na realização de mudanças. Além disso, a estrutura institucional permitiu o favorecimento de grupos de interesse na medida em que possuíam instrumentos para entravar reformas e alterações no sistema que, potencialmente, poderiam ser vistas como prejudiciais para seus privilégios. Ao mesmo tempo, os grupos foram capazes de transformar a estrutura de estado, dos instrumentos e mecanismos provenientes da Constituição Federal de 1988 como forma de legitimar a sua atuação e justificar a dinâmica de funcionamento do sistema, sob a justificativa de contribuírem para o bem-estar da sociedade.

### **3.1.2 Constituição Federal de 1988 e impacto fiscal**

A Constituição Federal de 1988 consolidou as mudanças oriundas do movimento de abertura política e transição para maior participação do governo na economia. As evidências sugerem a maior participação do consumo final da administração pública sobre o produto nacional após a Constituição (ver Gráfico 3.1). Os dados indicam que entre 1947 e a década de 1980, o consumo final da administração pública tinha uma participação estável entre 10 e 15% do produto nacional, cujos valores menores ocorreram na década de 1970 quando se mantiveram próximo de 10%. Na medida em que a abertura política ocorreu nos anos 1980s, verificada na campanha “Diretas Já” e na Constituinte, os governos civis passaram a elevar o consumo. Dessa forma, entre 1985 e 1995 ocorreu um aumento de cerca de 15 p.p. na participação do consumo da administração pública em relação ao produto, sustentando uma tendência suavizada de aumento na década de 2000. A quebra verificada no gráfico entre 1986 e 1995 pode indicar o efeito mais intenso na busca de construir a estrutura do estado de bem-estar social, cujos mecanismos que impulsionam o crescimento permaneceram ativos durante a década de 2000 e 2010, mas suavizados.

Gráfico 3.1 - Consumo de bens finais da administração pública: 1947-2013 (em % PIB)

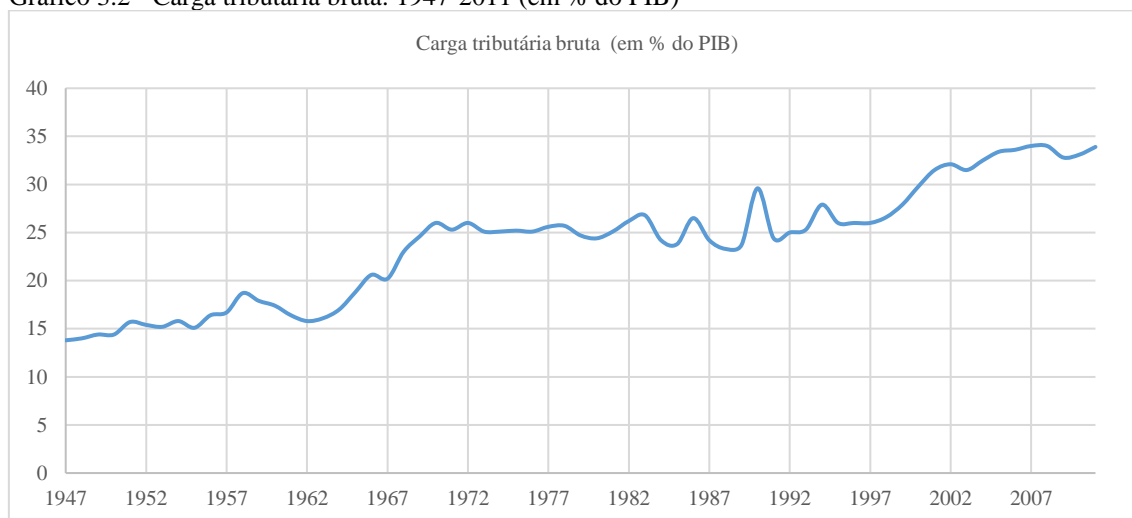


Fonte: IBGE/IPEA e gráfico elaborado pelo autor

Nota: utilizamos como base os dados disponibilizados pelo IPEA do consumo final da administração pública ponderados pela PIB preços básicos, ambos seguem a metodologia IBGE/SCN 2000 Anual.

Na evolução da carga tributária bruta observamos dois choques (ver Gráfico 3.2). O primeiro, durante o governo militar de Castelo Branco (1964-67) que implementou reformas institucionais, organização do sistema tributário, política fiscal e estruturas de estado, cujos resultados foram o aumento da carga tributária bruta de 15% para 20%, passando na década de 1970 para 25%. Durante o governo militar na década de 1970, a maior carga tributária pode ser justificada pelo elevado investimento e, nos anos 1980s, pela aceleração inflacionária e crise de endividamento. O segundo choque ocorreu na segunda metade dos anos 1990s, oriundo das reformas institucionais e da estrutura de estado, implicando na necessidade de compatibilizar despesa e receita. Dessa forma, a carga tributária bruta passou de cerca de 25% para 35%.

Gráfico 3.2 - Carga tributária bruta: 1947-2011 (em % do PIB)

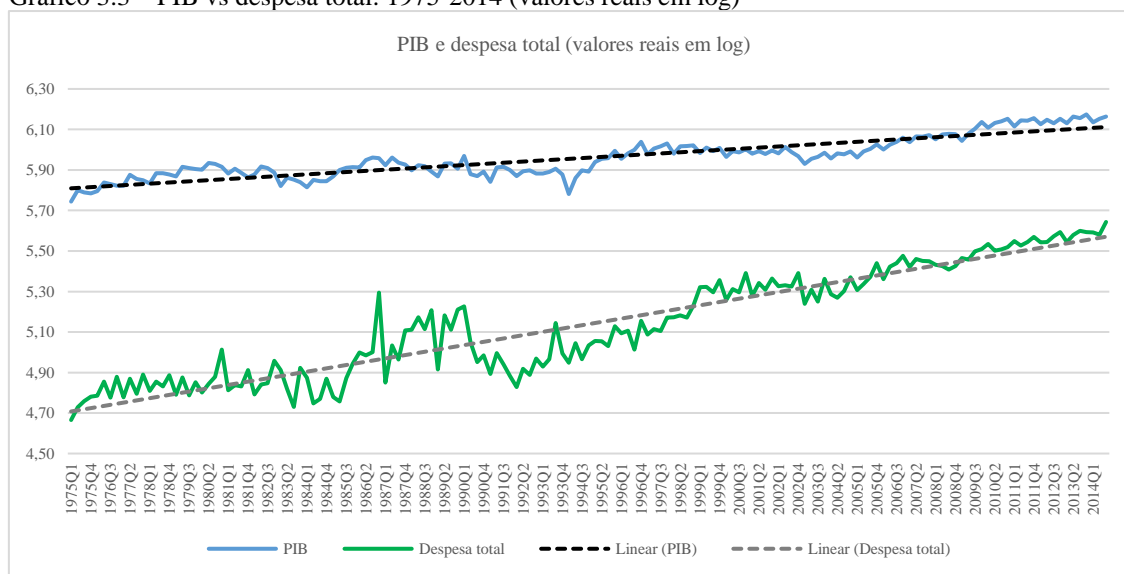


Fonte: IBGE série SCN49 e gráfico elaborado pelo autor

A maior participação da despesa do governo sobre o produto foi financiada pela elevação da carga tributária, cuja estrutura original foi desenhada e implementada durante o governo militar (ver AFONSO, 2013). O documento original que baseou a reforma tributária do governo militar Castelo Branco (1964-67) foi fruto de uma longa discussão sobre o tema nas décadas de 1950 e 1960. A reforma tinha sido inspirada no modelo norte-americano fundamentado no âmbito do New Deal, incorporando o sistema tributário como relevante para o financiamento do estado e incentivo no comportamento dos agentes, mas enfatizando o papel sobre a acumulação e crescimento (ver FGV, 1967). Uma perspectiva histórica sobre evolução do sistema tributário nacional poder ser encontrada em Varsano (1997; 1981) em que já na década de 1980 era considerado um sistema inadequado e se clamava pela necessidade de uma nova reforma tributária.

Na evolução da despesa total entre 1975Q1 e 2014Q1, observamos o aumento do tamanho do governo (ver Gráfico 3.3). Durante o governo militar entre 1975 e 1985, a despesa total era relativamente estável, cuja maior volatilidade ocorreu no começo da década de 1980, quando a crise externa e fiscal teve início. Na segunda metade da década de 1980, acompanhada pela abertura política e redemocratização, ocorreu a deterioração dos fundamentos econômicos, verificado na crise fiscal, externa e aceleração inflacionária, refletida no crescimento da despesa total. No entanto, após a abertura política e Constituição Federal de 1988, quando a economia passou a ter maior estabilidade na década de 1990, é possível verificar a tendência persistente do crescimento da despesa total em relação ao produto.

Gráfico 3.3 – PIB vs despesa total: 1975-2014 (valores reais em log)



Fonte: Secretária do Tesouro Nacional (STN) e IBGE, dados primários obtidos na base do IPEA, gráfico elaborado pelo autor; valores reais obtidos pelo IGP-DI e padronizados para dezembro/2015.

O impacto do reposicionamento do papel e tamanho do governo foram identificados na reforma das estruturas organizacionais e na maior ênfase no gasto social e nas políticas redistributivas. No entanto, não era claro que o novo direcionamento refletisse no maior comprometimento dos governos em relação à elevação dos gastos sociais e na construção de um estado de bem-estar social (ver MEDEIROS, 2001). Porém, trabalhos posteriores indicaram melhora nos indicadores sociais, especialmente a redução da desigualdade atribuída mais ao papel do estado e das políticas públicas do que ao crescimento econômico (BARROS *et al.*, 2007). Dessa forma, a sugestão é que o compromisso com maior distribuição e redução da desigualdade em alguma medida foram incorporados nas políticas públicas e na política econômica, enfatizando o papel do gasto, cujo sucesso é de certa forma verificável.

### 3.1.3 Democracia e *rent-seeking*

O processo de abertura política e redemocratização no Brasil que emergiu na década de 1980 pode ser caracterizada como uma democracia eleitoral (ou democracia iliberal) que possui sufrágio universal, mas apresenta dificuldades na defesa dos direitos e mediação de conflitos, criando um ambiente mais permissivo ao aparelhamento do estado e à ação de *rent-seeking* (ver MUKAND & RODRIK, 2015; ACEMOGLU *et al.*, 2013). Dessa forma, ocorreram efeitos distorcivos sobre tributação e gasto, crescimento de ineficiências, contribuindo para a redução do potencial de crescimento, produtividade e bem-estar (PESSÔA, 2012; 2011). Assim, sugerindo que, de um lado, existe um viés de um estado mais comprometido com a oferta de bens públicos e redistribuição e, de outro, uma dificuldade em como acomodar esse novo direcionamento dentro dos limites fiscais e da capacidade do aparato estatal.

As distorções permitiram o aparelhamento de estado e preservação de atividades não competitivas, acomodando grupos de interesse mais bem relacionados com o setor público, cujo propósito está em manter seus privilégios. Ao mesmo tempo em que o maior gasto com a oferta de bens públicos e políticas redistributivas são aceitos pelos grupos de interesse como forma de legitimação do sistema, proporcionar a paz social e a estabilidade política. A articulação dos mecanismos “*rent-seeking*” na economia brasileira estão baseados em: sistema tributário regressivo e complexo; direcionamento e composição da despesa; preservação de uma estrutura parafiscal; e protecionismo. Estes elementos são inspirado na classificação proposta por Lisboa e Latif (2013).

A estrutura tributária e de gasto favorece concentração de renda e o aparelhamento do estado, reduzindo a percepção sobre o real custo do setor público. A estrutura tributária manteve suas características de enfatizar os impostos indiretos na estratégia de aumento de receita, preservar a estrutura regressiva e aprofundar a complexidade. Dessa forma, os agentes possuem dificuldades em identificar os custos do setor público, incluindo como a carga tributária é distribuída e quais parcelas da sociedade arcam proporcionalmente com o maior ônus tributário (ver SILVA & SIQUEIRA, 2014; AFONSO *et al.*, 2013). Além disso, a complexidade da estrutura tributária permite que os agentes mais bem relacionados e assessorados tenham condições de arcarem com menor carga tributária, postergarem pagamentos de impostos, dificultarem a fiscalização e evitem a eventual punição<sup>5</sup>. Este movimento foi acentuado na primeira metade da década de 1990 em que a necessidade de maiores recursos transformou o sistema tributário em instrumento para o ajuste fiscal e, ao mesmo tempo, se afastando do papel de equidade e justiça social (OLIVEIRA, 2010). Nos anos seguintes, o uso da política tributária foi orientada pela ótica da necessidade de maior receita, reforçada pela ênfase na sustentabilidade da dívida pública e compatibilização entre receita e despesa, especialmente após 1998/99 com a introdução do novo *set* de regras fiscais que foram consolidados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (nº 101/2000).

A maior participação da despesa do governo pode ser encarada como forma de atender as demandas de uma sociedade democrática por maior acesso aos bens públicos e políticas redistributivas. No entanto, o maior gasto no caso do Brasil tende a sofrer de dois problemas: i) direcionamento para grupos de interesse mais bem relacionados ao poder público; ii) baixa qualidade e eficiência.

O direcionamento do gasto foi para grupos mais bem relacionados ao governo (grupos empresariais e sindicatos do funcionalismo, por exemplo), que utilizam o estado como forma de obter recursos da sociedade e, em paralelo, legitimar sua atuação. Nesse sentido, no caso do Brasil, podemos citar o crédito subsidiado oriundo de instituições públicas (BNDES, BB e CEF, por exemplo), cujo foco nas grandes empresas é justificado como forma de fortalecimento da indústria nacional. O problema é que essas firmas tendem a não necessitarem de crédito subsidiado na medida em que são de baixo risco e possuem tamanho suficiente para buscar recursos no mercado financeiro local e

---

<sup>5</sup>Ver <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/brazil/#paying-taxes> < comparação internacional > *Doing Business* sobre custo e tempo dispendido para pagamento de impostos pelas firmas.



internacional. Dessa forma, o subsídio de crédito contribui para distorcer o funcionamento do mercado financeiro e alocação de fundos que causam distorções no comportamento dos agentes (ver DE BOLLE, 2015). Adicionalmente, as firmas escolhidas tendem a ser aquelas que estabelecerem melhores relações com os políticos e burocracia estatal, contribuindo para reduzir a competição e evitar a entrada de novos concorrentes nacionais ou estrangeiros (ver LAZZARINI & MUSACCHIO, 2012). Outro caso consiste em grupos como as elites do funcionalismo público no nível federal e estadual que podem barganhar aumentos salariais, benefícios e condições de carreira melhores do que a iniciativa privada e outras parcelas do funcionalismo.

A baixa qualidade e eficiência consiste em verificar como incrementos de recursos impactam no fornecimento de bens públicos e no aumento do bem-estar. Na comparação internacional, os resultados sugerem que o gasto público no Brasil é pouco produtivo em relação aos padrões internacionais verificados em países desenvolvidos e em desenvolvimento (BENÍCIO *et al.*, 2015). Por exemplo, Mattos e Terra (2015) citam a possibilidade que grupos de interesse capturem o aumento de gastos para áreas que não seriam prioridade ou que não gerariam maior bem-estar social como, por exemplo, na saúde e educação. Na saúde, o gasto pode ser direcionado para hospitais em áreas ricas que desenvolvem pesquisas e atendimento de alta complexidade em detrimento ao cuidado médico preventivo e postos de saúde afastados em regiões mais pobres. Na educação, o gasto pode priorizar o ensino superior voltado para alunos de maior poder aquisitivo em detrimento ao ensino básico e profissionalizante. Em ambos os casos, certos grupos são beneficiados e elevam seu bem-estar, mas apresentam um impacto menor sobre o bem-estar dos demais grupos da sociedade, especialmente as classes de menor renda e mais fragilizadas socialmente.

A estrutura parafiscal se refere aos elementos que foram aprimorados e fortalecidos durante o governo militar e que permaneceram ativas, compostas, por exemplo, pelo FGTS, Sistema S, estruturais sindicais de trabalhadores, patronais e de classe. Esses grupos possuem a capacidade de criar e obrigar a coleta de taxas de indivíduos e de firmas que são transferidos para os grupos de interesse que dominam a entidade, mas que não estão submetidos ao orçamento ou ao controle do governo. Por exemplo, o “Sistema S” que capta 0,3% e FGTS 1,7% do PIB em 2010 (ver AFONSO *et al.*, 2013). Dessa forma, as estruturas constituem instrumentos legais de captação de recursos outorgadas pelo estado, mas que estão fora do controle direto dos eleitores, sistema político ou dos próprios associados.

O protecionismo se manifesta de duas formas. A primeira está relacionada à proteção de setores específicos através de elevadas tarifas de importação e barreiras não tarifárias, podendo levar a inviabilização do acesso dos bens e serviços estrangeiros ao mercado interno. Portanto, as empresas nacionais ou estrangeiras que mantenham plantas produtivas no Brasil se beneficiam da redução da competição proveniente do exterior, apresentando maior espaço para praticarem preços mais elevados e redução da qualidade. Assim, existe a resistência na abertura da economia e na maior integração às cadeias produtivas globais (ver CANUTO *et al.*, 2015; CANUTO *et al.*, 2013).

A segunda consiste em medidas de política industrial e de compras públicas que propositadamente forçam decisões que implicam na redução da competitividade e qualidade, somados ao aumento de custos, sem refletir em inovação ou novas tecnologias. Por exemplo, a Lei de Licitações (nº 8.666/1993) e as alterações posteriores preveem uma proteção à concorrência de empresas estrangeiras como evidenciado na cláusula “(...) § 5º Nos processos de licitação previstos no caput, poderá ser estabelecido margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras (...)”. Além disso, incluindo critérios subjetivos como geração de emprego e renda, efeito na arrecadação, desenvolvimento de tecnologias e inovação realizado no país. Dessa forma, as empresas estrangeiras são obrigadas a se associarem às nacionais para participarem de licitações e, ao mesmo tempo, os concorrentes nacionais podem propositadamente calibrar preços maiores sem o risco de perderem a concorrência. Outro exemplo, a utilização da obrigatoriedade de montagem local e conteúdo mínimo nacional como verificado no setor petrolífero, nos programas InovarAuto para indústria automobilística e Programa de Sustentação de Investimento (PSI) justificados como incentivo ao investimento, produtividade e inovação.

Os mecanismos presentes no funcionamento da democracia brasileira buscam minimizar os conflitos entre grupos de interesse e elevar a oferta de bens públicos e redistribuição para manter a paz social e justificar o sistema. Portanto, verificamos que o aumento do tamanho do governo não é refletido necessariamente na maior eficiência e qualidade do gasto ou que ocorra o direcionamento para elevar o provimento de bens públicos e redistribuição, refletindo em aumento do bem-estar social ou crescimento econômico de longo prazo. Dessa forma, a questão fiscal é influenciada pelo conflito dos grupos de interesses e a necessidade de manter seus privilégios, criando incentivos para maior gasto, preservação da estrutura tributária regressiva e complexa, também entravando ou distorcendo reformas.

### 3.2 Evidências empíricas

A proposta da seção é fundamentar empiricamente a evidência da relação entre a abertura política e redemocratização com o aumento do tamanho do governo. Para isso, a seção foi organizada em cinco partes. A primeira apresenta a estratégia empírica. A segunda analisa a evolução da receita e despesa total. A terceira explora a divisão por períodos. A quarta avança sobre o comportamento dos principais componentes da receita e despesa. A quinta e última explora estratégias e metodologias alternativas.

#### 3.2.1 Modelo, estratégia empírica e dados

O modelo utilizado na análise é baseado na especificação proposta por Akitoby *et al.* (2006). Portanto, temos:

$$\Delta \log G_t = \mu + \beta_0 \Delta \log Y_t + \gamma \log G_{t-1} - \varphi \log Y_{t-1} + \theta \log TDT_t + \varepsilon_t \quad (3.1)$$

Onde,  $t$  é o período,  $G$  a variável fiscal como receita, despesa ou componentes,  $Y$  o produto e  $\varepsilon$  o termo erro. O coeficiente  $\beta_0$  indica a resposta de curto prazo que pode ser anticíclica ( $\beta_0 < 0$ ), pró-cíclica ( $\beta_0 > 0$ ) ou acíclica ( $\beta_0 = 0$  ou não significativo), além disso representa o efeito voracidade mais intenso quanto maior o coeficiente para a despesa (ver TORNELL & LANE, 1998). A elasticidade de longo prazo  $\delta$  indica presença da Lei de Wagner, cujo coeficiente  $\delta$  pode ser obtido pela divisão entre  $\varphi$  por  $\gamma$ . A elasticidade de longo prazo maior que unidade ( $\delta > 1$ ) sugere aumento do tamanho do governo e uma interpretação expansiva da Lei de Wagner (ver PEACOCK & SCOTT, 2000). No entanto, se a elasticidade estiver entre zero e unidade ( $0 < \delta < 1$ ), a participação proporcional da variável fiscal cai em relação ao produto, ainda que em termos reais continue crescendo. Como controle, a expressão (3.1) utiliza os componentes de longo prazo ( $\gamma \log G_{t-1} - \varphi \log Y_{t-1}$ ) que captam os choques e efeitos não observados que influem na relação entre variável fiscal e produto. Notem que o objetivo não é testar a validade da Lei de Wagner, mas sim utilizar como parâmetro de longo prazo para controle e indicação da trajetória da variável fiscal. Adicionalmente, seguindo o modelo de Granado *et al.* (2013), utilizamos os termos de troca (TDT) como um índice que serve como controle adicional que reflete as relações comerciais do país e o resto do mundo.

A estratégia de estimação é similar à adotada por Akitoby *et al.* (2006). Na pré-estimação realizamos o teste de raiz unitária (teste ADF com e sem tendência) para variáveis fiscais e produto em log. Em seguida, estabelecemos quatro etapas:

- a) Período entre 1975 e 2014 para receita e despesa total, com a introdução de *dummies* sobre Constituição Federal de 1988, Plano Real e Lei de Responsabilidade Fiscal;
- b) Divisão de períodos considerando como quebras estruturais: abertura política em 1986; Plano Real em 1994; e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000;
- c) Estimamos o modelo para os principais componentes da receita e despesa;
- d) Exploramos estratégias e metodologias alternativas.

A metodologia de estimação para os itens “a”, “b” e “c” é feita por OLS, considerando os erros robustos para controle da heterocedasticidade, também introduzimos correção para sazonalidade pelas *dummies* de trimestre. Para o item “d” utilizamos uma IV-GMM como metodologia alternativa.

Os dados utilizados para estimação consistem em três classes: despesa e receita; produto; e termos de troca. Os dados sobre receita, despesa e componentes, além do produto foram extraídos da base disponibilizada pelo IPEA, cujos dados foram compilados e padronizados a partir da base primária da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e IBGE. A frequência dos dados é trimestral, abrangendo período entre de 1975Q1 a 2014Q3 para receita e despesa, enquanto os demais componentes abrangem os trimestres entre 1986Q1 a 2014Q3. Ambos foram transformados em valores reais pelo IGP-DI e padronizados para preços de dezembro/2015. Os termos de troca foram extraídos a partir dos dados sobre exportações e importações disponibilizados pelo MDIC e transformados em  $\log^6$ .

### 3.2.2 Receita e despesa total

O primeiro passo foi focar nas duas principais variáveis que permitem identificar mudanças no tamanho do governo: receita; e despesa total. Para isso, partimos de uma versão básica do modelo (3.1), em seguida introduzimos o controle formado pelos termos de troca (TDT) e as *dummies* (Constituição Federal de 1988, Plano Real e Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

---

<sup>6</sup>Ver especificação dos dados e teste de raiz unitária ADF no Anexo A.

A receita total não apresenta coeficiente de curto prazo significativo. A insensibilidade coeficiente de curto prazo  $\beta_0$  em relação às flutuações econômicas podem camuflar a estratégia do governo em defender receita ao criar e elevar alíquotas ao longo do tempo, mesmo em períodos de recessão, colocando a necessidade de extrair renda da sociedade como mais relevante do que a estabilização. Já no longo prazo, o coeficiente  $\delta$  é acima da unidade e significativamente diferente da unidade, sugerindo que ao longo do tempo ocorreu um aumento da participação da receita em relação ao produto (ver Tabela 3.1).

Tabela 3.1 - Receita total: 1975-2014

Variável	Coef.	Receita total				
		(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)
Constante	$\mu$	-1,427*** (0,493)	-1,563*** (0,520)	-1,594*** (0,517)	-1,215*** (0,464)	-1,398*** (0,427)
$\Delta Y_t$	$\beta_0$	0,256 (0,353)	0,285 (0,342)	0,284 (0,327)	0,252 (0,330)	0,322 (0,306)
$G_{t-1}$	$\gamma$	-0,151*** (0,045)	-0,161*** (0,048)	-0,196*** (0,055)	-0,262*** (0,069)	-0,502*** (0,097)
$Y_{t-1}$	$\varphi$	0,376*** (0,119)	0,407*** (0,126)	0,427*** (0,128)	0,430*** (0,124)	0,659*** (0,139)
Termos de troca (TDT)	*		0,029 (0,036)	0,029 (0,036)	0,073* (0,041)	0,076* (0,039)
Constituição Federal de 1988	*		*	0,210 (0,014)	0,008* (0,016)	0,025 (0,016)
Plano Real	*		*	*	0,049** (0,022)	0,039* (0,020)
Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	*		*	*	*	0,090*** (0,026)
$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$		2,496*** (0,233)	2,530*** (0,212)	2,181*** (0,263)	1,642*** (0,226)	1,314*** (0,111)
Se $\beta_0 = 1$		0,037	0,038	0,030	0,025	0,028
Se $\delta = 1$		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Teste F		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Significância conjunta - dummies		-	-	0,146	0,028	0,000
r-sq		0,441	0,444	0,456	0,480	0,547
Observações		158	159	158	158	158

Nota: \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; estimações por OLS com erros robustos; utilizamos *dummies* de trimestre para correção da sazonalidade; termos de troca como controle; coeficiente de longo prazo  $\delta$  estimado pela combinação não-linear de  $\varphi$  por  $\gamma$ ; estatística Durbin-Watson sugere que não há autocorrelação.

A despesa apresenta um comportamento de curto prazo que sugere pró-ciclicidade, cujos coeficientes  $\beta_0$  são positivos e significativos, também sendo estatisticamente iguais à unidade. No longo prazo, os coeficientes  $\delta$  são maiores que a unidade, sugerindo que ocorreu um aumento do tamanho do governo em relação ao produto, também estatisticamente diferentes da unidade (ver Tabela 3.2).

Tabela 3.2 - Despesa total: 1975-2014

Variável	Coef.	Despesa total				
		(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)
Constante	$\mu$	-2,509*** (0,658)	-2,809*** (0,688)	-2,878*** (0,689)	-2,270*** (0,606)	-2,244*** (0,575)
$\Delta Y_t$	$\beta_0$	0,955*** (0,277)	1,006*** (0,288)	0,988*** (0,281)	0,907*** (0,269)	0,883*** (0,261)
$G_{t-1}$	$\gamma$	-0,249*** (0,055)	-0,272*** (0,058)	-0,326*** (0,079)	-0,378*** (0,091)	-0,510*** (0,121)
$Y_{t-1}$	$\varphi$	0,646*** (0,154)	0,715*** (0,162)	0,755*** (0,171)	0,708*** (0,156)	0,813*** (0,017)
$TDT_t$	$\theta$	*	0,058 (0,045)	0,061 (0,046)	0,111** (0,053)	0,097* (0,052)
Constituição Federal de 1988		*	*	0,031 (0,024)	0,014 (0,023)	0,031 (0,026)
Plano Real		*	*	*	0,056* (0,030)	0,031 (0,027)
Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)		*	*	*	*	0,073** (0,028)
$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$		2,589*** (0,190)	2,626*** (0,174)	2,318*** (0,244)	1,874*** (0,259)	1,595*** (0,193)
Se $\beta_0 = 1$		0,872	0,983	0,966	0,730	0,655
Se $\delta = 1$		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Teste F		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Significância conjunta - dummies		-	-	0,203	0,113	0,043
r-sq		0,423	0,429	0,442	0,462	0,498
Observações		158	158	158	158	158

Nota: \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; estimações por OLS com erros robustos; utilizamos *dummies* de trimestre para correção da sazonalidade; termos de troca como controle; coeficiente de longo prazo  $\delta$  estimado pela combinação não-linear de  $\varphi$  por  $\gamma$ ; estatística Durbin-Watson sugere que não há autocorrelação.

A introdução de *dummies* de ano permite identificar os choques que ocorreram em cada ano e como impactaram no comportamento das variáveis fiscais. Os coeficientes de curto prazo  $\beta_0$  foram similares aos estimados sem *dummies* de ano em que sugere uma insensibilidade da receita em relação às flutuações econômicas, mas a despesa possui resposta pró-cíclica com valor-p <0,150. Já os coeficientes de longo prazo  $\delta$  apresentaram valores menores em que a receita ficou abaixo da unidade (0,544) e a despesa próxima à unidade (0,994), ambos significativamente diferentes da unidade e com maior erro padrão

em relação às estimativas sem *dummies* de ano. Os resultados sugerem a existência de choques que foram captados pelas *dummies* de ano e, dessa forma, reduziram os coeficientes de longo prazo  $\delta$ . No entanto, as significâncias das *dummies* de ano sugerem que a resposta da política econômica em períodos de instabilidade e crise fiscal tende a ser elevar a receita pelo aumento da carga tributária, mas que não é reduzida em períodos de estabilidade e crescimento, transformado em um novo nível de gasto mais elevado em relação ao produto (ver tabela 3.3).

Tabela 3.3 -Receita e despesa total: 1975-2014 (*dummies* de ano)

Variável	Coef.	Receita total		Despesa total	
		(I)	(II)	(I)	(II)
Constante	$\mu$	2,520 (2,267)	2,520 (2,267)	-0,549 (0,360)	-0,944 (3,508)
$\Delta Y_t$	$\beta_0$	0,225 (0,315)	0,225 (0,315)	0,799 (0,529)	0,799 (0,529)
$G_{t-1}$	$\gamma$	-1,122*** (0,098)	-1,122*** (0,098)	-1,169*** (0,114)	-1,169*** (0,114)
$Y_{t-1}$	$\varphi$	0,610 (0,382)	0,610 (0,382)	1,162** (0,570)	1,162** (0,570)
$TDT_t$	$\theta$	0,055 (0,095)	0,055 (0,095)	-0,057 (0,197)	-0,057 (0,197)
Constituição Federal de 1988	*		0,063 (0,046)	*	0,0248 (0,088)
Plano Real	*		0,028 (0,053)	*	-0,044 (0,089)
Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	*		0,435*** (0,067)	*	0,415*** (0,109)
<i>Dummies</i> de ano significativas (valo-p < 0,100)		1975-2011	1975; 1977-1979; 1981-1982; 1984-1985; 1991-1993; 1996; 1998-2011	1975-1987; 1989-1999; 2010-2013	1979-1982; 1984-1985; 1988; 1991-1992; 1998-1999; 2008;2010-2013
$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$		0,544* (0,330)	0,544* (0,330)	0,994** (0,506)	0,994** (0,506)
Se $\beta_0 = 1$		0,016	0,016	0,705	0,705
Se $\delta = 1$		0,000	0,000	0,000	0,000
Teste F		0,000	0,000	0,000	0,000
r-sq		0,782	0,782	0,765	0,765
Observações		158	158	158	158

Nota: \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; despesa total possui coeficiente  $\beta_0$  significativo com valor-p <0,150; estimações por OLS com erros robustos; utilizamos *dummies* de trimestre para correção da sazonalidade; termos de troca como controle; coeficiente de longo prazo  $\delta$  estimado pela combinação não-linear de  $\varphi$  por  $\gamma$ ; estatística Durbin-Watson sugere que não há autocorrelação.

Os dados sugerem que em anos de crise e ajuste fiscal ocorram ajustes que impactam naquele período verificado pelo comportamento da despesa total que engloba gastos primários e encargos da dívida. Por exemplo, o início da crise fiscal e externa da década de 1980 foi captada pela significância dos anos de 1979-82, seguido pelo aprofundamento da crise no biênio 1984-85, 1988 e 1991-92. Após a estabilização da economia com Plano Real em 1994, o novo choque ocorreu durante crise externa e cambial de 1998-99. Em seguida, os anos entre 2000 e 2007 não foram significativos sugerindo estabilidade na estrutura institucional e econômica, quebrada pela crise de 2008. No período final de 2010 a 2013, as *dummies* de ano voltaram a ser significativas que pode ser lida como resultado do ajuste frente a instabilidade da crise financeira internacional que tiveram efeitos em 2009-10, seguido pela alteração da prioridade da política econômica na direção do incentivo tributário e fiscal ao consumo e investimento.

### 3.2.3 Divisão por períodos

A análise por períodos possui como objetivo introduzir quebras estruturais e verificar o comportamento da receita e despesa total no curto e longo prazo. Para isso, estimamos os coeficientes em cada período separadamente, tomando como base: abertura política em 1986; e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A opção por estimar separadamente para cada período decorre da hipótese de que ocorreram quebras estruturais na condução da política econômica e no comportamento das finanças públicas que são simbolizadas por esses choques.

A receita total apresenta coeficiente  $\gamma$  significativos para os períodos analisados. No curto prazo, o coeficiente  $\beta_0$  é positivo e significativo para o período posterior à Lei de Responsabilidade Fiscal, sugerindo maior estabilidade da estrutura tributária e estratégia de defesa da receita, assim contribuindo para a estabilização da demanda agregada privada. No longo prazo, observamos que o período pré-abertura política (1975-1985) apresenta o coeficiente  $\delta$  menor que a unidade (0,679). Enquanto os demais períodos apresentam coeficiente  $\delta$  maior que unidade, persistentes após a abertura política e a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (ver Tabela 3.4).



Tabela 3.4 - Receita total: divisão por períodos

Variável	Coef.	Receita total					
		Geral		Abertura Política		Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	
		1975-2014	1975-1985	1986-2014	1975-1999	1986-1999	2000-2014
Constante	$\mu$	-1,398*** (0,427)	0,666 (0,000)	-1,839*** (0,579)	-0,537 (0,883)	1,348 (1,780)	-1,857*** (0,447)
$\Delta Y_t$	$\beta_0$	0,322 (0,306)	0,060 (0,417)	0,187 (0,319)	-0,006 (0,310)	0,065 (0,300)	0,786*** (0,238)
$G_{t-1}$	$\gamma$	-0,502*** (0,097)	-0,746*** (0,145)	-0,468*** (0,109)	-0,463*** (0,115)	0,406*** (0,137)	-0,522*** (0,105)
$Y_{t-1}$	$\varphi$	0,659*** (0,139)	0,506*** (0,169)	0,704*** (0,173)	0,479*** (0,171)	0,558* (0,313)	0,781*** (0,162)
$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$		1,314*** (0,111)	0,679*** (0,220)	1,504*** (0,142)	1,034*** (0,333)	1,376* (0,775)	1,497*** (0,070)
Se $\beta_0 = 1$		0,028	0,031	0,012	0,002	0,001	0,372
Se $\delta = 1$		0,000	0,000	0,000	0,000	0,002	0,000
Teste F		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
r-sq		0,547	0,550	0,631	0,433	0,503	0,936
Observações		158	43	114	99	55	58

Nota: \*\*\*Valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; receita e despesa período 1975-2014; estimados por OLS com erros robustos; *dummies* para Constituição Federal de 1988, Plano Real e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); como controle utilizamos os termos de troca; estatística Durbin-Watson sugere que não há autocorrelação.

A despesa total apresenta um comportamento similar à receita total. No curto prazo, o coeficiente  $\beta_0$  é positivo e significativo para os períodos posteriores à abertura política, sugerindo que a redemocratização e as mudanças institucionais foram fatores que contribuíram para a acentuação do comportamento pró-cíclico da despesa. No entanto, o comportamento pró-cíclico foi amenizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo coeficiente  $\beta_0$  foi menor do que nos períodos anteriores (1975-1999; e 1986-1999). No longo prazo, o coeficiente  $\delta$  foi menor que a unidade durante o governo militar (1975-1985), enquanto nos demais períodos analisados foi maior que a unidade, sugerindo um aumento do tamanho do governo (ver Tabela 3.5).

Tabela 3.5 - Despesa total: divisão por períodos

Variável	Coef.	Despesa total					
		Geral	Abertura Política		Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)		
		1975-2014	1975-1985	1986-2014	1975-1999	1986-1999	2000-2014
Constante	$\mu$	-2,244*** (0,575)	0,971 (1,043)	-2,258** (1,067)	-2,066 (1,491)	-2,084 (2,532)	-3,622*** (0,769)
$\Delta Y_t$	$\beta_0$	0,883*** (0,261)	-0,408 (0,546)	1,089*** (0,293)	1,058*** (0,329)	1,248** (0,488)	0,790* (0,487)
$G_{t-1}$	$\gamma$	-0,510*** (0,121)	-0,976*** (0,163)	-0,576*** (0,155)	-0,459*** (0,128)	-0,511*** (0,167)	-0,969*** (0,115)
$Y_{t-1}$	$\varphi$	0,813*** (0,169)	0,649*** (0,222)	0,879*** (0,285)	0,744*** (0,254)	0,781* (0,461)	1,469*** (0,251)
$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$		1,595*** (0,193)	0,665*** (0,184)	1,524*** (0,200)	1,619** (0,640)	1,529* (0,851)	1,516*** (0,073)
Se $\beta_0 = 1$		0,655	0,014	0,762	0,862	0,613	0,669
Se $\delta = 1$		0,000	0,000	0,000	0,000	0,003	0,000
Teste F		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
r-sq		0,498	0,783	0,502	0,517	0,517	0,656
Observações		158	43	114	99	55	58

Nota: \*\*\*Valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; receita e despesa período 1975-2014; estimados por OLS com erros robustos; *dummies* para Constituição Federal de 1988, Plano Real e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); como controle utilizamos os termos de troca; estatística Durbin-Watson sugere que não há autocorrelação.

Os resultados sugerem que a partir da abertura política ocorreu o aumento do tamanho do governo, identificado pelo comportamento da receita e despesa total. Na despesa, os coeficientes de curto prazo e de longo prazo sugerem a presença do efeito voracidade em que a tendência é o comportamento pró-cíclico acompanhado da expansão. Dessa forma, os mecanismos que foram incorporados dentro do novo *set* institucional e de administração de conflitos implicam em incentivos para o aumento do tamanho do governo. Adicionalmente, podemos considerar que os elementos como interação com política econômica e as mudanças institucionais tenham também contribuído para o resultado, interagindo com os mecanismos e dinâmica da redemocratização.

### 3.2.4 Componentes: receita e despesa

O passo seguinte foi desagregar os componentes da receita e despesa. A receita foi dividida em: recursos administrados pela Secretaria da Receita Federal (SRF); impostos de importação; impostos sobre operações de crédito (IOF); imposto sobre produtos industrializados (IPI); imposto de renda (IR); arrecadação da previdência social. Os componentes da receita que apresentaram coeficientes significativos no curto prazo foram o imposto de renda e a arrecadação da previdência social. No longo prazo, a receita administrada pela SRF apresentou coeficiente de 1,948 sugerindo um aumento das

receitas em proporção do produto. Os itens importação, IOF e IR também apresentaram coeficientes acima da unidade. A previdência social apresentou resposta significativa de curto prazo (1,008) e coeficiente de longo prazo maior que a unidade (1,483) (ver Tabela 3.6)

Tabela 3.6 - Componentes da receita: 1986-2014

Variável	Coef.	Total	Componentes					Previdência
			Administrada pela SRF	Importação	IOF	IPI	IR	
Cons.	$\mu$	-1,839*** (0,579)	-3,052*** (0,986)	-1,030* (0,617)	-6,903** (2,843)	1,130** (0,454)	-3,279*** (0,715)	-3,535*** (0,939)
$\Delta Y_t$	$\beta_0$	0,187 (0,319)	0,333 (0,359)	0,201 (0,331)	-0,693 (1,412)	0,137 (0,205)	0,667* (0,400)	1,008*** (0,226)
$G_{t-1}$	$\gamma$	-0,468*** (0,109)	-0,460*** (0,118)	-0,345*** (0,075)	-0,445*** (0,160)	-0,419*** (0,073)	-0,906*** (0,125)	-0,877*** (0,117)
$Y_{t-1}$	$\varphi$	0,704*** (0,173)	0,896*** (0,255)	0,392*** (0,127)	1,441** (0,570)	0,124** (0,058)	1,253*** (0,195)	1,301*** (0,232)
$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$		1,504*** (0,142)	1,948*** (0,171)	1,136*** (0,268)	3,236*** (0,400)	0,295** (0,143)	1,384*** (0,097)	1,483*** (0,133)
Se $\beta_0 = 1$		0,012	0,066	0,018	0,233	0,000	0,407	0,973
Se $\delta = 1$		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Teste F		0,000	0,000	0,000	0,068	0,000	0,000	0,000
r-sq		0,631	0,409	0,468	0,368	0,597	0,623	0,601
Observações		114	114	114	114	114	114	114

Nota: \*\*\*Valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; receita e despesa período 1975-2014; estimados por OLS com erros robustos; *dummies* para Constituição Federal de 1988, Plano Real e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); como controle utilizamos os termos de troca; estatística Durbin-Watson sugere que não há autocorrelação.

A despesa total foi desagregada em: pessoal e encargos; custeio e investimento; outras vinculações; encargos da dívida mobiliária; e despesa da previdência social. O componente da despesa que apresentou reação do curto prazo significativa foi custeio e investimento (1,607), além da previdência (0,770). No longo prazo, o item de maior coeficiente foi custeio e investimento (2,577), outras vinculações (1,748), previdência (1,512), enquanto despesa com pessoal e encargos ficaram abaixo da unidade (0,822) (ver tabela 3.7).

Tabela 3.7 - Componentes da despesa: 1986-2014

Variável	Coef.	Total	Componentes				Previdência
			Pessoal e encargos	Custeio e investimento	Outras vinculações	Encargos dívida mobiliária	
Cons.	$\mu$	-2,258** (1,067)	-0,183 (0,623)	-8,094*** (2,275)	-6,944*** (1,561)	-1,101 (4,209)	-4,509*** (0,567)
$\Delta Y_t$	$\beta_0$	1,089*** (0,293)	0,250 (0,390)	1,607** (0,671)	0,707 (0,633)	3,711 (3,078)	0,770* (0,446)
$G_{t-1}$	$\gamma$	-0,576*** (0,155)	-0,574*** (0,114)	-0,763*** (0,152)	-1,046*** (0,098)	-0,446** (0,175)	-1,044*** (0,064)
$Y_{t-1}$	$\varphi$	0,879*** (0,285)	0,472*** (0,157)	1,967*** (0,480)	1,828*** (0,299)	0,473 (0,718)	1,580*** (0,120)
$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$		1,524*** (0,200)	0,822*** (0,173)	2,577*** (0,228)	1,748*** (0,202)	1,062 (1,469)	1,514*** (0,086)
Se $\beta_0 = 1$		0,762	0,058	0,368	0,645	0,381	0,000
Se $\delta = 1$		0,000	0,000	0,000	0,000	0,161	0,606
Teste F		0,000	0,000	0,000	0,000	0,030	0,000
r-sq		0,502	0,534	0,659	0,570	0,304	0,566
Observações		114	114	114	114	114	114

Nota: \*\*\*Valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; receita e despesa período 1975-2014; estimados por OLS com erros robustos; *dummies* para Constituição Federal de 1988, Plano Real e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); como controle utilizamos os termos de troca; estatística Durbin-Watson sugere que não há autocorrelação.

A desagregação dos componentes da receita e despesa total permite identificar três movimentos. O primeiro, de que as receitas administradas pela SRF apresentaram maiores coeficientes de longo prazo, sugerindo um aumento da carga tributária em relação ao produto. O segundo, de que as despesas com custeio e investimento são mais voláteis no curto prazo e apresentam maior tendência de crescimento no longo prazo. Enquanto os gastos com pessoal e encargos não são significativos no curto prazo e apresentam coeficientes de longo prazo abaixo da unidade, sugerindo uma redução da participação em relação ao produto. O terceiro, de que a previdência possui uma elevada contribuição para aumento da receita e despesa do governo no longo prazo, sugerindo um custo crescente para manutenção do sistema e de parte relevante das transferências. Ao mesmo tempo, a receita previdenciária é pró-cíclica e mais volátil explicada pela dependência das flutuações econômicas, formalização da economia e nível de emprego.

### 3.2.5 Metodologias alternativas e fragilidades

Para verificar a facticidade dos resultados obtidos na estimação por OLS estimamos o modelo (3.1) através do IV-GMM, cujos instrumentos são os termos de troca ( $\Delta TDT_t$ ) e produto defasado ( $\Delta Y_{t-1}$ ). Dessa forma, esperamos que os coeficientes sejam similares aos estimados por OLS.

Para receita e componentes os coeficientes foram similares aos encontrados por OLS. No entanto, o período anterior à abertura política (1975-1985) sugere que no longo prazo o coeficiente  $\delta$  não é significativo, enquanto o coeficiente  $\beta_0$  é significativo e anticíclico, portanto, podendo indicar a necessidade de elevar receita e acentuar os ciclos econômicos. Os demais coeficientes foram similares aos obtidos por OLS, confirmando a tendência do crescimento do tamanho do governo através da maior extração de renda do setor privado após a abertura política e redemocratização. Em especial, identificado no comportamento no coeficiente de curto prazo para as receitas administradas pela SRF (ver Tabela 3.8).

Tabela 3.8 - Receita e principais componentes

Variável	Coef.	Total				Administrada pela SRF	Previdência
		1975-2014	1975-1985	1986-2014	2000-2014		
Cons.	$\mu$	-1,514*** (0,407)	3,071** (1,465)	-1,081*** (0,405)	-1,079*** (0,305)	-3,119*** (0,826)	-3,223*** (0,793)
$\Delta Y_t$	$\beta_0$	0,937* (0,558)	-2,253* (1,163)	0,537 (0,671)	0,538 (0,486)	1,372* (0,787)	0,503 (0,735)
$G_{t-1}$	$\gamma$	-0,456*** (0,088)	-0,874*** (0,147)	-0,371*** (0,096)	-0,443*** (0,091)	-0,470*** (0,105)	-0,805*** (0,137)
$Y_{t-1}$	$\varphi$	0,643*** (0,127)	0,198 (0,231)	0,502*** (0,137)	0,585*** (0,126)	0,917*** (0,221)	1,194*** (0,227)
$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$		1,409*** (0,122)	0,228 (0,263)	1,352*** (0,124)	1,320*** (0,067)	1,951*** (0,125)	1,483*** (0,112)
Se $\beta_0 = 1$		0,910	0,005	0,490	0,341	0,636	0,499
Se $\delta = 1$		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Test of endogeneity		0,248	0,029	0,571	0,424	0,136	0,670
Hansen test		0,237	0,343	0,110	0,780	0,143	0,031
Wald test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
r-sq		0,477	0,080	0,604	0,927	0,233	0,558
Observações		156	41	112	56	114	114

Nota: \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; receita administrada pela SRF e Previdência para período 1986-2014; IV-GMM estimado com erros robustos; *dummies* para Constituição Federal de 1988, Plano Real e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); instrumentos termos de troca ( $\Delta TDT_t$ ) e produto defasado ( $\Delta Y_{t-1}$ ).

Na análise da despesa, também observamos resultados similares aos obtidos pela estimação por OLS. Porém, o período anterior à abertura política (1975-1985) apresenta coeficiente  $\delta$  estatisticamente igual à unidade, mas não foi verificada significância do coeficiente de curto prazo. Após a abertura política e a redemocratização ocorreu um aumento do tamanho do governo indicado pelo coeficiente  $\delta$  significativo e acima da unidade, como também o comportamento pró-cíclico da despesa, especialmente nos itens de custeio e investimento, previdência (ver Tabela 3.9).

Tabela 3.9 - Despesa e principais componentes

Variável	Coef.	Total				Pessoal e encargos	Custeio e investimento	Previdência
		1975-2014	1975-1985	1986-2014	2000-2014			
Cons.	$\mu$	-2,826*** (0,728)	3,221* (1,873)	-2,581*** (0,751)	-3,060*** (0,634)	-0,582 (0,495)	-10,827*** (1,976)	-4,432*** (0,540)
$\Delta Y_t$	$\beta_0$	2,128*** (0,789)	-2,600 (1,604)	2,247*** (0,726)	0,968 (0,721)	0,120 (0,913)	4,009*** (1,230)	1,820*** (0,624)
$G_{t-1}$	$\gamma$	-0,480*** (0,118)	-1,208*** (0,291)	-0,543*** (0,134)	-0,954*** (0,151)	-0,602*** (0,107)	-0,863*** (0,141)	-1,000*** (0,039)
$Y_{t-1}$	$\varphi$	0,887*** (0,189)	0,452** (0,233)	0,908*** (0,220)	1,364*** (0,231)	0,560*** (0,141)	2,497*** (0,427)	1,536*** (0,106)
$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$		1,850*** (0,267)	0,374* (0,207)	1,671*** (0,167)	1,431*** (0,057)	0,929*** (0,126)	2,894*** (0,198)	1,535*** (0,081)
Se $\beta_0 = 1$		0,153	0,025	0,086	0,965	0,335	0,015	0,189
Se $\delta = 1$		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Test of endogeneity		0,055	0,053	0,045	0,907	0,767	0,035	0,062
Hansen test		0,421	0,658	0,380	0,455	0,458	0,742	0,771
Wald test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
r-sq		0,388	0,678	0,431	0,638	0,528	0,581	0,490
Observações		156	41	112	56	114	114	114

Nota: \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; itens de despesa sobre pessoal e encargos, custeio e investimento e previdência para o período 1986-2014; IV-GMM estimado com erros robustos; *dummies* para Constituição Federal de 1988, Plano Real e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); instrumentos termos de troca ( $\Delta TDT_t$ ) e produto defasado ( $\Delta Y_{t-1}$ ).

Outras potenciais distorções presentes nos resultados consistem em três fatores. O primeiro devido ao período analisado ser longo e, assim, implicando em dificuldades na padronização dos dados, mesmo tendo como base comum a metodologia proposta e aplicada pelo IPEA. O segundo, de que o processo inflacionário e de crise podem levar a distorções relacionadas à obtenção dos dados deflacionados, especialmente ao longo dos anos 1980s em que reservou maior instabilidade. O terceiro, de que a opção por utilizar uma especificação em OLS e IV-GMM manteve simplicidade na análise, mas que potencialmente pode gerar distorções refletidas nos coeficientes obtidos. Em especial, as distorções podem ser oriundas de choques e de alterações na dinâmica da relação entre as variáveis ao longo do tempo, contribuindo para afetar a relação entre as variáveis fiscais e o produto. Apesar desses fatores potencialmente interagirem com o novo ambiente institucional, tendem a não alterar os principais resultados e indicações.

### 3.3 Democracia *versus* tamanho do governo

A ideia que orientou a construção do capítulo foi a percepção de que é possível identificar uma relação entre o processo de abertura política e redemocratização sobre o tamanho do governo no Brasil. Assim, o equilíbrio que emergiu durante o processo de redemocratização impulsionou, de um lado, a pressão pela maior oferta de bens públicos e redistribuição, de outro, a manutenção e ampliação dos privilégios dos grupos de interesse. O impacto foi contribuir para o maior tamanho do governo, verificado na trajetória de receita e despesa, mas distorcidos devido à presença de fragilidade institucional e a operação de uma democracia não consolidada.

A construção da hipótese foi articulada a partir das características da abertura política e redemocratização, as evidências empíricas e a discussão presente na literatura. Dessa forma, estabelecemos três pilares que permitem identificar os canais e mecanismos presentes no funcionamento da democracia brasileira: ambiente político e econômico em que ocorreu abertura política; fragilidade institucional e tendência de construção de uma democracia iliberal; emergência de um equilíbrio que exige um crescimento do tamanho do governo, em especial da despesa, como forma de minimizar os conflitos de interesse, manter a paz social e a estabilidade política.

A literatura sugere que as flutuações econômicas, episódios de crescimento ou recessão persistentes podem alterar a ideologia e as preferências da sociedade em relação ao papel do estado. Nesse sentido, Giuliano e Spilimbergo (2014) indicam que gerações que cresceram durante “*bad times*” possuem menos confiança no governo, mas exigem maior oferta de bens públicos e de políticas redistributivas. Além disso, nos países que apresentam maior desigualdade na distribuição de renda, a sociedade tende a exigir maior intensidade das políticas redistributivas (ver BESLEY e PERSSON, 2014). No Brasil, ocorreu uma queda no crescimento econômico, redução do nível de emprego, aceleração inflacionária, fechamento do mercado de crédito e acesso aos bens importados na década de 1980. Assim, emergiu um cenário que era propício para uma quebra institucional e a pressão pela mudança do contrato social e do modelo de interação do estado com a sociedade e mercado.

Os dois canais propulsores dessa mudança foram o estabelecimento de uma crise profunda na década de 1980, a elevada desigualdade e a incorporação de grupos marginalizados e excluídos. A crise intensificou a percepção da sociedade de uma queda no nível e na qualidade de vida na década de 1980 em relação aos anos 1970s, implicando em uma alteração nas preferências e na ideologia presente na sociedade sobre o papel do

governo. Portanto, constituindo uma queda de bem-estar e renda, cujos mais afetados foram as parcelas mais pobres da sociedade, marginalizadas do mercado formal de trabalho e do escopo de atendimento das políticas públicas. Ao mesmo tempo, o governo militar limitava o acesso aos bens públicos e aceitava a desigualdade como necessária para viabilizar o maior crescimento e investimento. Assim, quando ocorreu a abertura política e as eleições sob o governo democrático, houve maior pressão para elevar a oferta de bens públicos e políticas redistributivas proveniente de grupos sociais diversos. Portanto, os políticos no nível nacional e subnacional foram incentivados em incorporar o discurso e, pelo menos, em certo grau defender o maior gasto do governo.

Nesse ambiente, os governos estaduais foram incentivados a elevarem seu gasto, cujo financiamento adotava estratégias não sustentáveis, tais como financiamento para gastos correntes e maquiagens fiscais. O motivo era uma maior liberdade oriunda da fragilidade do governo democrático e das instituições locais frágeis que não criavam incentivos para maior responsabilidade e o comprometimento com sustentabilidade fiscal e da dívida pública (ver GIAMBIAGI e RIGOLON, 1999; WERLANG e FRAGA NETO, 1995). Além disso, as elites políticas e econômicas no nível local passaram a ter liberdade para utilizar as finanças estaduais para seu próprio benefício, sendo capazes de forçar transferências e obtenção de recursos do governo federal. Dessa forma, geraram problemas fiscais e administrativos nos estados que só foram enfrentados na segunda metade dos anos 1990 pela imposição da reestruturação e de regras mais rígidas. Em especial, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Lei nº 9.496/1997) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

No nível nacional, o movimento também foi verificado na eleição para ANC que ficou responsável pela formulação da nova Constituição e o estabelecimento dos parâmetros para orientar a relação entre estado, sociedade e mercado. Assim é possível identificar na escolha de um perfil de Constituinte que reflete as preferências do eleitor médio no estilo Meltzer e Richard (1981), acompanhado da construção de um novo ponto de estabilidade do contrato social dentro da linha Alesina e Glaeser (2004). Dessa forma, o formato da Constituição Federal de 1988, especialmente no aspecto invasivo sobre a administração de estado, do processo orçamentário e da decisão de gastos incorporavam as novas preferências e a ideologia que emergiram na época.

A fragilidade institucional impulsionou que o processo de abertura política e redemocratização tivessem como resultado uma democracia iliberal. Na dinâmica de uma democracia iliberal, tomando como base a taxonomia de Mukand e Rodrik (2015), existe



a presença do sufrágio universal, mas não uma defesa clara dos direitos e parâmetros para negociação de conflitos. O resultado dessa dinâmica sobre a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi eleger os Constituintes que consideravam necessário: elevar a oferta de bens públicos e redistribuição no sentido da construção de um estado de bem-estar social; preservar e ampliar os privilégios dos grupos de interesses. O primeiro era evidente no discurso dos Constituintes em geral, mais intensa nos membros dos grupos mais progressistas, cuja evidência está no discurso de fechamento da ANC por Ulysses Guimarães. O segundo era incorporado nas atitudes do chamado “Centrão” que entravava reformas e bloqueava mudanças profundas na estrutura de estado e no sistema tributário.

As evidências dessa relação estão na presença de cláusulas na Constituição Federal de 1988 que buscaram criar mecanismos para maior o gasto com bens públicos e políticas redistributivas. Ao mesmo tempo em que emergiam entraves para maior abrangência com reformas estruturais no setor público, envolvendo a estrutura tributária, organização de estado e decisão de gasto. O dilema presente na Constituinte é condizente com trabalhos como Perotti (1996), Alesina e Rodrik (1994) em que o estado precisava, de um lado, conciliar a oferta de bens públicos e redistribuição para manter paz social e estabilidade política como necessários para o funcionamento da economia e sociedade. De outro, o estado era pressionado em atender os grupos de interesses que aparelham o estado e buscam distorcer as políticas públicas e a administração de estado para manter ou ampliar seus privilégios.

Portanto, a abertura política e a redemocratização nos anos 1980s impulsionou a emergência de um equilíbrio baseado em dois pontos. O primeiro em que o estado se comprometeu em elevar a oferta e viabilizar a universalização dos bens públicos, somados ao aumento das políticas redistributivas como forma de contribuir para reduzir a desigualdade e a pobreza. A percepção coerente com o comportamento de um país que passou pela transição de um governo autoritário para democrático e com maior participação popular, cuja sociedade e diversos grupos sociais passam a exigir mais oferta de bens públicos e políticas redistributivas (ver ACEMOGLU *et al.*, 2013; ALESINA *et al.*, 2012). No caso do Brasil, o comprometimento foi institucionalizado na Constituição Federal de 1988 que forçou as diferentes esferas de governo a cumprirem as determinações de gastos e vinculações, também abrindo margem para medidas discricionárias e mudanças na legislação no sentido de ampliar esse compromisso.

O segundo, que o sistema político se comprometeu em evitar reformas que afetassem negativamente os grupos de interesses que aparelham o estado, impactando em

diversos aspectos do funcionamento do setor público e privado. Assim contribuindo para a distorção na ação do estado, abrindo espaço para atuação dos *rent-seeking* e o entravamento de reformas (ver SPINESI, 2009; MAURO, 1998). Dessa forma, o equilíbrio busca reduzir os conflitos entre os grupos de interesses em relação aos benefícios tributários e acesso aos recursos orçamentários, preservando a preocupação de atender as demandas por bens públicos e redistribuição. A manutenção do equilíbrio depende da capacidade do governo extrair renda do setor privado e o direcionar para o gasto, tornando o governo um instrumento de concentração de renda, capaz de distorcer as relações entre agentes e afetar negativamente o crescimento de longo prazo.

A literatura sugere que nos países em desenvolvimento, a fragilidade institucional e a estrutura de incentivos contribuem para os governantes adotarem um comportamento pró-cíclico na política fiscal e mais sujeito ao efeito voracidade. Portanto, o aumento do tamanho do governo deriva em grande parte dessa fragilidade institucional (ver PROFETA *et al.*, 2013; BRENDER e DRAZEN, 2007). No Brasil, identificamos esse movimento através dos mecanismos que foram institucionalizados na Constituição Federal de 1988 e nas legislações posteriores. Por exemplo, receitas vinculadas, limitação da liberdade dos governos eleitos em administrarem o processo e execução orçamentária, restrição da discussão de grandes temas com a sociedade e na condução de reformas.

Os períodos de crise econômica e de ajuste fiscal são acompanhados pela estratégia de defesa da receita por meio de elevação de impostos ou busca de receitas extraordinárias. Já o gasto possui dificuldades em ser cortado, especialmente relacionado ao custeio, funcionalismo público e previdência, cujo engessamento pode ser atribuído em como a estrutura social e política são resistentes às reformas. Porém, as reformas e as mudanças na legislação tendem a emergir em períodos de crise, quando o conflito de interesses e percepção da sua necessidade são mais proeminentes, levando as alterações a não serem negociadas, discutidas amplamente e implementadas por consenso. Por exemplo, o estabelecimento do regime de Metas de Inflação em 1999 e a Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, ambos realizados na crise fiscal, cambial e externa entre o fim da década de 1990 e começo de 2000. Outros exemplos, mais recentes ocorreram durante a crise fiscal de 2015-16 em que foi aprovada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 55/2016 sobre o limite de gasto. Ao mesmo tempo, emergiu a discussão sobre o limite da dívida pública federal presente na Proposta de Resolução do Senado (PRS) nº 84/2007 e a alteração de governança nas estatais pela Lei das Estatais Lei nº 13.303/2016.

### 3.4 Conclusão

A proposta do capítulo foi explorar a relação entre abertura política e mudança do contrato social sobre o tamanho do governo. A hipótese presente no capítulo é que o maior tamanho do governo foi incentivado por dois elementos: demanda por bens públicos, redistribuição e redução da desigualdade; preservar e ampliar os privilégios de grupos de interesse mais bem relacionados com o setor público.

As evidências encontradas no capítulo demonstram que a abertura política na década de 1980 representou uma quebra estrutural em relação ao tamanho do governo e a interação do estado com a sociedade. Assim, sugerindo uma trajetória de aumento da participação da receita e despesa em relação ao produto como forma de responder ao novo cenário e preservar o equilíbrio político que emergiu durante o processo de redemocratização. As evidências também indicam que o movimento de crescimento do governo se tornou mais claro após a estabilização da economia e a consolidação do sistema político, especialmente após as reformas e introdução do novo *set* de instituições e regras fiscais na década de 1990. Dentro desse novo *set*, a sustentação do equilíbrio passou a depender de que a receita crescesse em taxas maiores do que a despesa, contribuindo para o aumento do tamanho do governo, especialmente que os ajustes fiscais recessivos sejam feitos através do aumento da carga tributária ou busca de extrair maior renda do setor privado.

No entanto, o equilíbrio é frágil na medida em que depende da viabilidade do aumento permanente da extração de renda do setor privado, mantendo a possibilidade de resultados primários positivos e a sustentabilidade da dívida pública. Caso ocorra a queda ou estabilização persistente da receita, oriunda de elementos como esgotamento do sistema tributário, queda na formalização da economia ou recessão prolongada, o equilíbrio tende a ser rompido. Já que a trajetória de despesa permaneceria engessada e resistente ao ajuste fiscal e as reformas mais profundas que alterem a estrutura de estado e da política fiscal. O motivo decorre da institucionalização dos mecanismos de aumento de gasto, a presença e lobbies dos *rent-seeking*, a percepção dos políticos, elites e sociedade em geral de que não são necessárias reformas e que possíveis alterações seriam deletérias aos seus interesses. Porém, na medida em que as crises se aprofundam, emergem os conflitos de interesse e a defesa da necessidade de reformas na estrutura de estado, mas não discutidas adequadamente com a sociedade e negociadas.

O capítulo deixou questões em aberto que permitem uma nova e ampla agenda de pesquisa. Por exemplo, se a sociedade de fato desejou um estado de bem-estar social na década de 1980? Quais os efeitos específicos do aparelhamento do estado em determinadas áreas do setor público no nível nacional e local? Se é possível traçar características em comum dos processos de redemocratização no Brasil, países da América Latina e outros países em desenvolvimento? Seria possível estabelecer os canais que relacionam o funcionamento dessa democracia eleitoral e aspectos micro e macroeconômicos de curto e longo prazo (política fiscal, sistema tributário e eficiência do gasto do governo, política monetária e inflação, dinâmica da dívida pública, desenvolvimento financeiro, poupança, investimento e consumo, por exemplo)?

#### **4 DEMOCRACIA, DESPESA PRIMÁRIA E REGRAS FISCAIS: A ECONOMIA POLÍTICA DO AUMENTO DO TAMANHO DO GOVERNO NO BRASIL APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO**

A proposta do capítulo é explorar o comportamento da receita e despesa do governo central após as reformas e a introdução do novo *set* de regras fiscais na década de 1990, que foram consolidadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (nº 101/2000). Como motivação, consideramos que a mudança no contrato social, oriunda da abertura política e redemocratização na década de 1980, aprofundada pela Constituição Federal de 1988, teve impactos em diversos aspectos da relação entre estado, sociedade e mercado. Por exemplo, sistema tributário, processo orçamentário e decisão de gasto, incentivos sobre o comportamento dos agentes em relação às decisões de consumo, investimento, regulação e legislação de mercados (ver ALSTON *et al.*, 2012; PESSÔA, 2011). Nesse ambiente, as regras fiscais, o processo orçamentário e a execução do gasto são oriundas dos parâmetros presentes na Constituição Federal de 1988, instituídos como forma de incorporar e operacionalizar esse novo contrato social. Em especial, o aumento do tamanho do governo, identificado pela maior participação da receita e despesa sobre o produto nacional, oriundo da proposta e do direcionamento da Constituição em elevar a oferta de bens públicos e a intensidade das políticas redistributivas, mas que também abriram espaço para acomodar o aparelhamento e ação de grupos de interesse.

A hipótese que orienta o capítulo é que o aumento do tamanho do governo, em especial verificado na despesa primária, possui como origem a operacionalização da construção do estado de bem-estar social e a transição para um modelo de maior redistribuição/menor desigualdade, representada pela Constituição Federal de 1988. O equilíbrio que emergiu dessa dinâmica incorporou a tendência de aumento da participação da despesa em relação ao produto, somados à maior rigidez na administração e decisão de gasto, levando com que os ajustes fiscais sejam realizados preferencialmente pelo aumento da receita. Dessa forma, o equilíbrio contribuiu para um padrão de política fiscal formado por: i) aumento do tamanho do governo; ii) crescimento da despesa corrente em relação ao investimento; iii) pró-ciclicidade e efeito voracidade. As reformas institucionais e as regras fiscais introduzidas na década de 1990 foram incorporadas a esse padrão de política fiscal e, assim, preservou a trajetória de crescimento do tamanho do governo. Ao mesmo tempo, a tendência da perda de qualidade e eficiência do setor público foi mantida, cujas implicações também são verificadas no setor privado, política fiscal, estabilidade macroeconômica e componentes do crescimento de longo prazo.

O equilíbrio pode ser rompido caso ocorra a persistência da queda ou estabilização da receita oriunda, por exemplo, do esgotamento da capacidade de o sistema tributário extrair renda do setor privado ou em episódios de recessão persistente. Já que a tendência da despesa primária é de manter a trajetória de crescimento ou, pelo menos, preservar a rigidez da maior parte do orçamento e dos principais itens. Portanto, os ajustes recessivos possuem como foco cortes de investimentos que são itens mais flexíveis do orçamento e dependem das decisões discricionárias do Poder Executivo, contribuindo para uma baixa qualidade do ajuste fiscal. Os impactos negativos podem ser observados potencialmente nos componentes de crescimento de longo prazo e nos determinantes da produtividade. Por exemplo, redução do investimento em infraestrutura, menor capital humano através do menor ou ineficiente gasto em educação, comprometer a percepção dos agentes em relação ao longo prazo devido à probabilidade de elevação de impostos e instabilidades fiscais. Ao mesmo tempo em que esse padrão de política fiscal também se manifesta nos aspectos estruturais dos problemas fiscais como, por exemplo, taxa de crescimento da despesa primária acima do produto (ver GOBETTI & ORAIR, 2015; BARBOSA FILHO, 2015; GOBETTI, 2014), dificuldade de planejamento de médio e longo prazo, baixa qualidade e eficiência do gasto (ver BENÍCIO *et al.*, 2015; MATTOS & TERRA, 2015).

Na literatura, o padrão de política fiscal pode ser analisado por duas linhas complementares: mudança no contrato social, reposicionamento e tamanho do governo; fragilidade institucional e novas democracias. A mudança no contrato social, reposicionamento do estado e do tamanho do governo em países que passaram por transições democráticas os tornam mais propensos em exigirem maior oferta de bens públicos e redistribuição. Dessa forma, implicando na maior participação do governo na economia e constituindo um *set* de escolhas da sociedade e dos eleitores, manifestada na escolha dos políticos e nas eleições (ver ACEMOGLU, *et al.*, 2013; ALESINA *et al.*, 2012; TANZI, 2011; ALESINA & ANGELETOS, 2005; BENABOU, 2000). A fragilidade institucional nas novas democracias as tornam mais sujeitas ao aparelhamento do governo e a ação de *rent-seeking* que contribuem para baixa qualidade e eficiência do gasto, incentivos para o comportamento pró-cíclico e a presença do efeito voracidade (ver FRANKEL *et al.*, 2013; ALESINA *et al.*, 2008; BRENDER e DRAZEN, 2007; 2005). Dessa forma, a melhora da qualidade institucional e o aprofundamento da democracia tendem a contribuir para elevar a qualidade da política fiscal, cujos impactos são verificados na redução da pró-ciclicidade, aparelhamento do estado e liberdade de ação para os *rent-seeking* (ver VELASCO e CESPEDES, 2014; FRANKEL, 2011).

O capítulo foi organizado em três partes. A primeira analisa o *set* de determinações constitucionais e de regras fiscais em que estão submetidos o processo orçamentário e a decisão de gasto, em especial sobre o tratamento constitucional, vinculação de receita e interação com as regras fiscais. A segunda busca evidências empíricas sobre o comportamento das variáveis fiscais e possui como objetivo identificar o padrão de política fiscal. A terceira e última discute os canais e os mecanismos que permitem construir uma explicação para o padrão de política fiscal, fundamentado na facticidade da hipótese, evidências empíricas e literatura.

#### **4.1 Determinações constitucionais e regras fiscais**

A seção discute os elementos que fundamentam a dinâmica da política fiscal e relacionada ao aumento do tamanho do governo, articulada em três partes. A primeira explora as características do processo orçamentário e a presença de vinculações de receita que possuem como origem a Constituição Federal de 1988. A segunda aprofunda a discussão sobre o *set* de regras fiscais que foram consolidadas pela LRF e como interagem com os elementos presentes na Constituição. A terceira apresenta a discussão sobre a trajetória da despesa primária e o *set* de regras fiscais.

##### **4.1.1 Constituição Federal de 1988, processo orçamentário e vinculações de receita**

O sistema político que emergiu com a redemocratização na década de 1980 e que foi consolidado pela Constituição Federal de 1988, estabeleceu a centralidade do Poder Executivo na condução e na responsabilidade do processo orçamentário, verificada em quatro pontos (ver ALSTON *et al.*, 2009). O primeiro, no elevado poder do Executivo e da Presidência na definição do processo orçamentário, capazes de impor suas preferências sobre alocação de recursos e prioridades de gasto. O segundo, de que o Poder Executivo possui baixo custo de negociação no direcionamento do processo orçamentário e na imposição de suas preferências para viabilizar aprovação pelo Poder Legislativo. O terceiro, de que o Poder Executivo possui incentivos para incorporar no orçamento preocupações sobre a responsabilidade fiscal, inflação e políticas que contribuam para a estabilidade macroeconômica e o crescimento de longo prazo. O quarto e último é que as restrições em que o Poder Executivo estaria submetido podem ser relaxadas na medida em que o Poder Legislativo é relativamente frágil, mais sujeitos à cooptação e que pode ser transformado em uma extensão do Executivo através da base de apoio do governo e atração de políticos do centro e oposição.

O processo orçamentário e a decisão de gasto possuem uma forte dependência do Poder Executivo. Portanto, a dependência potencialmente implica na maior volatilidade, discricionariedade e instabilidade na condução do gasto. Em especial, a instabilidade pode ser mais pronunciada por objetivos político-eleitorais, tais como a busca de popularidade e atendimento aos grupos de interesse, abrangendo quebras de continuidade em políticas públicas, programas e prioridades. Além disso, erros de planejamento na previsão de receitas e das variáveis macroeconômicas podem exigir cortes de despesa e contingenciamento que são decididos pelo governo, sem uma consulta ao Legislativo e à sociedade.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um *set* de regras para orientar o processo de formulação e execução orçamentária, baseado em: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>7</sup>. O PPA consiste em um planejamento de quatro anos, contemplando um direcionamento geral e estabelecendo as prioridades para as ações do governo. A LDO define quais os programas inseridos na PPA que terão prioridade na programação e execução orçamentária do ano seguinte, estabelecendo as metas fiscais para a administração pública federal, a disciplina e a adequação dentro da restrição orçamentária. Na LOA são estimadas a receita e fixada a despesa que a administração pública federal está autorizada a realizar no exercício financeiro, constituindo um instrumento de planejamento do governo que orienta a execução orçamentária, compatível com a LDO e a PPA. No processo orçamentário, a LOA possui centralidade na medida em que precisa ser aprovada anualmente pelo Congresso, sujeita a alterações e reformulações marginais pelo Legislativo, mas mantendo as principais determinações e que representam as preferências do Poder Executivo.

A fiscalização sobre a execução orçamentária e os desvios do setor público ficaram a cargo do Tribunal de Contas da União (TCU) no nível federal e dos Tribunais de Contas Estaduais no nível subnacional. No governo federal, o controle externo é exercido pelo TCU que apresenta pareceres preliminares que subsidiam as funções exercidas pelo Congresso Nacional (ver artigos 70 e 71 da Constituição Federal). O TCU é composto por nove ministros em que três são escolhidos pelo Presidente da República, sendo dois alternadamente entre auditores e membros do Ministério Público, indicados

---

<sup>7</sup>Ver Tesouro Nacional < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/in/sobre-o-planejamento-fiscal> >



em lista tríplice. Os outros seis membros são escolhidos pelo Congresso Nacional (ver Artigo 73).

No entanto, o TCU tende a ser formado por membros políticos ou burocratas que incorporam as preferências em relação ao grupo político que ocupa o Executivo. Dessa forma, ocorre a baixa taxa de punição sobre os desvios de conduta devido à tendência dos pareceres serem complacentes com o Poder Executivo, mais evidentes nos tribunais de contas estaduais (ver HIDALGO *et al.*, 2016). Além disso, a capacidade dos governos em construir bases de apoio no Legislativo, a propensão de angariarem políticos do centro e da oposição, minimizam a possibilidade de punição na medida em que o governo pode barganhar e manobrar para evitá-la. Sobretudo, quando o membro da base de apoio do governo ocupa o cargo da Presidência do Congresso Nacional no caso do governo federal e da Assembleia Legislativa para os governos estaduais, cujo Presidente possui condições de manobrar, vetar votações ou não aceitar pedidos de punição ou destituição do chefe do Poder Executivo.

A partir da Constituição Federal de 1988, a rigidez orçamentária foi acentuada pela introdução dos mecanismos de vinculação de receita. Por exemplo, no ano de 1988, os recursos de livre alocação do governo federal representavam 55,5% do total, enquanto em 1993 passaram para 22,9% e, em 2002, para 19,9%, considerando a presença do instrumento da Desvinculações de Receitas da União (DRU). Quando a DRU é desconsiderada, os recursos de livre alocação passam para cerca de 10% (ver SOF, 2003). A origem das vinculações pode ser atribuída à Constituição Federal de 1988 e à estratégia dos Constituintes em forçar os governos posteriores em se comprometerem com o maior gasto social. Nesse sentido, destacamos:

- Educação incorpora em 18% da receita para o governo federal e 25% para os estados e municípios (Art. 212);
- Seguridade social financiada por: a) folhas de salários e demais rendimentos; b) receita ou faturamento; c) lucro (Art. 195);
- Saúde compreende uma despesa não inferior a 15% da receita corrente líquida (Art. 198 e alterada pela Emenda Constitucional nº 86/2015);
- Transferências de recursos para estados e municípios por meio da repartição de impostos, especialmente no âmbito do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Adicionalmente, ao longo do tempo foram incorporadas cerca de 398 normas sobre vinculação de receita e destinações específicas, formada por 30 emendas constitucionais, 262 leis, 28 medidas provisórias e 78 decretos-lei (ver SOARES, 2008). Portanto, o orçamento de fato não é discutido com a sociedade e os representantes políticos no Legislativo, tornando as decisões orçamentárias automatizadas e definidas por outras legislações que são perenes. O uso das vinculações de receita presente na Constituição Federal de 1988, nas medidas posteriores por meio de emendas constitucionais e em outras regulamentações, serviram para minimizar os conflitos entre os grupos de interesse pelos benefícios tributários e acesso aos recursos orçamentários. Dessa forma, a restrição financeira do governo no curto e longo prazo não é explicitada para os políticos e eleitores, potencializando a ilusão fiscal sobre a capacidade do governo em realizar gasto. Ao mesmo tempo, constituindo uma estratégia implícita para reduzir os conflitos entre os diversos grupos através do aumento da despesa em relação ao produto, financiada pela elevação da carga tributária e da busca de mecanismos por parte do governo para extrair renda do setor privado.

Por exemplo, o aumento de gastos pelo Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 13.005/2014), estabeleceu o planejamento para os próximos 10 anos, vinculando os recursos como proporção do PIB. Outro exemplo, consiste na iniciativa de alteração para a Receita Corrente Líquida (RCL) da vinculação pelo PIB da despesa com saúde (PEC nº 86/2015). Em ambos os casos, a alteração das vinculações aparece como um símbolo de preocupação pela área, contando com a facilidade na aprovação no Legislativo e que podem ser utilizadas para interesses eleitorais. Além disso, a Constituição Federal não permite uma redução nominal da despesa para os itens vinculados, levando com que o ajuste no gasto em períodos de queda de arrecadação seja viável por meio dos valores reais ajustados pela inflação. Já quando a economia e a arrecadação crescem forçam o governo a elevar a despesa devido às vinculações, criando itens de gastos permanentes que possuem resistência da legislação, dos políticos e da sociedade em aceitarem cortes ou realocação de recursos.

Na medida em que a rigidez orçamentária passou a ser vista como problema, o governo federal lançou mão de emendas constitucionais que permitissem por prazo determinado a desvinculação de parte da receita. Nesse sentido, foram votados: Fundo Social de Emergência (FSE) (Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994) vigente entre 1994 e 1995; Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) (PEC nº 10/1996) vigente entre 1996 e 1997, prorrogada até 1999 (PEC nº 17/1997); Desvinculação de Receitas da União (DRU)

(PEC nº 27/2000) válida entre 2000 a 2003; Prorrogação 1 (PEC nº 42/2003) válida entre 2003 a 2007; Prorrogação 2 (PEC nº 56/2007) válida entre 2008 a 2011; Prorrogação 3 (PEC nº 61/2011) válida entre 2011 a 2015. Em 2015 foi negociada uma nova DRU (PEC nº 87/2015) que previa a desvinculação de 30% da receita e com validade até 2023 (ver CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015).

A característica de rigidez orçamentária e das vinculações de receita no âmbito do governo federal possuem impactos sobre os governos subnacionais (estados e municípios) na medida em que afetam negativamente a melhor alocação, administração e planejamento de longo prazo. Dessa forma, implicando na redução da qualidade e eficiência do setor público na medida em que os gestores possuem parcelas pré-definidas do orçamento e os recursos não podem ser realocados dentro da estrutura do setor público (ver BENÍCIO *et al.*, 2015). O resultado é que o aumento da receita, oriundo de fatores como maior crescimento econômico ou formalização da economia, contribui para o crescimento da despesa primária na medida em que são orientadas por mecanismos pré-definidos. Mas, também, implica na perda de qualidade e eficiência na medida em que não podem ser direcionados para atender a novas necessidades ou demandas da sociedade, como também as especificidades da população de cada estado e região.

Além disso, os períodos de crescimento econômico e da receita disparam gatilhos para a elevação permanente da despesa na medida em que a receita é vinculada e não pode ser ajustada nominalmente em períodos de retração ou expansão da receita. Nesse ambiente, os ajustes fiscais ocorrem sobre a parcela mais flexível do orçamento formada por investimentos e/ou refletem na pressão pelo aumento de tributos e contribuições. A interação desses elementos pode explicar em parte o aumento do tamanho do governo após a Constituição Federal de 1988, refletido na busca de construção de um estado de bem-estar e, não necessariamente, oriunda de uma decisão racional e planejada por parte da sociedade e do governo em busca de maior bem-estar.

#### **4.1.2 Lei de Responsabilidade Fiscal e novo *set* de regras fiscais**

Ao longo da década de 1990, especialmente após o Plano Real (1994) e a estabilização da economia, a deterioração da política fiscal se tornou mais aparente na medida em que os governos não conseguiam mais recorrer ao imposto inflacionário. Nesse ambiente, seguiram medidas que fundamentaram o novo *set* institucional e os parâmetros para o funcionamento da política fiscal (ver GIAMBIAGI, 2008):

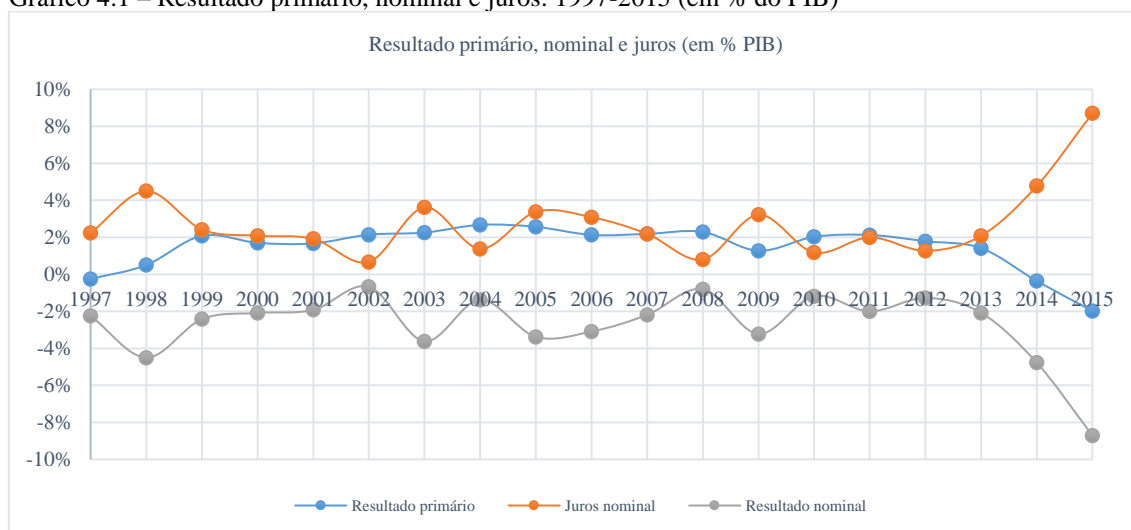
- Reestruturação do sistema financeiro estatal, especialmente saneamento, privatização de bancos estaduais e alteração da estrutura de governança;
- Plano Real (1994) que teve sucesso no objetivo de redução da taxa de inflação proporcionando maior transparência na definição de preços e negociações entre os agentes;
- Reformas previdenciárias: duas no governo FHC; uma no governo Lula; além de outras medidas marginais que implicam em elevação das contribuições e redução dos gastos;
- Renegociação das dívidas estaduais no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Lei n. 9.496/1997), que propunha o acordo voluntário aos estados e que implicava em obrigações como, por exemplo, privatização de empresas e bancos estaduais, reformas administrativas;
- Implantação do regime de Metas de Inflação (1999) que reforçou a importância da parte fiscal como forma de assegurar estabilidade de preços e a efetividade da política monetária;
- Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (nº 101/2000) que incentivou adequação da trajetória da receita e despesa, permitindo a obtenção de resultado primário positivo e a estabilização da dívida pública.

A LRF foi considerada posteriormente de fato um marco institucional sobre a gestão das finanças públicas, especialmente relacionada à sustentabilidade da dívida pública. Assim, a LRF serviu como base para a alteração do comportamento dos agentes públicos e a imposição de uma maior preocupação com a transparência e a fiscalização na medida que impunha maior perspectiva de punição (ver WYPLOSZ, 2005b). Em especial, o impacto mais pronunciado no comportamento dos governos no nível estadual e municipal, em que contribuiu para reduzir os incentivos para estratégias não sustentáveis de financiamento (ver RIBEIRO, 2015; NAKAGUMA & BENDER, 2006). No entanto, os elementos estruturais da condução da política fiscal, processo orçamentário e decisão de gasto com a centralidade no Poder Executivo foram preservados, cujo impacto foi incorporar as novas determinações, especialmente presentes na LRF.

O biênio 2014-15 mostrou a redução do resultado primário (receita primária menos despesa primária), elevação dos custos com juros nominais e, conseqüentemente, aprofundamento do déficit nominal (receita total menos despesa total). O episódio sugere

que o equilíbrio encontrado no período anterior de adequação entre receita e despesa seria frágil, cuja tendência de inviabilização ou rompimento poderia prover de uma recessão econômica prolongada e da exaustão da capacidade do sistema tributário extrair renda do setor privado. Além disso, a deterioração fiscal e dos fundamentos macroeconômicos contribuíram para a piora das condições de financiamento da dívida pública, levando a maiores despesas com juros nominais que incorporam o maior risco e a dificuldade na rolagem (ver Gráfico 4.1).

Gráfico 4.1 – Resultado primário, nominal e juros: 1997-2015 (em % do PIB)

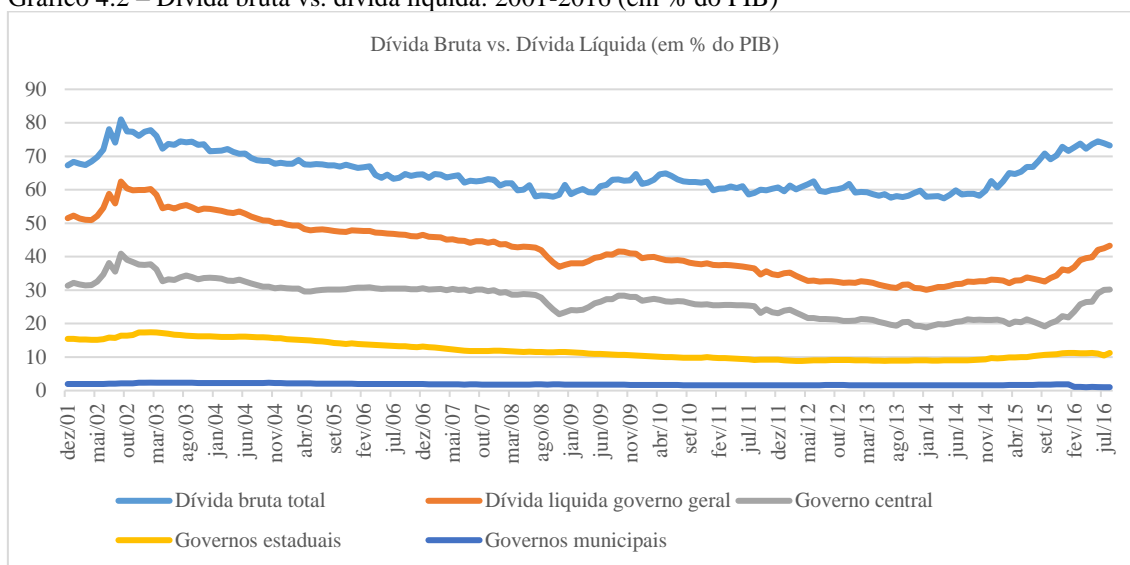


Fonte: dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e gráfico elaborado pelo autor.

Os resultados primários positivos entre 1999 e 2013 contribuíram para a redução da dívida pública geral e nas demais esferas de governo (federal, estadual e municipal). No entanto, outros fatores foram relevantes para explicar a dinâmica do endividamento como, por exemplo, risco país, estabilidade de preços, prazo e condições de refinanciamento, crescimento econômico (ver WYPLOSZ, 2011). Dessa forma, especialmente no período de 2003 a 2008, podemos atribuir ao crescimento econômico, puxado pelo *boom* das *commodities*, maior formalização e recuperação da economia, redução do risco país, maior participação do crédito no investimento e consumo, cujos efeitos podem ser verificados também em outros países latino-americanos (ver OCAMPO e VOS, 2013). No biênio 2007-08, a crise financeira internacional permitiu uma redução das taxas de juros e uma maior liquidez no mercado internacional, contribuindo também para a estabilização da dívida pública e a preservação de condições favoráveis de financiamento.

No Gráfico 4.2, observamos a tendência de queda da dívida bruta entre 2002 e 2008, seguida pela manutenção da estabilidade em torno de 60% do PIB até 2013, quando voltou para uma trajetória ascendente. A dívida líquida apresenta participação menor na medida em que são descontados elementos diversos (reservas internacionais e empréstimos de bancos públicos, por exemplo) em que acompanhou a trajetória da dívida bruta até a crise 2008-2009. Já no período entre 2009 e 2013 apresentou queda até atingir cerca de 30% do PIB, voltando a subir (ver Gráfico 4.2).

Gráfico 4.2 – Dívida bruta vs. dívida líquida: 2001-2016 (em % do PIB)



Fonte: Banco Central (BC); dados sobre dívida bruta pela metodologia anterior 2007; e gráfico elaborado pelo autor

Na desagregação dos principais componentes da dívida líquida, os municípios se mantiveram estáveis ao longo do período, enquanto os estados tiveram uma queda a partir de 2002, estabilizando em torno de 10% após o biênio 2008-09. O governo central apresentou maior volatilidade em que tende a acompanhar o comportamento da dívida líquida total do governo. A legislação que limita o acesso dos governos subnacionais ao instrumento de endividamento sugere que foi efetivo. Portanto, o responsável pela volatilidade e trajetória da dívida pública geral tende a recair sobre o governo central. No entanto, a análise da dívida líquida pode implicar em erro de avaliação na medida em que mascara a real situação de solvência do governo devido à metodologia que desconta ativos que estariam sob poder do setor privado, mas que podem não ser recuperáveis em um ambiente de crise fiscal e de endividamento. A dívida líquida também reflete opções de política econômica que podem ser negativas para a sustentabilidade da dívida pública como, por exemplo, maior oferta de crédito público subsidiado.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) consolidou a reestruturação da política fiscal, contemplando aspectos de planejamento, transparência, controle e fiscalização, possíveis sanções. Porém, a LRF não alterou os mecanismos de vinculação de receita, nem introduziu incentivos para a reforma tributária, e preservou a hegemonia do Executivo no processo e na execução orçamentária. As regras adicionais sobre limite da dívida pública e da trajetória da despesa primária que teriam como propósito estabilizar o tamanho do governo não foram implementadas. Assim, a preocupação fundamental da legislação representada pela LRF estava na sustentabilidade fiscal e da dívida pública.

A característica adicional é que as regras fiscais foram mais rígidas para os governos subnacionais do que para o governo central. Os governos subnacionais foram submetidos ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Lei n. 9.496/1997), à LRF e a normativas posteriores que incluem os limites para gastos com funcionalismo e outras despesas, o veto ao instrumento de desvinculações, o baixo poder de alteração do sistema tributário local, restrição no acesso ao instrumento da dívida pública e imposição de limites para dívida líquida<sup>8</sup>. Enquanto o governo central possui o instrumento da desvinculação, ausência do limite da dívida pública e da despesa primária, maior flexibilidade para elevar impostos e buscar outras fontes de receita, além do acesso à política monetária.

#### **4.1.3 Despesa primária e *set* de regras fiscais**

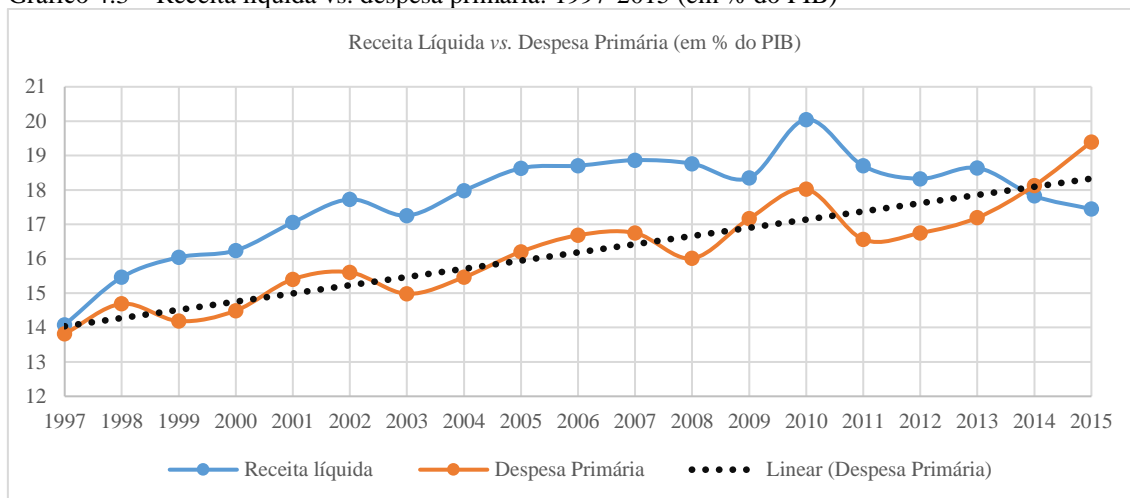
O *set* de regras fiscais consolidado pela LRF tinha como objetivo adequar a trajetória da receita e despesa, não apresentando como preocupação principal a limitação do tamanho do governo e da trajetória da despesa primária. Além disso, as regras fiscais não alteraram a estrutura de vinculação de receita e nem desarmaram os gatilhos de elevação da despesa primária como, por exemplo, vinculações presentes na Constituição Federal e outras legislações. Dessa forma, o ajuste fiscal enfatizou o aumento de receita, sendo favorecido pelo crescimento econômico no período 2004 a 2008, construção do espaço fiscal pela melhora do ambiente macroeconômico, que foi utilizado no período de maior volatilidade entre 2008 e 2012. A deterioração desse equilíbrio é verificada a partir de 2013, quando a receita passa a ter uma trajetória descendente mais acentuada, enquanto

---

<sup>8</sup>O limite de endividamento para estados e municípios são dados pela resolução do Senado Federal (nº 40/2001), que estabelece como parâmetro a relação entre Dívida Corrente Líquida (DCL) sobre Receita Corrente Líquida (RCL), cujos limites são: estados abaixo de 2,0; e municípios abaixo de 1,2.

a despesa primária manteve a trajetória de crescimento, levando ao resultado primário negativo (ver Gráfico 4.3).

Gráfico 4.3 – Receita líquida vs. despesa primária: 1997-2015 (em % do PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e gráfico elaborado pelo autor

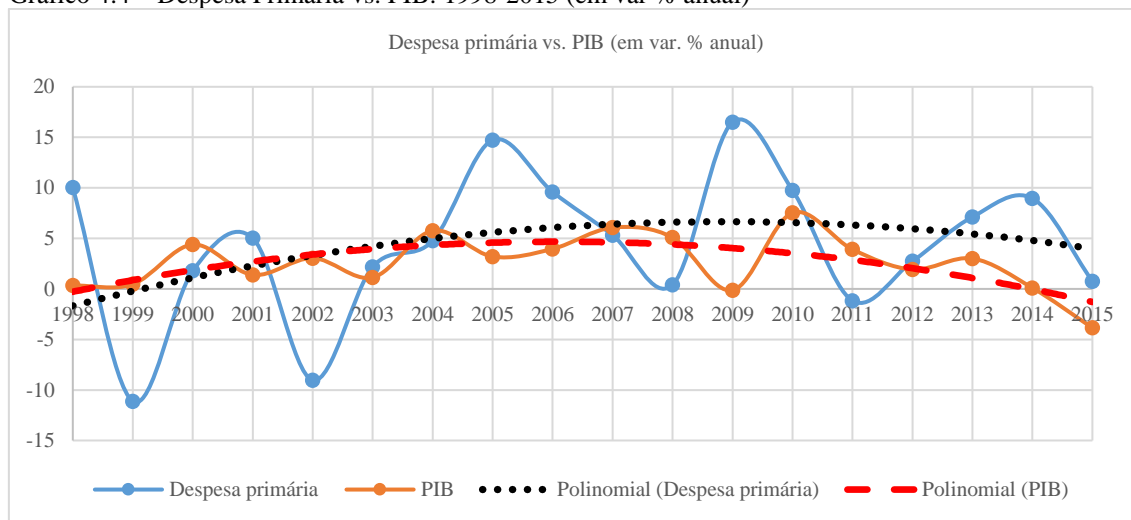
A trajetória de maior participação da despesa primária sobre o produto e a rigidez de ajustamento às flutuações econômicas apareceram como tema no documento “A qualidade da política fiscal de longo prazo”. No documento, dois depoimentos indicam a preocupação com esses temas: do Ministro do Planejamento Paulo Bernardo; e do Ministro da Fazenda Antônio Palocci. O Ministro Paulo Bernardo argumentava que era necessário conter as despesas correntes e, ao mesmo tempo, elevar a participação do investimento. O Ministro Antônio Palocci enfatizava as metas fiscais de longo prazo como parâmetros para orientar a decisão orçamentária e a busca de eficiência do gasto público, destacando a necessidade e importância da Desvinculação de Receitas da União (DRU).

Na análise da taxa de variação percentual anual observamos que a despesa primária apresenta maior volatilidade do que o produto. No período de implementação da LRF, do regime de metas de inflação e crise (1999-2002) ocorreu uma elevada volatilidade no comportamento da despesa primária, sugerindo que a prioridade era manter a sustentabilidade da dívida pública e fiscal em detrimento da estabilização da demanda agregada privada. No período entre 2003 e 2007, que consiste em anos de elevado crescimento do produto, maior formalização da economia, cenário nacional e internacional favoráveis, a despesa primária apresentou taxas de crescimento maiores que o PIB. A quebra da tendência ocorreu com a crise financeira internacional 2007-2008, mas retornando no ano seguinte e tendo como nova quebra o ajuste fiscal de 2011 após



as eleições. Nos anos seguintes (2012-2015), a taxa de crescimento da despesa primária se manteve acima do PIB (ver Gráfico 4.4).

Gráfico 4.4 – Despesa Primária vs. PIB: 1998-2015 (em var % anual)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e IBGE; gráfico elaborado pelo autor

O arcabouço de regras para a política fiscal foi respeitado nos governos posteriores, especialmente durante o governo Lula (2003-2010), cujo partido, o Partido dos Trabalhadores (PT), era originalmente contrário à LRF e emitia sinais, anteriores à eleição de 2002, da intenção de alterar a legislação. Nos anos seguintes, a discussão sobre a evolução das despesas se tornou secundária, retornando em 2012/2013, quando a economia desacelerou, indicando um potencial descompasso entre receita e despesa. O cenário era antecipado por Giambiagi (2008), que analisou a tendência de longo prazo da política fiscal entre 1991 a 2008, identificando o crescimento dos “gastos sociais” como potencialmente insustentáveis, sugerindo que poderiam advir episódios futuros de uma grande crise fiscal caso a economia reduzisse a taxa de crescimento da ordem de 4% a 5% ao ano.

As medidas complementares para o *set* de regras fiscais que estabilizassem o tamanho do governo foram propostas através da limitação do endividamento federal e regras sobre a despesa primária, voltando a discussão durante a crise fiscal no biênio 2015-16. O limite para a dívida da União foi incorporado pelo Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 84/2007 que estabelecia o limite da dívida bruta da União em até 4,4 vezes a Receita Corrente Líquida (RCL) e a dívida líquida em 2,2 vezes a RCL. Ao mesmo tempo em que previa regras para transição e cláusulas de escape para dar instrumentos ao governo para lidar com as flutuações econômicas e os choques exógenos. A regra sobre limitação do tamanho do governo entrou no escopo da PEC nº 241/2016

(ou PEC nº 55/2016) que tinha como proposta a alteração constitucional para estabilizar a trajetória de crescimento da despesa primária, dando um parâmetro de longo prazo sobre a restrição fiscal do governo.

A discussão sobre regras de dívida pública e despesa serve como forma de explicitar o limite fiscal do governo, contribuindo para uma estratégia mais transparente sobre planejamento e qualidade do gasto, como também amortecer os choques de curto prazo. O limite para despesa primária e, em menor medida, endividamento forçaria os agentes a realizarem escolhas sobre a alocação de recursos e prioridades, dando maior importância ao debate público e no papel do Legislativo, impulsionou a emergência de conflito de interesses, reforçando o papel da sociedade e da opinião pública. Como consequência, se as restrições fossem críveis e respeitadas, emergiriam incentivos para reformas como, por exemplo, tributária, busca da eficiência e qualidade do gasto (ver DEBRUM, 2011). Assim, constituiria um fator que pode contribuir para o rompimento do acordo de minimizar os conflitos de interesses por meio da adição de vinculação de receitas, aumento de arrecadação e do governo.

A literatura se debruça em como estabelecer um ponto de estabilidade da participação da despesa em relação ao produto no longo prazo, capaz de orientar a trajetória da política fiscal e se adequar a necessidade de amortecimento de choques de curto prazo. Por exemplo, Benício *et al.* (2015) sugerem que a maior participação do gasto em relação ao produto como forma de manter o papel redistributivo do estado, sendo que o Brasil apresenta um dos mais elevados gastos públicos em relação ao produto quando comparados com outros países emergentes. No orçamento da União, os gastos relativos aos benefícios previdenciários dos inativos e pensionistas aumentaram em virtude da política do governo de valorização do servidor público. Dois fatores explicam o incremento: i) o crescimento vegetativo da folha salarial; e ii) os ganhos reais concedidos pelo governo, fruto da recomposição salarial do funcionalismo federal em geral e da reestruturação de algumas carreiras.

Outros temas são discutidos no sentido de como melhorar o *set* de regras fiscais e torná-la mais adequada ao planejamento de longo prazo e a assimilação da volatilidade de curto prazo. Por exemplo, Afonso e Gobetti (2015) indicam que o problema central visto na organização orçamentária é a baixa participação do investimento público, quando comparados a outros países, mesmo com elevada carga tributária. Orair (2016) argumenta que as metas orçamentárias e a composição dos gastos incentivam que o ajuste fiscal seja realizado pelo corte de investimentos, justificados por serem os itens mais flexíveis do

orçamento. De forma similar, Santana *et al.* (2012) analisa qual o impacto da redução da carga tributária e o aumento do investimento público, empregando um modelo de equilíbrio geral com crescimento exógeno, calibrando o modelo com dados de 2010. Os resultados sugerem que o efeito mais favorável ocorre com o aumento do investimento público em relação à redução da carga tributária.

Gobetti e Almeida (2016) analisam a evolução do gasto federal no período de 2001 a 2015, com o objetivo de realizar uma radiografia dos gastos públicos federais, identificado por grupo de despesa, os programas e as ações mais atingidos. Além disso, o modelo promoveu uma limpeza nos dados, ao eliminar o efeito das operações meramente contábeis e das mudanças metodológicas na série, de modo a proporcionar um melhor estudo da evolução das finanças públicas sob a ótica econômica. Os resultados confirmam a rigidez do orçamento, evidenciada na contribuição sobre o crescimento dos benefícios previdenciários e assistenciais, mantendo a tendência de o ajuste ser realizado pela redução do investimento e caracterizando sua baixa qualidade.

Podemos identificar três canais que orientam a condução da política fiscal no governo central. O primeiro é identificado pela tendência do crescimento da despesa primária em relação ao produto. O segundo, pela presença de uma rigidez na evolução e na administração da despesa, contribuindo para a persistência de vinculações de receita que reforçam a tendência de aumento do tamanho do governo, mas penalizam a qualidade e eficiência do gasto. O terceiro, com a prevalência de gasto corrente em relação ao investimento, levando à compressão dos demais itens do orçamento, especialmente oriundos da previdência social e funcionalismo, mas também atribuindo ao elevado custo da manutenção do setor público. Dessa forma, o aumento do investimento é viabilizado pelo aumento da arrecadação como ocorreu entre 2004 e 2010, refletindo também em aumento da despesa primária. No entanto, constitui um arranjo frágil em que acentua a volatilidade do investimento na medida em que será cortado nos períodos de baixo crescimento/recessão ou frente a necessidade de abrir espaço para o aumento do gasto corrente.

## 4.2 Evidências empíricas

A proposta da seção consiste em buscar evidências sobre o comportamento da receita e despesa em relação ao produto. Para isso, a seção foi articulada em quatro partes. A primeira apresenta o modelo, a estratégia empírica e os dados. A segunda e a terceira focam, respectivamente, na receita e despesa no curto e no longo prazo. A quarta e última propõem estratégias alternativas para estimação para verificar a robustez dos resultados.

### 4.2.1 Modelo, metodologia e estratégia de estimação

A proposta da análise empírica é explorar o comportamento da receita, despesa e principais componentes para o governo central no período após a segunda metade da década de 1990, cujo ambiente apresentou maior estabilidade econômica, social e política em relação ao período anterior. Ao mesmo tempo, o objetivo é focar nos elementos e mecanismos que caracterizam a alteração do tamanho do governo e suas características mais persistentes. Portanto, na análise buscamos evitar incorporar a sucessão de crises políticas, fiscais e econômicas que marcaram a abertura política na metade dos anos 1980s até a implantação do Plano Real em 1994. Além disso, nesse período ocorreu um aumento mais acentuado do tamanho do governo que pode ser encarado como reflexo das reformas e do novo *set* institucional, cuja análise foi realizada no capítulo 3.

O modelo toma como ponto de partida a especificação proposta por Akitoby *et al.* (2006) e que foi desenvolvida no capítulo 2. Assim, temos:

$$\Delta \log G_t = \mu + \beta_0 \Delta \log Y_t + \gamma \log G_{t-1} - \varphi \log Y_{t-1} + \theta \log TDT_t + \varepsilon_t \quad (4.1)$$

Onde,  $t$  é o período,  $G$  a variável fiscal,  $Y$  o produto, TDT os termos de troca e  $\varepsilon$  o termo erro. O coeficiente  $\beta_0$  indica a resposta de curto prazo que pode ser anticíclica ( $\beta_0 < 0$ ), pró-cíclica ( $\beta_0 > 0$ ) ou acíclica ( $\beta_0 = 0$  ou não significativo), além disso representa o efeito voracidade “*voracity effect*” mais intenso quanto maior o coeficiente (ver TORNELL & LANE, 1998). O coeficiente  $\gamma$  indica cointegração entre a variável fiscal e o produto. A elasticidade de longo prazo  $\delta$  indica a relação de longo prazo obtido pela divisão entre  $\varphi$  por  $\gamma$ . Note que elasticidade de longo prazo maior que a unidade ( $\delta > 1$ ) sugere aumento do tamanho do governo e interpretação expansiva da Lei de Wagner (ver PEACOCK & SCOTT, 2000). No entanto, se a elasticidade for entre zero e a unidade ( $0 < \delta < 1$ ), a participação proporcional da variável fiscal cai em relação ao produto, ainda que em termos reais continue crescendo. Como controle, utilizamos a

variável fiscal e o produto defasados que substituem outros elementos como, por exemplo, *dummies* de ano ou de outras variáveis que permitam isolar o comportamento de curto prazo. Adicionalmente, seguindo o modelo de Granado *et al.* (2013), utilizamos os termos de troca (TDT) como controle.

A estratégia de estimação adotada é similar à utilizada por Akitoby *et al.* (2006). Na pré-estimação realizamos o teste de raiz unitária (teste ADF sem e com tendência) para as variáveis fiscais e o produto em log. Em seguida, estimamos o modelo para receita, despesa e principais componentes. O objetivo é identificar o padrão de política fiscal formado por: i) aumento do tamanho do governo; ii) crescimento da despesa corrente em relação ao investimento; e iii) pró-ciclicidade e efeito voracidade.

A metodologia de estimação do modelo (4.1) é feita por OLS, considerando erros robustos para controle da heterocedasticidade, introduzimos *dummies* de trimestre para correção da sazonalidade. Como alternativa, realizamos estimações por IV-GMM e outro *set* de instrumentos e de especificação.

Os dados utilizados para estimação consistem em três classes: receita e despesa; produto; controle formado pelos termos de troca. Os dados sobre receita e despesa foram disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), produto pelo IBGE e termos de troca pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). Os dados possuem frequência trimestral, padronizados para preços de dezembro/2015 pelo IGP-DI, abrangendo o período entre 1997Q1 e 2015Q4<sup>9</sup>.

#### 4.2.2 Receita

Para análise da receita do governo central consideramos como itens: total; líquida; administrada e não-administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB); previdência; e transferências (ver Tabela 4.1).

---

<sup>9</sup>Ver no Anexo B a especificação dos dados, estatística descritiva e teste de raiz unitária.

Tabela 4.1 - Receita e principais componentes: 1997-2015

Variável	Coef.	Principais mensurações		Receita Federal do Brasil (RFB)		Previdência	Transferências
		Total	Líquida	Administrada	Não Administrada		
Const.	$\mu$	-1,399*** (0,373)	-1,615*** (0,398)	-0,549* (0,311)	-3,933*** (0,996)	-2,984*** (0,449)	-1,736*** (0,486)
$\Delta Y_t$	$\beta_0$	1,046*** (0,294)	1,055*** (0,302)	0,810** (0,334)	2,187* (1,141)	0,951*** (0,123)	1,043*** (0,391)
$G_{t-1}$	$\gamma$	-0,617*** (0,131)	-0,709*** (0,136)	-0,442*** (0,092)	-0,730*** (0,137)	-0,666*** (0,108)	-0,491*** (0,114)
$Y_{t-1}$	$\varphi$	0,780*** (0,169)	0,887*** (0,176)	0,473*** (0,118)	1,186*** (0,235)	1,008*** (0,160)	0,664*** (0,160)
$TDT_t$	$\theta$	0,187*** (0,052)	0,199*** (0,052)	0,174*** (0,058)	0,010 (0,145)	0,110*** (0,016)	0,226*** (0,067)
$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$		1,263*** (0,060)	1,250*** (0,057)	1,068*** (0,092)	1,624*** (0,192)	1,513*** (0,022)	1,352*** (0,087)
Se $\beta_0=1$		0,877	0,855	0,571	0,302	0,692	0,912
Se $\delta=1$		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Teste F		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
r-sq		0,586	0,601	0,571	0,452	0,984	0,735
Observações		75	75	75	75	75	75

Nota: \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; estimações feitas por OLS estimados com erros robustos; dados para governo central; estatística Durbin-Watson sugere que não há autocorrelação.

No curto prazo, receita e componentes sugerem uma reação pró-cíclica sobre as flutuações do produto, indicado pelos coeficientes  $\beta_0$  serem significativos e positivos. Portanto, como se trata da receita, apresentam um comportamento adequado para estabilização da economia e da demanda agregada privada na medida em que a arrecadação aumenta nos períodos de crescimento e reduz nas recessões. Além disso, a maior participação dos impostos indiretos que incidem sobre consumo e produção contribuem para volatilidade e pró-ciclicidade. No entanto, não podemos afirmar se o governo utiliza os instrumentos de alteração de alíquotas e a criação de impostos para defender o nível de receita. Os componentes da receita mais voláteis e de maior erro padrão são receitas não administradas pela RFB que pode ser justificado por contemplarem componentes adicionais de arrecadação tributária e ter menor participação. Os demais componentes apresentam coeficientes próximos aos da receita total e líquida.

No longo prazo, o coeficiente para receita total e líquida são maiores que a unidade, sugerindo que ocorre um aumento da participação da receita em proporção do produto, refletindo no maior governo. Na desagregação dos componentes, observamos que as receitas não administradas pela RFB apresentam maiores coeficientes, seguida pela arrecadação da previdência em torno de 1,5. Já a receita administrada pela RFB,

correspondente receita tributária do governo central, mantém uma relação próxima da unidade, apesar de ser estatisticamente diferente da unidade.

As transferências consistem na repartição da receita com os entes federativos, especialmente por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). No curto e longo prazo observamos um comportamento cíclico similar ao da receita total e líquida. O resultado é o esperado na medida em que maior parte dos recursos das transferências são determinados pela Constituição Federal de 1988 e possuem pouca margem para administração e ações discricionárias por parte do governo federal.

Os resultados para a receita do governo central sugerem três características. A primeira, de que a receita responde às flutuações de curto prazo de forma pró-cíclica, o que auxilia na estabilização da demanda agregada privada. A segunda, de que no longo prazo a participação da receita aumenta em relação ao produto, mais intensa na previdência social. A terceira e última é que o governo central tende a distribuir o aumento de recursos de forma relativamente igualitárias em relação aos governos subnacionais, refletida em coeficientes similares de longo prazo para receita líquida e transferências. Além disso, a coeficiente de longo prazo para a receita administrada pela RFB indica um potencial esgotamento da capacidade do sistema tributário em extrair renda do setor privado durante o período analisado. Já na previdência social as reformas, acompanhadas do crescimento da economia e maior arrecadação, sugerem a necessidade de maior extração de renda do setor privado para sustentar o sistema previdenciário.

#### **4.2.3 Despesa**

Na análise da despesa e componentes do governo central, consideramos: total; primária; obrigatórias e discricionárias; juros nominais (ver Tabela 4.2).

Tabela 4.2 - Despesa e principais componentes: 1997-2015

Variável	Coef.	Principais componentes			Obrigatórias		Discricionárias	Juros
		Total	Primária	Pessoal e encargos	Previdência	Outras		
Const.	$\mu$	-1,617*** (0,404)	-3,271*** (0,567)	0,398* (0,232)	-4,025*** (0,489)	-9,965*** (1,460)	-4,022*** (0,690)	-1,026 (1,471)
$\Delta Y_t$	$\beta_0$	0,864* (0,493)	0,808*** (0,277)	0,346 (0,265)	1,100*** (0,328)	0,894 (1,149)	0,913 (0,828)	2,555 (3,244)
$G_{t-1}$	$\gamma$	-0,574*** (0,119)	-0,961*** (0,173)	-0,641*** (0,128)	-0,978*** (0,112)	-0,623*** (0,092)	-0,997*** (0,123)	-0,671*** (0,154)
$Y_{t-1}$	$\varphi$	0,771*** (0,150)	1,370*** (0,238)	0,432*** (0,088)	1,441*** (0,164)	2,062*** (0,299)	1,421*** (0,193)	0,701** (0,276)
$TDT_t$	$\theta$	0,152** (0,065)	0,202*** (0,048)	-0,035 (0,042)	0,419*** (0,068)	0,794*** (0,140)	-0,192*** (0,072)	0,326 (0,306)
$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$		1,345*** (0,105)	1,425*** (0,047)	0,674*** (0,053)	1,474*** (0,047)	3,311*** (0,196)	1,425*** (0,081)	1,045*** (0,360)
Se $\beta_0=1$		0,784	0,490	0,016	0,762	0,926	0,916	0,633
Se $\delta=1$		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Teste F		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
r-sq		0,591	0,831	0,720	0,814	0,638	0,758	0,351
Observações		75	75	75	75	75	75	75

Nota: \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; estimacões feitas por OLS estimados com erros robustos; dados para governo central; estatística Durbin-Watson sugere que não há autocorrelação.

No curto prazo, observamos presença do comportamento pró-cíclico para despesa total e primária que confirma as indicações da literatura sobre países em desenvolvimento. Nos componentes da despesa, os gastos com previdência se mostram significativos e pró-cíclicos. Já os demais componentes não são significativos sugerindo rigidez orçamentária.

No longo prazo, as despesas total e primária apresentam coeficientes  $\delta$  maiores que a unidade sugerindo um aumento do tamanho do governo em relação ao produto. Na desagregação, observamos que a despesa com pessoal e encargos são menores que a unidade indicando uma redução da participação em relação ao produto. Enquanto os demais itens de despesa (previdência, outras despesas obrigatórias e discricionárias) apresentam coeficientes maiores que a unidade. Os gastos com juros se mantiveram próximos à unidade, que sugerem a estabilidade na participação em relação ao produto, mas que precisam ser ponderados pelos fatores exógenos (condições de sustentabilidade da dívida pública, risco, estabilidade macroeconômica, por exemplo) de difícil previsão.

Os resultados sugerem que existe uma tendência de longo prazo de maior participação da despesa em relação ao produto, verificado em três elementos. O primeiro, de maior participação da despesa primária, indicando gastos com a manutenção da estrutura estatal, aquisição de bens e serviços, políticas redistributivas. O segundo, que os componentes das despesas obrigatórias (previdência social e outras) e discricionárias apresentam coeficientes maiores do que a unidade, o que sugere elevação da participação



no longo prazo. Ao mesmo tempo em que a despesa com encargos e pessoal ativo tende a diminuir em proporção do produto no longo prazo, sugerindo não ser o problema principal na dinâmica de longo prazo da despesa do governo, podendo ser atribuído à reorganização de carreiras e estrutura de estado. A terceira, que é possível identificar o comportamento pró-cíclico para despesa total, primária e previdência em que os maiores coeficientes de longo prazo sugerem ajustes assimétricos em relação ao ciclo econômico. Portanto, esses itens apresentam elevação durante os períodos de crescimento, mas são menos afetados pelos ajustes recessivos, também implicando que nesse caso o ajuste seria feito pelo aumento de receita. Ou que os itens de maior rigidez (previdência e gastos obrigatórios, por exemplo) poderiam comprimir os demais itens de despesas como investimentos, mais evidentes durante períodos de recessões persistentes.

#### 4.2.4 Metodologias alternativas e robustez

Como alternativa, exploramos um *set* de controles adicionais para verificar quais seriam os efeitos sobre os coeficientes  $\beta_0$  de curto prazo e  $\delta$  de longo prazo. Para isso, tomamos a despesa primária como principal variável de interesse na medida em que indica a trajetória do tamanho do governo e a dinâmica da interação entre estado e sociedade. O *set* de controles é formado pela *dummy* da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), índice de câmbio real corrigido pela produtividade, nível de emprego formal e inflação representada pelo IPCA<sup>10</sup>.

Os resultados sugerem que os coeficientes de curto prazo se mantiveram similares ao estimado tendo como controle os termos defasados da variável fiscal, produto e termos de troca, preservando o comportamento pró-cíclico da despesa primária. Já no longo prazo a introdução do nível de emprego formal defasado contribuiu para redução do coeficiente  $\delta$ , mas mantendo acima e estatisticamente diferente da unidade. Em relação aos controles observamos que os termos de troca foram significativos nos modelos II, III e IV, mas deixaram de ser quando foram introduzidos o nível de emprego formal e IPCA. Dessa forma, os resultados sugerem que os termos de troca, a variável fiscal e do produto defasados podem ser considerados controles suficiente para a proposta de análise. Além disso, na medida em que introduzimos mais controles para explorar os choques externos que afetam o tamanho do governo, o coeficiente  $\delta$  apresenta menor valor, mas o coeficiente de curto prazo  $\beta_0$  se manteve similar (ver Tabela 4.3).

---

<sup>10</sup>Ver no Anexo B a especificação dos dados.

Tabela 4.3 - Despesa primária: 1997-2015

Variável	Coef.	I	II	III	IV	V	VI
$\Delta Y_t$	$\beta_0$	0,866** (0,340)	0,808*** (0,278)	0,804*** (0,282)	1,069*** (0,308)	0,930*** (0,299)	0,739** (0,293)
$G_{t-1}$	$\gamma$	-0,652*** (0,170)	-0,961*** (0,173)	-0,987*** (0,171)	-1,017*** (0,165)	-1,016*** (0,156)	-1,031*** (0,139)
$Y_{t-1}$	$\varphi$	0,889*** (0,213)	1,370*** (0,238)	1,371*** (0,232)	1,519*** (0,271)	1,177*** (0,311)	1,212*** (0,290)
$TDT_t$	$\theta$	*	0,202*** (0,048)	0,160*** (0,055)	0,186*** (0,063)	0,087 (0,082)	0,095 (0,078)
LRF - Dummy		*	*	0,016 (0,010)	0,012 (0,011)	0,003 (0,012)	0,003 (0,011)
Cambio real $_{t-1}$		*	*	*	0,070 (0,056)	0,115* (0,069)	0,148** (0,067)
Nível de emprego $_{t-1}$		*	*	*	*	0,383 (0,240)	0,420* (0,229)
IPCA $_t$		*	*	*	*	*	-0,026** (0,012)
$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$		1,362*** (0,071)	1,425*** (0,047)	1,390*** (0,053)	1,493*** (0,099)	1,159*** (0,221)	1,175*** (0,206)
Se $\beta=1$		0,694	0,490	0,489	0,822	0,816	0,376
Se $\delta=1$		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Teste F		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
r-sq		0,790	0,831	0,834	0,839	0,844	0,853
Observações		75	75	75	75	75	75

Nota: \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; OLS com erros robustos; estatística Durbin-Watson sugere que não há autocorrelação.

Os coeficientes de curto e longo prazo incorporam a dinâmica que esperamos que estejam presentes no funcionamento da política fiscal, infraestrutura institucional, *lobbies* e pressões de grupos de interesse, interação entre sociedade e estado. Portanto, o comportamento do crescimento do tamanho do governo e das variáveis ao longo do tempo não são lineares, mas sofrem choques na forma como é conduzida a política fiscal e o gasto. Porém, os resultados não alteram as evidências de que existe um aumento do tamanho do governo, que constitui uma característica do funcionamento do padrão de política fiscal e do sistema político. A operação de fatores econômicos e choques institucionais podem impulsionar o tamanho do governo, mas se a estrutura fosse consolidada deveria ocorrer uma estabilidade indicada pelo coeficiente de longo prazo ( $\delta = 1$ ), mantendo o comportamento anticíclico, acíclico ou pró-cíclico que seriam restritas ao curto prazo. Porém, não é o que os resultados indicam, mas sim que o comportamento pró-cíclico de curto prazo e a tendência de crescimento do tamanho do governo levam à resposta assimétrica em relação aos ciclos econômicos e, portanto, favorecendo que os ajustes contribuam para maior participação do governo na economia.

Adicionalmente, reestimamos a receita, despesa e principais componentes por IV-GMM, utilizando como instrumentos os termos de troca, IPCA, câmbio real e nível formal de emprego que foram utilizados como controles na estimação por OLS presentes na tabela 4.3. O objetivo é verificar se os coeficientes e indicações obtidas por OLS são coerentes com os resultados da estimação por IV-GMM. Para receita e principais componentes, os resultados são similares aos obtidos por OLS. No entanto, os coeficientes de curto prazo  $\beta_0$  apresentaram coeficientes dilatados em relação aos obtidos por OLS, mas preservaram as indicações originais (ver Tabela 4.4).

Tabela 4.4 - Receita e principais componentes

Variável	Coef.	Principais mensurações		Receita Federal do Brasil (RFB)		Previdência	Transferências
		Total	Líquida	Administrada	Não Administrada		
$\Delta Y_t$	$\beta_0$	1,868*** (0,500)	1,744*** (0,471)	1,451*** (0,489)	3,943** (1,840)	1,096*** (0,194)	2,046*** (0,666)
$G_{t-1}$	$\gamma$	-0,660*** (0,117)	-0,751*** (0,117)	-0,414*** (0,086)	-0,785*** (0,122)	-0,768*** (0,107)	-0,517*** (0,113)
$Y_{t-1}$	$\varphi$	0,830*** (0,148)	0,936*** (0,148)	0,433*** (0,105)	1,273*** (0,212)	1,157*** (0,157)	0,701*** (0,156)
$TDT_t$	$\theta$	0,187*** (0,045)	0,202*** (0,044)	0,146*** (0,051)	0,016 (0,150)	0,115*** (0,016)	0,221*** (0,065)
$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$		1,258*** (0,053)	1,264*** (0,050)	1,045*** (0,087)	1,622*** (0,170)	1,506*** (0,018)	1,356*** (0,077)
Se $\beta=1$		0,083	0,114	0,356	0,110	0,623	0,116
Se $\delta=1$		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Teste endogeneidade		0,022	0,035	0,159	0,122	0,674	0,090
Hansen test		0,923	0,941	0,297	0,602	0,021	0,419
Wald test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
r-sq		0,541	0,574	0,537	0,433	0,983	0,706
Observações		75	75	75	75	75	75

Nota: \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; estimação por IV-GMM com erros robustos; instrumentos utilizados termos de troca ( $TDT_t$ ), IPCA ( $IPCA_{t-1}$ ), câmbio real ( $cambio_t$ ) e nível de emprego forma ( $emprego_t$ ); estatística Durbin-Watson sugere que não há autocorrelação.

Na despesa e principais componentes, os coeficientes de longo prazo foram similares aos obtidos pela estimação por OLS, mas com os coeficientes mais inflados. No entanto, não identificamos significância da despesa total no curto prazo, que pode ser explicada por incorporar os custos com juros nominais que dependem das condições macroeconômicas e de rolagem da dívida pública, guardando maior volatilidade e dependência de outros fatores além da variação do produto (ver Tabela 4.5).

Tabela 4.5 - Despesa e principais componentes

Variável	Coef.	Principais mensurações			Obrigatórias		Discrecionárias	Juros
		Total	Primária	Pessoal e encargos	Previdência	Outras		
$\Delta Y_t$	$\beta_0$	0,727 (0,835)	0,856** (0,433)	0,009 (0,350)	1,685*** (0,489)	1,250 (1,789)	0,487 (0,987)	-1,344 (5,718)
$G_{t-1}$	$\gamma$	-0,558*** (0,103)	-0,847*** (0,161)	-0,563*** (0,101)	-1,029*** (0,108)	-0,640*** (0,107)	-1,005*** (0,117)	-0,671*** (0,115)
$Y_{t-1}$	$\varphi$	0,756*** (0,126)	1,231*** (0,222)	0,393*** (0,077)	1,539*** (0,157)	2,106*** (0,314)	1,451*** (0,182)	0,547*** (0,205)
$TDT_t$	$\theta$	0,184*** (0,055)	0,177*** (0,043)	-0,012 (0,033)	0,430*** (0,057)	0,835*** (0,128)	-0,183*** (0,064)	0,470* (0,245)
$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$		1,356*** (0,100)	1,453*** (0,048)	0,698*** (0,051)	1,496*** (0,040)	3,291*** (0,193)	1,444*** (0,070)	0,816*** (0,281)
Se $\beta=1$		0,743	0,740	0,005	0,161	0,889	0,603	0,682
Se $\delta=1$		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Teste endogenidade		0,856	0,939	0,102	0,261	0,699	0,578	0,545
Hansen test		0,125	0,232	0,308	0,034	0,303	0,948	0,383
Wald test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
r-sq		0,586	0,827	0,705	0,801	0,634	0,756	0,303
Observações		75	75	75	75	75	75	75

Nota: \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; estimação por IV-GMM com erros robustos; instrumentos utilizados termos de troca ( $TDT_t$ ), IPCA ( $IPCA_{t-1}$ ), câmbio real ( $cambio_t$ ) e nível de emprego forma ( $emprego_t$ ); estatística Durbin-Watson sugere que não há autocorrelação.

Os problemas adicionais podem ser condensados em dois aspectos principais. O primeiro, pela qualidade dos dados fiscais utilizados na análise. Já que existem problemas crônicos em relação à metodologia e na padronização dos dados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que potencialmente podem levar a distorções nos resultados. No entanto, esperamos que seja minimizado por usarmos a base de dados dentro da nova metodologia divulgada pelo STN no ano de 2016. Além disso, focamos nos grandes agregados e como se comportam em relação ao produto, que minimizam problemas pontuais de mensuração e preservam as principais indicações. O segundo, que buscamos manter a simplicidade da análise empírica ao utilizar como modelo principal a estimação por OLS e o uso do “*error correction model*” sendo suficientes para fundamentar a análise e reduzir a potencial presença de endogeneidade por variável omitida. No entanto, os resultados podem ser estimados por metodologias alternativas como SVAR ou modelo estrutural que poderiam levar a resultados mais robustos, mas que devem preservar as mesmas indicações obtidas por OLS e IV-GMM.

### 4.3 Dinâmica da política fiscal, despesa primária e democracia

O propósito do capítulo foi identificar os mecanismos presentes na condução e discussão do processo orçamentário, instituições e regras fiscais que contribuem para persistência do aumento do tamanho do governo e da despesa primária. Em que o aumento do tamanho do governo incorpora a estrutura institucional e cria incentivos para o aumento do gasto corrente em relação ao investimento, impulsionados pelo comportamento pró-cíclico e presença do efeito voracidade. Os fatos estilizados, as evidências empíricas e os resultados sugerem que existem elementos estruturais que contribuem para o padrão de política fiscal predominante após a abertura política e redemocratização. Estes elementos estruturais podem ser atribuídos à forma como foi operacionalizada a mudança no contrato social e o comprometimento com maior oferta de bens públicos e redistribuição que ocorreram sob uma democracia iliberal e fragilidade institucional.

Nesse ambiente, o aumento do tamanho do governo provém em grande medida da pró-ciclicidade e da presença do efeito voracidade, cujos mecanismos foram institucionalizados na Constituição Federal de 1988 e no novo *set* institucional consolidado na década de 1990, movimento condizente com trabalhos como Akitoby *et al.* (2006), Brender e Drazen (2007). O diferencial no Brasil em relação a outros países em desenvolvimento é que esses elementos de curto prazo foram institucionalizados no processo e condução orçamentária, decisão de gasto e como o governo reage às flutuações econômicas e a necessidade de ajustes. Para identificar esses mecanismos propomos três canais: a estratégia presente na Constituição e incorporada pelos políticos na administração do orçamento e definição de gasto; a pressão de grupos de interesse em preservar direitos adquiridos e os privilégios na estrutura de estado; a fragilidade institucional e a operação em uma democracia iliberal.

A preocupação dos Constituintes mais progressistas era incorporar as demandas por maior acesso aos bens públicos e redistribuição, acentuadas em um país que apresentava elevado nível de desigualdade social, assimetria e heterogenidade entre os níveis de desenvolvimento entre regiões, restrição ao acesso aos bens públicos<sup>11</sup>. Além disso, a década de 1980 foi marcada por sucessão de crises (externa, hiperinflação, recessão econômica, fiscal, principalmente) que afetaram negativamente o bem-estar da sociedade e que elevou a demanda por maior gasto do governo. Ao mesmo tempo em que

---

<sup>11</sup>Ver discurso de encerramento do Presidente da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), Ulysses Guimarães (1988), que incorpora a motivação presente na Constituinte.

os Constituintes temiam que governos posteriores não se comprometessem com o aumento da oferta de bens públicos e redistribuição. Em especial, o temor provinha da ação do “Centrão” formado por grupos políticos diversos que eram ligados ao governo militar e que defendiam interesses de determinados grupos que aparelhavam a estrutura de estado. Assim refratários em relação ao aprofundamento das reformas e, potencialmente, poderiam entravar discussões e as políticas públicas de governos posteriores, levando à distorção da ideia original prevalente na Constituinte de construir um estado de bem-estar social comprometido com menor desigualdade e maior redistribuição.

Portanto, a solução proposta e consolidada na Constituição Federal de 1988 foi estabelecer vinculações de receita, impondo o prazo de um exercício para ser cumprido e vetando reduções nominais nos valores da despesa. Nos anos seguintes contribuiu para o estabelecimento de uma forma de fazer orçamento que busca contemplar as imposições das vinculações de receita e direcionamento automáticos de gasto. Ao mesmo tempo, o modelo contribuiu para a restrição da ação da classe política e a maior participação direta da sociedade nas discussões sobre o processo orçamentário, as prioridades e as decisões de gasto.

O problema é que a solução baseada nas vinculações de receita e imposição de gastos obrigatórios criou incentivos para o estabelecimento de gatilhos e mecanismos que elevem a despesa primária. Assim, quando ocorrem flutuações econômicas, a solução viável dentro dessa estrutura é elevar a receita para realizar o ajuste fiscal, impulsionando o aumento permanente da despesa sobre o produto. Na literatura, a democracia e a maior participação da sociedade por meio do sufrágio universal contribuem para a maior participação do governo na economia (ver ACEMOGLU, *et al.*, 2013; ALESINA *et al.*, 2012). Além disso, esperando que a pressão do eleitorado, a possibilidade de influenciar o desenho e o papel do estado possam contribuir para alterações no contrato social como, por exemplo, estrutura tributária, gasto, organização e grau de intervenção sobre as relações entre os agentes privados (ver BENABOU, 2000).

A defesa e a preservação dos direitos adquiridos e a posição de grupos de interesse que aparelham o estado possuem como consequências serem considerados no processo orçamentário e nas decisões de gasto. Os lobbies pela defesa desses grupos podem ser verificados no comportamento do “Centrão” durante a Constituinte e, mais tarde, incorporada no sistema político que possui interesses diversos e que barganham benefícios para dar apoio ao Poder Executivo. Por exemplo, a troca de cargos públicos

no governo federal, empresas e bancos estatais que tornam o sistema mais propenso a corrupção e captura dessas estruturas por grupos privados. Outro aspecto é que o “Centrão” buscava entravar reformas e mudanças na legislação que ameacem sua posição dentro da estrutura de governo. Portanto, imprimindo dificuldade para estabelecer uma discussão ampla sobre reformas e o impacto que teriam na estrutura de governança. De acordo com a literatura, o movimento pode ser lido como uma captura do estado por grupos privados, facilitado pelo sistema político e fragilidade institucional como observado por Besley *et al.* (2013) e Spinesi (2009).

A fragilidade institucional no aspecto fiscal está presente na dificuldade da construção de instituições que sejam adequadas para definição, condução e execução do processo orçamentário em um ambiente democrático (ver DEBRUM, 2011). Portanto, o Executivo mantém a liderança no processo orçamentário, mas evita que o Legislativo e a sociedade de fato influam na decisão de gasto, similar ao comportamento de um governo de cunho autoritário. A execução orçamentária acaba tendo como principal instância de decisão o Executivo e a fiscalização e punição dependem do Tribunal de Contas que é próximo do Executivo. Além disso, exige autorização do Legislativo que, geralmente, é dominado pela base de apoio do governo e os deputados/senadores são pouco propensos em fiscalizarem e punirem o Executivo.

O arranjo permite uma grande dependência do Executivo em relação ao processo e execução orçamentária, contribuindo para que as eleições e mudanças de governo criem distorções na política fiscal e elevam a instabilidade econômica e política. Adicionalmente, a baixa possibilidade de punição e de fiscalização gera incentivos para comportamento pró-cíclico e o estabelecimento de programas e medidas que elevem permanentemente as despesas, especialmente em relação aos gastos discricionários. A fragilidade institucional e a pressão dos grupos de interesse sobre o governo favorece a presença do efeito voracidade, especialmente para os gastos correntes, baseados em transferências por meio da previdência social e custeio da máquina pública. Nesse sentido, a literatura sugere que a fragilidade institucional favorece incentivos ruins aos políticos e à sociedade sobre a condução da política fiscal como mostram Frankel *et al.* (2013), Alesina *et al.* (2008), Brender e Drazen (2007; 2005).

As reformas, nova legislações e *set* de regras fiscais não alteraram o equilíbrio de economia política como observado nas evidências empíricas. O motivo é que a prioridade do *set* de regras fiscais, especialmente a LRF, era permitir a construção de resultados primários positivos e a estabilização da dívida pública, demandando maior receita para

fazer frente a despesa. O *set* de regras fiscais não foi capaz de estabilizar o tamanho do governo, sendo incorporado no padrão de política fiscal e no equilíbrio que emergiu com a abertura política e que foi institucionalizado na Constituição Federal de 1988. As regras adicionais como, por exemplo, limite para dívida pública e do crescimento da despesa primária podem contribuir para estabilizar o tamanho do governo, reduzindo a ilusão fiscal sobre a restrição financeira do governo no curto e longo prazo ao exacerbar os conflitos e a discussão ampla sobre orçamento e gasto (ver IMF, 2009).

A questão adjacente são quais os motivos que inviabilizaram ou não incentivaram o aprofundamento de reformas sobre o processo orçamentário, a decisão de gasto, a mudança na estrutura de estado e no aparato de fiscalização que teria como objetivos maior qualidade e eficiência. Os motivos podem ser articulados em três fatores. O primeiro, de que as determinações sobre a condução do processo orçamentário e da estrutura de estado são temas constitucionais e, assim, exigindo reformas constitucionais e apoio do Legislativo. O segundo, baseado na disposição do Poder Executivo em apoiar as reformas e barganhar com o legislativo e a sociedade a sua aprovação e a implementação. O terceiro, de que existe a tendência verificada na sociedade, nos grupos de interesse e na classe política de que reformas não são necessárias, mas também são ruins ou que afetam negativamente seus interesses e bem-estar. Portanto, a redemocratização e o sufrágio universal em um ambiente de instituições frágeis e uma democracia iliberal criam incentivos para entrave de reformas e aprofundamento das instituições democráticas (ver PERSSON & TABELLINI, 2006).

No caso do Brasil, a onda de reformas na estrutura de estado e microeconômicas foram concentrados no Primeiro Governo Lula (2003-2006), motivados pela necessidade de recuperação econômica e da capacidade fiscal do governo. Este plano esteve presente durante a campanha presidencial de 2002, em documentos como “Carta aos Brasileiros” publicada em junho de 2002. Também presente em um esboço de plano de governo denominado “A Agenda Perdida” (ver LISBOA, 2002) que propunha uma série de reformas que, de um lado, operacionalizaria esse estado de bem-estar social e, de outro, imporiam maior eficiência e qualidade no gasto, refletindo na redução do aparelhamento e da capacidade de ação de grupos de interesse.

No entanto, depois das reformas efetivadas no Primeiro Governo Lula, a melhora na economia e nas finanças públicas motivou uma mudança de agenda que se afasta de reformas na estrutura de estado e da agenda microeconômica. Em seu lugar, trazendo uma nova agenda baseada na ênfase ao estímulo ao consumo e investimento, elevação do



crédito subsidiado e endividamento, retorno dos programas setoriais focados em áreas consideradas estratégicas, elevação das barreiras tarifárias e não tarifárias aos bens-importados. Nesse contexto, a defesa dessas ações é que o estado brasileiro deve ser o líder do processo de crescimento e de desenvolvimento, inclusive realizando intervenções discricionárias para incentivo e direcionamento para o setor privado. Ao mesmo tempo, a política do governo recebia apoio da sociedade e dos diversos grupos de interesse. Dentro desse ambiente, ocorreu os incentivos a desonerações tributárias erráticas e a elevação dos gastos com subsídios e grandes obras, cujos efeitos foram diversos sobre a economia e as finanças públicas. A alteração do direcionamento e o retorno da agenda de reformas ocorreu no biênio 2015-16 com a eclosão da recessão prolongada e crise fiscal.

A presença da fragilidade institucional em uma democracia não consolidada contribuíram para a menor credibilidade das regras e, potencialmente, comprometerem os efeitos positivos sobre a política fiscal. A efetividade da introdução de limite de dívida pública federal e do crescimento do gasto dependem positivamente do fortalecimento institucional e aprofundamento das instituições democráticas. Assim, como demonstra a literatura para países em desenvolvimento e, em especial, na América Latina como argumentam Velasco e Céspedes (2014), Frankel (2011). O ponto é que a mudança no padrão de política fiscal e da forma como o governo aumenta de tamanho depende do ganho de qualidade institucional e aprofundamento da participação democrática da sociedade. Assim, a mudança não estando restrita a legislação ou reformas específicas no aspecto fiscal, mas abrangendo reformas no âmbito da estrutura de estado, do sistema político e como a sociedade se relaciona com o estado.

#### **4.4 Conclusão**

O objetivo do capítulo foi explorar o comportamento de curto e longo prazo da receita e despesa do governo central, especialmente buscando evidências sobre: aumento do tamanho do governo; crescimento da despesa corrente em relação ao investimento; pró-ciclicidade e efeito voracidade. A hipótese foi que o padrão de política fiscal pode ser atribuído à fragilidade institucional e, principalmente, na forma como foi operacionalizado o reposicionamento do estado na transição para maior distribuição e redução da desigualdade. Dessa forma, a introdução das reformas, novo *set* institucional e de regras fiscais não alteraram esse padrão, mas criaram condições para a formação de um equilíbrio frágil em que sustentabilidade fiscal e da dívida pública dependem do crescimento da receita em taxas maiores do que a despesa.

Os resultados sugerem que é possível encontrar facticidade da hipótese por meio de evidências estilizadas e empíricas. Nesse sentido, destacamos três características. A primeira, do aumento do tamanho do governo verificado na elasticidade de longo prazo da receita e despesa. Além disso, a desagregação da despesa sugere que os componentes que mais contribuem para comportamento são os gastos obrigatórios (previdência e outras) e discricionários. A segunda, de que a receita apresenta maior volatilidade do que a despesa, indicando que as flutuações econômicas podem gerar um descompasso que reflete a rigidez no ajuste da despesa e a volatilidade da receita. A terceira, que o coeficiente de curto prazo positivo indica pró-ciclicidade e de longo prazo maior que unidade para despesa sugere a presença do efeito voracidade. Assim, o aumento do tamanho do governo é impulsionado pelo comportamento assimétrico ao longo do ciclo econômico, cuja característica é a rigidez da despesa em períodos de recessão e a elevação nos momentos de crescimento, especialmente presente nas transferências formadas pela previdência social e custeio do governo. O resultado é criar incentivos para que o crescimento do tamanho do governo tenda a privilegiar os grupos de interesse e não refletir necessariamente no maior provimento de bens públicos e redistribuição.

O propósito do capítulo foi mostrar que os problemas fiscais presentes no Brasil possuem forte influência de como foi construído e operacionalizado a alteração do posicionamento do estado em relação à economia e sociedade, oriunda da abertura política e redemocratização. Dessa forma, constituindo um dos aspectos relacionados à fragilidade institucional em uma democracia não consolidada que possui dificuldade de focar no bem-estar social e reduzir a possibilidade de *rent-seeking*. Além disso, contemplando aspectos que podem servir de suporte para a discussão de problemas como eficiência e qualidade do gasto, regras que limitem o crescimento da despesa e endividamento, discussão sobre os mecanismos de vinculações de receita e dos gastos obrigatórios, transparência e controle.

## **5 FEDERALISMO FISCAL, TAMANHO DO GOVERNO E EFEITO VORACIDADE: UMA ANÁLISE PARA OS ESTADOS BRASILEIROS**

A proposta do capítulo é explorar a evolução do tamanho dos governos estaduais, enfatizando o comportamento pró-cíclico e o efeito voracidade. O objetivo é identificar a evolução da receita, despesa e principais componentes após as reformas institucionais da década de 1990 e a introdução do novo *set* de regras fiscais consolidado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Dessa forma, esperamos encontrar evidências sobre um padrão de política fiscal formado por: i) crescimento do tamanho do governo; ii) aumento da despesa corrente em relação ao investimento; iii) pró-ciclicidade e efeito voracidade. Os itens “i” e “ii” são analisados com foco na relação de longo prazo entre a variável fiscal e o produto. Os itens “ii” e “iii” exploram a resposta da variável fiscal em razão das flutuações econômicas de curto prazo, incorporando a fragilidade institucional e o conflito entre grupos de interesse. Na análise buscamos identificar quais as características dessas variações, como podem ser relacionadas aos elementos de curto e longo prazo, incorporando a interação entre fragilidade institucional, reorganização federativa, abertura política e redemocratização, regras e instituições fiscais.

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

Portanto, a estratégia de ajuste tende a ser baseada no *mix* de aumento de receita e corte de gasto com investimento. O aumento da receita ao incentivar maiores taxas de serviços públicos, impostos locais (ICMS, especialmente), operações de securitização da dívida ativa, privatizações e desmonte de fundos previdenciários. O corte de gasto focado inicialmente na parcela mais flexível do orçamento (investimento, principalmente), seguido pelo veto ao aumento de salários, aposentadorias, benefícios previdenciários e contratação de servidores (ver SENADO, 2016; CORREIO BRAZILIENSE, 2015; EL

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

A hipótese proposta no capítulo é que o padrão de política fiscal presente nos estados possui como origem a reorganização federativa, o engessamento da administração da receita, despesa e processo orçamentário, a presença de fragilidade institucional nacional e local. Portanto, os estados possuem pouca margem para administrar a evolução da despesa e o processo orçamentário em razão, de um lado, das determinações nacionais oriundas no governo central por meio de vinculação e incentivos para elevação da despesa primária, de outro, os grupos de interesses locais buscam manter os privilégios em relação aos benefícios tributários e acesso aos recursos orçamentários. Dessa forma, os estados são propensos a terem problemas fiscais em períodos de recessão persistente, queda ou estabilidade da receita, podendo levar a episódios de insolvência e, potencialmente, a necessidade de resgates por parte do governo federal e a imposição de novas reestruturações. A consequência é a formação de um equilíbrio frágil em que a sustentabilidade fiscal depende de que a receita cresça a taxas maiores do que a despesa, permitindo resultados primários positivos, estabilização e melhora do perfil da dívida pública, também refletindo no maior acesso aos canais de crédito de longo prazo e a capacidade de financiar investimentos. A fragilidade do equilíbrio emerge nas recessões e quedas persistentes de receita, agravada pelo fechamento dos canais de crédito, que podem ser mais frequentes diante de crises econômicas e recessões prolongadas.

A literatura que orienta a análise proposta no capítulo consiste em dois blocos: democracia, contrato social e política fiscal; descentralização e regras fiscais. A democracia e a presença do sufrágio universal criam incentivos para o aumento do tamanho do governo, oriundo da necessidade de o governo atender as demandas por bens públicos e redistribuição por parte do eleitorado, refletindo na maior despesa do governo e na necessidade de extrair maior volume de renda do setor privado (ver MUKAND & RODRIK, 2015; ACEMOGLU *et al.*, 2013; BESLEY *et al.*, 2013; TANZI, 2011). Ao mesmo tempo, o aprofundamento da democracia e das instituições democráticas contribuem para a alteração do contrato social, criando incentivos para impulsionar as políticas públicas comprometidas com a redução da desigualdade e a maior participação do governo, ponderadas pela instituições e preferências da sociedade (ver ALESINA & GLAESER, 2004; ALESINA *et al.*, 2001; BENABOU, 2000).

A alteração do contrato social e as reformas que ocorrem em um ambiente de fragilidade institucional são mais propensos ao aparelhamento do estado por grupos de interesse que são capazes de distorcerem as políticas públicas e as intervenções no setor privado como forma de extrair renda e preservar benefícios. A estrutura de incentivo também pode levar os governantes a adotarem o comportamento pró-cíclico, aceitarem o efeito voracidade, perda de qualidade e eficiência do sistema tributário e do gasto (ver ALESINA *et al.*, 2008; BRENDER & DRAZEN, 2007; 2005). Nesse ambiente, o aumento do tamanho do governo também tem forte relação com o conflito de interesse e a presença de *rent-seeking*, contribuindo para inflar o setor público. Ao mesmo tempo, contribui para reduzir a eficiência e a qualidade do gasto e do funcionamento do setor público na medida em que distorce o foco do governo no bem-estar social.

A descentralização da estrutura de governo no âmbito federativo é tratado na literatura como correlacionada com a abertura política e o aprofundamento das instituições democráticas. A justificativa é que em países democráticos ou que buscam aprofundar as instituições democráticas, o fortalecimento dos governos locais aparece como desejável na medida em que são os mais próximos da comunidade local e, assim, possuem condições de melhor atender as demandas e adequá-las às particularidades locais (ver WELLISCH, 2000; MCKINNON, 1997). No entanto, a fragilidade institucional presente em novas democracias e em países em desenvolvimento contribuem para distorcer os benefícios da descentralização e do maior poder de decisão da comunidade local (ver JIMÉNEZ & TER-MINASSIAN, 2011; RODDEN & WIBBLS, 2009; TER-MINASSIAN, 2007; RODDEN, 2003). Dessa forma, a descentralização pode incentivar o crescimento do tamanho do governo local, a perda da qualidade no planejamento fiscal de longo prazo e na reação sobre as flutuações econômicas no curto prazo, mais propensas ao aparelhamento por grupos de interesse locais, comportamentos de *moral hazard* dos governantes, pró-ciclicidade e presença do efeito voracidade.

A organização do capítulo foi articulada em sete partes. A primeira explora a infraestrutura institucional, organização federativa, instituições e regras fiscais no Brasil após a abertura política e a redemocratização. A segunda discute os dados estilizados sobre a receita e a despesa nos estados. A terceira desenvolve a estratégia empírica contemplando o modelo, metodologia e dados que servem como base para identificar o padrão de política fiscal. A quarta discute os resultados para os estados como forma de verificar a tendência geral no comportamento da política fiscal, enfatizando a despesa e principais componentes. A quinta aprofunda a discussão ao buscar evidência da influência

das particularidades locais sobre o padrão de política fiscal. A sexta explora as estratégias alternativas de estimação e a facticidade dos resultados. A sétima propõe explorar quais os canais que contribuem para a formação e persistência do padrão de política fiscal encontrado nos estados considerando a interação entre federalismo fiscal, democracia e contrato social e as evidências empíricas.

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

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

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

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

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

A viabilidade desses mecanismos e as estratégias eram incentivadas pela fragilidade institucional local e nacional. A local, devido aos estados não terem construído mecanismos de fiscalização e controle, especialmente durante o governo militar, mais propensos em elevarem gastos para atender as demandas locais de bens públicos e preservar os privilégios das elites regionais. A nacional, decorrente da fragilidade do governo central democrático recém-eleito que necessitava manter a base de apoio nos estados e, dessa forma, tolerando o descontrole fiscal no nível subnacional. Além disso, na década de 1980 ocorreu uma elevada instabilidade macroeconômica, especialmente na aceleração inflacionária, crise fiscal do governo central e externa.<sup>12</sup>

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

Além disso, o formato do contrato, dos condicionantes e do resgate permitiam, de um lado, preservar a autonomia legal dos estados prevista na Constituição Federal de 1988 e, de outro, criou incentivos para os governos e legislativos locais votarem alterações na constituição estadual e na legislação para permitirem a implementação prevista nos contratos. Portanto, o governo federal conseguiu impor reformas profundas

---

<sup>12</sup>Por exemplo, o Banco Central (BC) e o Conselho Monetário Nacional (CMN) toleravam os empréstimos dos bancos estaduais aos governos estaduais, apesar da prática ser vetada desde a reforma financeira Campos-Bulhões. Outro exemplo, a estratégia dos governos estaduais em forçar a insolvência dos bancos estaduais para obter resgates do BC ou de bancos federais, constituindo uma forma de obter maiores recursos federativos (ver SAVINO JUNIOR, 2004; DALL'ACQUA, 1997).

no nível estadual, levando que a orientação da política fiscal nos governos estaduais fosse condizente com os parâmetros da política econômica nacional, mas sem violar a soberania dos governos subnacionais garantidas na Constituição Federal de 1988.

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

Nesse sentido, Mora (2002) considera que a renegociação da dívida dos estados contribuiu para a redução da autonomia dos governos subnacionais na medida em que retirou os instrumentos de intervenção na economia local. Porém, o incremento das transferências obrigatórias previstas na Constituição Federal de 1988 propiciou a redistribuição de recursos dos estados mais ricos (especialmente o Sudeste) para os mais pobres (Norte e Nordeste, principalmente). Assim, o peso das transferências federativas tende a ser maior que a arrecadação local para os estados das regiões mais pobres. O novo *set* de regras retirou dos estados o instrumento do endividamento para a estabilização da despesa frente a volatilidade da receita oriunda das flutuações da economia local e nacional. Ao mesmo tempo, as políticas públicas estaduais se tornaram passivas, sendo assim administradores de recursos e das determinações provenientes da União em áreas como, por exemplo, saúde, educação e assistência social, negociadores de investimentos frente ao governo federal, estatais e setor privado (SILVA *et al.*, 2013).

Dessa forma, como sugerem Mora e Giambiagi (2007), os estados e os municípios não seriam articulados para a estabilização da economia local, mas deveriam priorizar a



sustentabilidade fiscal e da dívida pública. A contribuição dos governos subnacionais estaria em não adotarem estratégias insustentáveis de financiamento de gasto e que potencialmente gerassem distorções e elevassem a probabilidade da necessidade de resgates futuros por parte do governo central, comprometendo a condução da política fiscal nacional e a estabilidade macroeconômica. A linha de abordagem é coerente com as indicações da literatura internacional em relação aos governos subnacionais e estruturas federativas, especialmente considerando o caso norte-americano (ver CARLINO e INMAN, 2013; OATES, 1972).

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

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

O *set* de regras e as instituições fiscais construídas ao longo da década de 1990, especialmente o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Lei n. 9.496/1997) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (nº 101/2000), tinham dois objetivos. O primeiro, de evitar comportamento explosivo da dívida pública estadual, cujas consequências poderiam comprometer o ajuste fiscal do governo federal, o plano

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

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

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

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

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

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

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

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

deterioração das medidas de desigualdade, contrastando com as evidências para governos nacionais. A hipótese proposta é que pode ter ocorrido uma relação positiva entre melhora fiscal, ganhos de eficiência e incentivos para maior investimento privado.

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

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

A literatura sobre política fiscal nos estados é ampla, especialmente relacionada às flutuações econômicas locais e nacionais. Ao mesmo tempo, a discussão passou a incorporar indicadores da qualidade da burocracia, instituições econômicas e sociais, nível de comprometimento frente as regras fiscais. O problema recorrente nos estudos é a má qualidade dos dados oficiais divulgados pelos governos subnacionais e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), abrangendo falta de padronização e falhas na fiscalização no nível local e nacional que permitem maquiagens fiscais. Dessa forma, os estados são mais propensos a utilizarem metodologias que permitam a melhor adequação dos dados às metas fiscais e à legislação local e nacional, levando com que os indicadores fiscais mascarem a real situação das finanças públicas<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup>Por exemplo, o Ceará em relação aos descontos utilizados para construir o resultado primário < <https://mansueto.wordpress.com/2015/06/03/contas-fiscais-do-ceara-final/> >. Outro exemplo está na distorção do passivo não financeiro do Distrito Federal e Rio Grande do Norte, cuja contabilização das

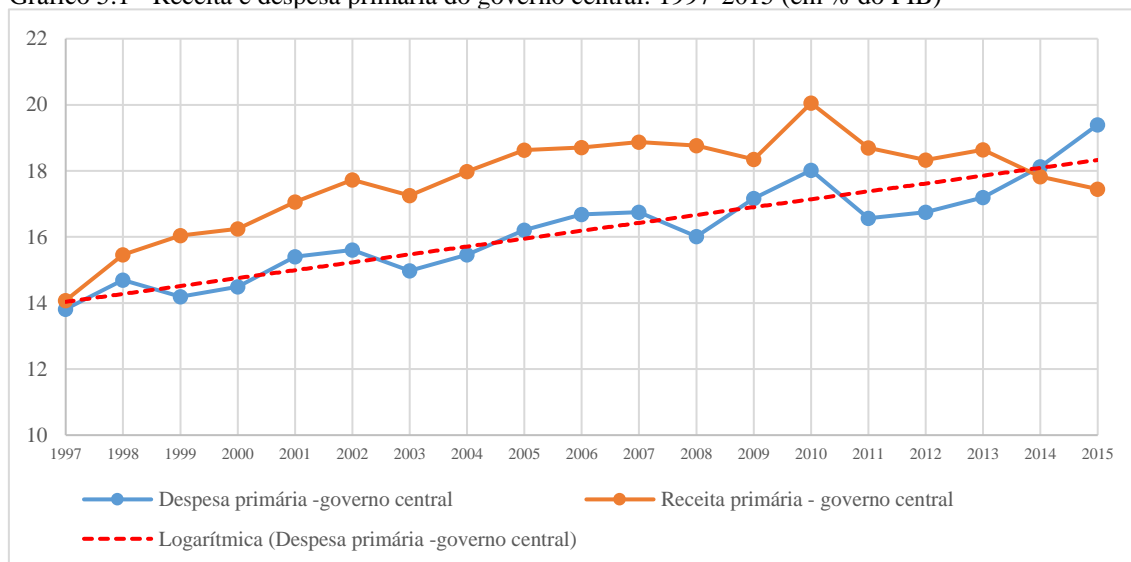
## 5.2 Evidências estilizadas

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

### 5.2.1 Características da receita e despesa nos estados

A evolução da receita e despesa primária do governo central sugere que ocorreu o aumento do tamanho do governo, cuja participação sobre o PIB passou de 14% para 20% entre 1997 e 2015, representando um crescimento em torno de 6%. Entre 1997 e 2013, o crescimento da receita se manteve em nível superior ao da despesa primária, viabilizando o resultado primário positivo e o acúmulo de poupança fiscal. No entanto, a partir de 2014, a despesa primária superou a receita, levando a déficits primários que contribuíram para elevação da dívida pública (ver Gráfico 5.1).

Gráfico 5.1 - Receita e despesa primária do governo central: 1997-2015 (em % do PIB)

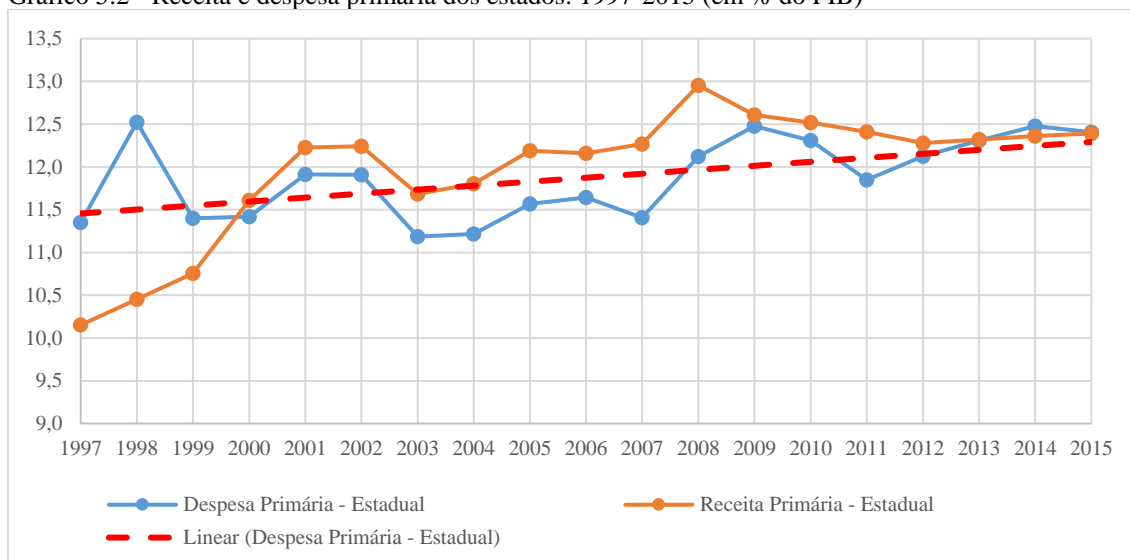


Nota: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), gráfico elaborado pelo autor.

“Provisões Matemáticas Previdenciárias” levou, respectivamente, serem credores em R\$ 14 e R\$ 6 bilhões no ano de 2012. Distorções similares ocorreram em outros estados em menor escala.

No âmbito estadual, o comportamento agregado da receita e da despesa primária indicam um padrão similar ao governo central, mas sugerindo uma elevação suavizada do tamanho do governo ao longo do período (ver Gráfico 5.2). Ao mesmo tempo, observamos que a receita se manteve mais elevada do que a despesa primária ao longo da década de 2000, mas alterada no biênio 2011-12, cuja despesa primária se sobrepôs à receita primária. Dessa forma, as indicações são que o aumento do tamanho da despesa dos governos estaduais não foi causado pela transferência de responsabilidades de gasto e de recursos provenientes do governo central. Em termos agregados, o aumento do tamanho do governo é relativamente pequeno (cerca de 1% da despesa primária em termos de PIB nacional) quando comparada com o governo central, indicando maior centralização proporcional de recursos.

Gráfico 5.2 - Receita e despesa primária dos estados: 1997-2015 (em % do PIB)



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

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

Na desagregação dos componentes da despesa, observamos elevada heterogeneidade em relação à participação no produto local (ver Tabela 5.1). Por

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

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

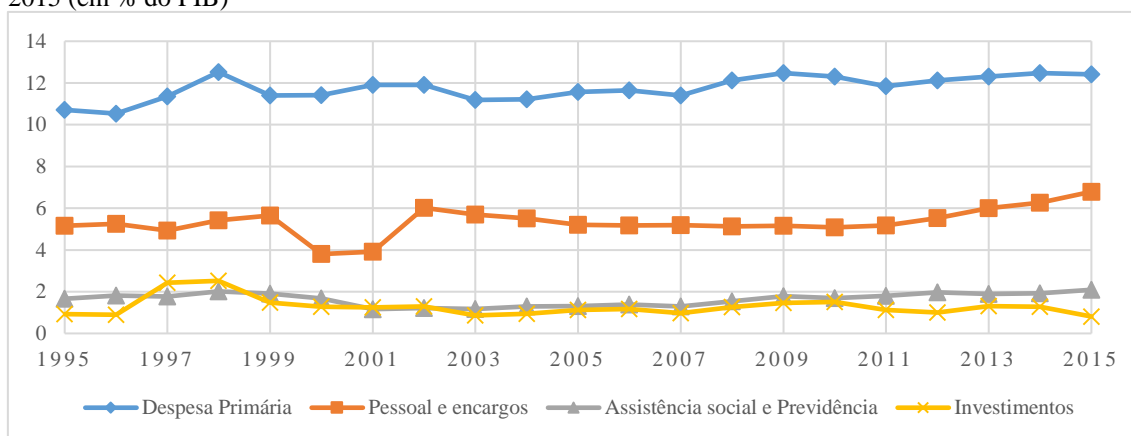
Tabela 5.1- Despesas principais componentes e por funções: 1995-2012 (em % do PIB local)

Variável	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
Despesas				
Total	18,801	7,174	9,625	39,649
Primária	17,297	6,844	9,169	36,753
Financeira	1,431	0,570	0,260	2,732
Corrente	15,441	5,477	8,687	30,289
Pessoal e encargos	8,129	3,467	4,009	18,594
Juros e encargos	0,628	0,294	0,148	1,234
Outros gastos correntes	6,684	2,203	2,980	13,235
Capital	3,360	2,036	0,937	9,570
Investimentos	2,371	1,787	0,806	8,665
Amortizações	0,803	0,330	0,111	1,566
Despesas por funções				
Poder legislativo	0,679	0,476	0,086	1,833
Poder judiciário	1,024	0,497	0,107	2,296
Poder executivo	16,988	6,324	9,204	35,434
Principais categorias				
Segurança pública	1,407	0,516	0,698	2,827
Educação e cultura	3,305	1,754	1,564	7,980
Saúde e saneamento	2,174	1,241	0,882	6,198
Assistência social e previdência	1,874	0,668	0,654	3,175
Habitação e urbanismo	0,253	0,269	0,021	1,161
Transporte	1,099	1,341	0,410	6,134

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

O comportamento da despesa primária nos estados em relação ao produto nacional indica tendência de um crescimento suavizado. Os principais componentes da despesa primária (pessoal e encargos, assistência social e previdência, investimento) sugerem dois movimentos. O primeiro, pela tendência de crescimento da despesa com pessoal e encargos, especialmente a partir de 2011, cujo movimento similar é identificado para assistência social e previdência. O segundo, de que o investimento apresentou queda após 2011, tomando um sentido inverso em relação ao gasto pessoal e encargos, assistência social e previdência (ver Gráfico 5.3).

Gráfico 5.3 - Despesa primária; pessoal e encargos; assistência social e previdência; investimentos: 1995-2015 (em % do PIB)



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

A maior receita pode ser atribuída: i) aumento da carga tributária como parte do saneamento e reformas da segunda metade dos anos 1990s; ii) maior formalização e eficiência do sistema tributário na extração de renda do setor privado; iii) crescimento econômico e melhora do ambiente macroeconômico. Além disso, especialmente após a crise financeira internacional 2007-08 e a mudança do direcionamento da política econômica nacional, os estados encontraram maior facilidade na obtenção de empréstimos de instituições nacionais como os bancos públicos (BNDES, CEF e Banco do Brasil, principalmente) e a autorização para contratação de empréstimos de instituições multilaterais (Banco Mundial e BID, por exemplo). Os recursos foram direcionados para investimento devido às restrições presentes na LRF e as normatizações complementares, em especial: i) autorização do Senado e executivo federal; e ii) limite da Dívida Líquida Consolidada (DCL) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) estabelecida em 2,0 (ver Resolução do Senado Federal nº 40/2001). Dessa forma, o estoque da dívida é em grande parte oriundo do passivo herdado da renegociação pela Lei nº 9.496/1997.

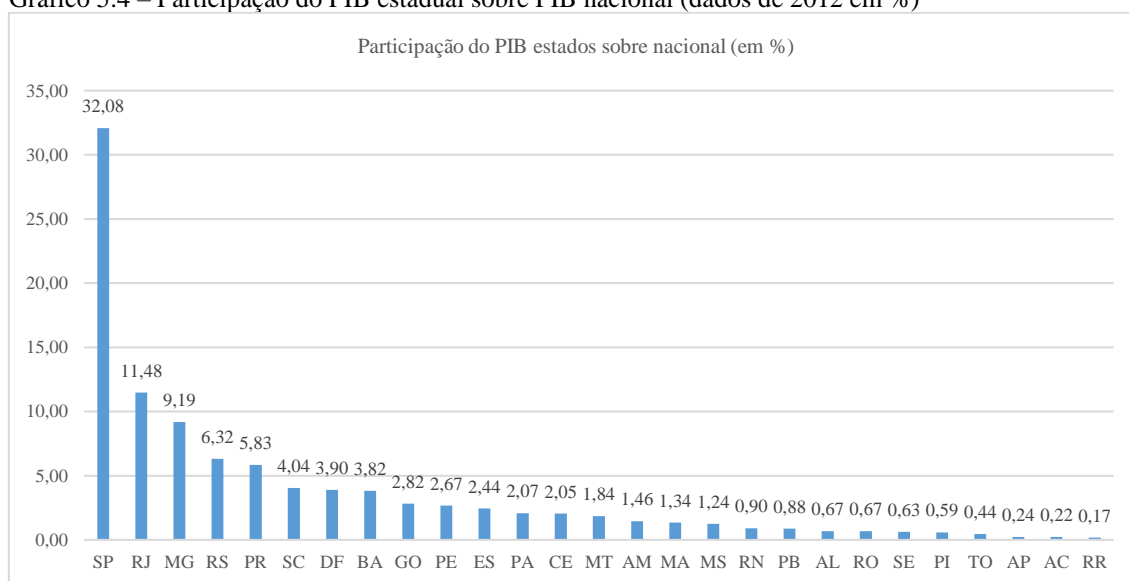


### 5.2.2 Assimetria e heterogeneidade

A heterogeneidade e a assimetria entre os estados brasileiros podem ser verificadas em quatro dados estilizados: participação no PIB nacional; renda per capita; termos de troca; e densidade populacional. Dessa forma, os dados permitem identificar que existem particularidades locais que necessitam ser consideradas na análise da receita e despesa em relação aos governos subnacionais.

A participação do produto local dos estados em relação ao nacional sugere uma forte concentração do produto nacional em São Paulo (32%), Rio de Janeiro (11,5%) e Minas Gerais (9,2%). Dessa forma, esses três estados compõem metade do produto nacional e, portanto, o produto nacional tende a ser concentrado na região Sudeste. Em seguida, os estados que apresentam participação entre três e seis pontos de participação percentual no produto nacional (Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Distrito Federal e Bahia). Os demais estados possuem participações abaixo de três pontos percentuais. Portanto, o PIB nacional é concentrado nas regiões sudeste e, parcialmente, no Sul (ver Gráfico 5.4).

Gráfico 5.4 – Participação do PIB estadual sobre PIB nacional (dados de 2012 em %)

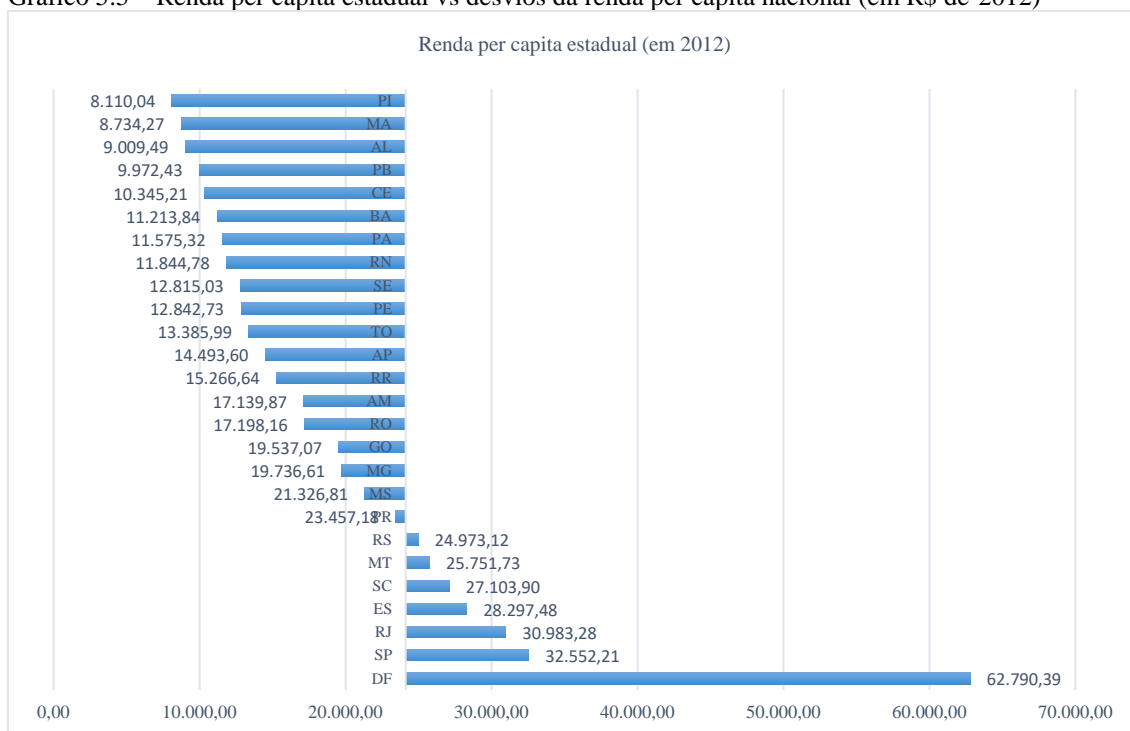


Fonte: IBGE e gráfico elaborado pelo autor

A análise pela participação no produto pode implicar em distorções devido a heterogeneidade e assimetria na divisão territorial, distribuição da população e estrutura política. Dessa forma, a renda per capita permite ponderar o nível de desenvolvimento local, cujo efeito esperado é que os estados mais desenvolvidos apresentam maior renda per capita, minimizando as distorções oriundas da distribuição da estrutura produtiva e da diferença de tamanho entre estados. Na comparação da renda per capita nacional em

relação aos estados, observamos que sete estados estão acima (Distrito Federal, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Santa Catarina, Mato Grosso e Rio Grande do Sul). Enquanto os demais apresentam renda per capita menor que a nacional, sendo que em dez estados a renda per capita local é menor do que metade do produto per capita nacional (ver Gráfico 5.5).

Gráfico 5.5 – Renda per capita estadual vs desvios da renda per capita nacional (em R\$ de 2012)



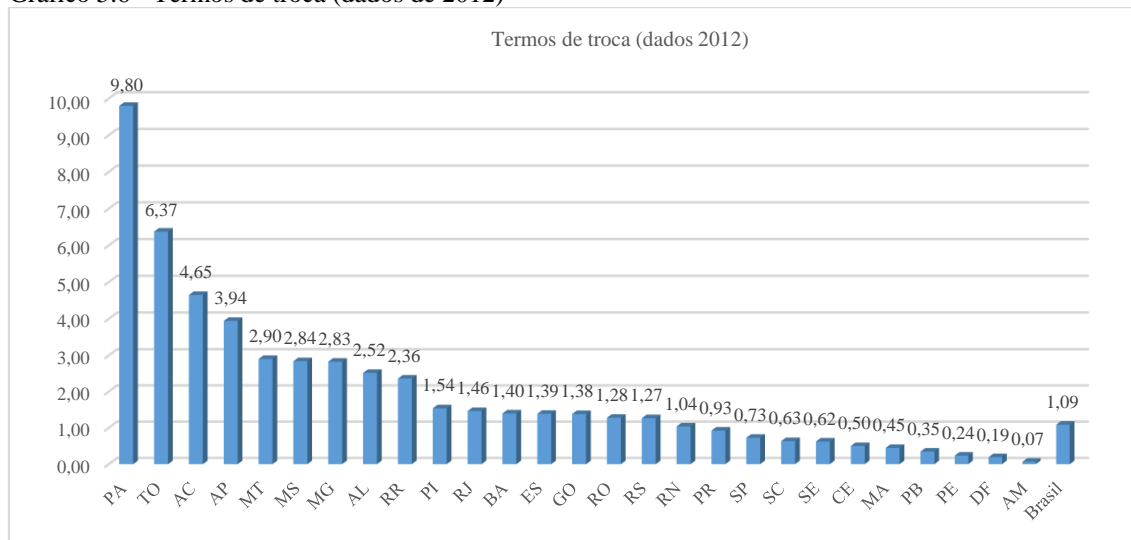
Fonte: IBGE e gráfico elaborado pelo autor

Os dados de renda per capita estadual sugerem que existe uma elevada diferença entre o nível de desenvolvimento e a distribuição regional da estrutura produtiva, cujas regiões de maior renda são Sudeste, Sul e Centro-oeste.

Os termos de troca (exportações divididas pelas importações) apresentam elevada assimetria entre os estados. Os resultados sugerem que os estados possuem diferenças de estruturas produtivas e padrões de consumo, reagindo de forma particular em relação às flutuações no comércio exterior, economia internacional e nacional. Em especial, os estados que apresentam maior dependência da exportação de *commodities* (minerais e/ou agrícolas) e menor desenvolvimento produtivo tendem a apresentar maior termos de troca (Pará, Tocantins e Acre, por exemplo), explicado por serem produtos que tiveram um ganho de participação na balança comercial ao longo da década de 2000. Já os estados que apresentam maior densidade e diversidade da estrutura industrial e de serviços

tendem a terem termos de troca menores (São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, por exemplo). Outros estados com menor desenvolvimento produtivo e participação na exportação de *commodities* tendem a apresentar baixos termos de troca (Sergipe e Maranhão, por exemplo), sugerindo que são proporcionalmente grandes importadores de insumos e bens de maior valor agregado de outras regiões (ver Gráfico 5.6).

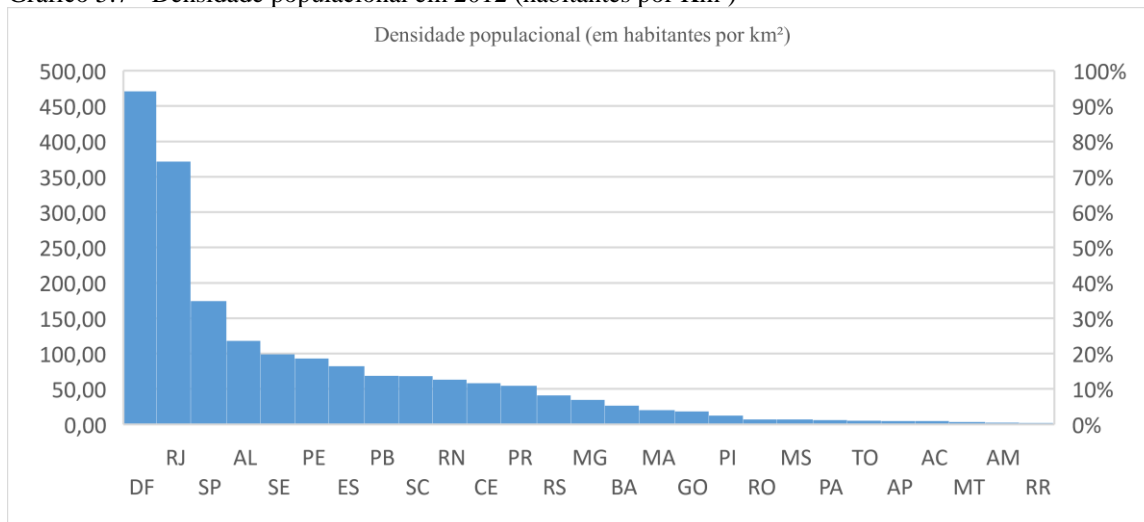
Gráfico 5.6 - Termos de troca (dados de 2012)



Fonte: MDIC e gráfico elaborado pelo autor; termos de troca definido por exportações dívida pelas importações em US\$ em FOB

Notem que no caso do Amazonas, o baixo valor dos termos de trocas pode ser explicado pela importação de peças e componentes para abastecer zona franca de Manaus, cujos produtos são comercializados prioritariamente no mercado interno. Outro caso particular é do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul que são grandes exportadores de grãos e *commodities* agrícolas, mas que apresentam maior importação de insumos, passaram pela rápida ocupação, construção de infraestrutura e industrialização.

A maior densidade populacional pode ser atribuída ao Distrito Federal (471,18 habitantes por Km<sup>2</sup>), seguida por Rio de Janeiro (371,72) e São Paulo (174,38). A maior densidade populacional tende a estar relacionada ao processo de ocupação mais antigo, mas não necessariamente com o nível de desenvolvimento. Dessa forma, os estados do Sudeste, Sul e Nordeste apresentam maior densidade populacional. Já os estados das regiões Norte e Centro-oeste menores (ver Gráfico 5.7)

Gráfico 5.7 - Densidade populacional em 2012 (habitantes por Km<sup>2</sup>)

Fonte: IBGE e gráfico elaborado pelo autor

Os dados sugerem três características relacionadas à heterogeneidade e assimetria entre os estados brasileiros. A primeira, baseada na elevada participação de São Paulo no produto nacional, segundo maior produto per capita e terceira maior densidade populacional, implicando na capacidade de influir no produto nacional pelo elevado peso na economia brasileira. O segundo é que a maioria dos estados apresentam baixa participação no produto e renda per capital local abaixo da nacional. O terceiro, de que poucos estados podem ser considerados com renda intermediária em relação ao produto nacional, cuja renda per capita local é próxima a renda per capita nacional.

### 5.2.3 Receita e despesa na distribuição regional

Para análise dos dados fiscais dos estados selecionamos o ano de 2012, considerando os principais componentes da receita e despesa. A receita total e primária sugere que a participação no produto local tende a ser maior nas regiões Norte e Nordeste que pode ser justificada pela menor renda per capita e a presença mais intensa de transferências federativas. Ao mesmo tempo em que Centro-oeste, Sudeste e Sul apresentam uma menor participação no produto local. Na desagregação da receita, a arrecadação própria é mais relevante para os estados de maior renda, cuja fonte mais relevante de recursos é proveniente do ICMS. As transferências provenientes do Fundo de Participação dos Estados (FPE) são mais importante para os estados de menor renda per capita (ver Tabela 5.2).

Tabela 5.2 – Receita e principais componentes: 2012 (em % PIB local)

UF	Renda per capita (em R\$)	Total	Primária	Corrente	Arrecadação própria			Transferências			Operações de crédito	
					Total	Componentes		Total	Componentes			
						ICMS	Outros		FPE	Outros		
Norte												
AC	12.626,34	50,28	39,85	43,42	9,92	7,94	1,97	29,45	22,01	7,44	9,51	
AM	17.139,87	20,22	18,60	20,40	11,20	10,32	0,87	5,30	2,70	2,61	1,20	
AP	14.493,60	39,82	31,42	39,47	8,09	6,54	1,55	26,70	20,29	6,41	4,90	
PA	11.575,32	17,49	16,88	18,75	8,67	7,33	1,34	7,23	4,16	3,07	0,05	
RO	17.198,16	20,06	19,39	21,95	10,33	8,90	1,43	8,72	5,95	2,77	0,05	
RR	15.266,64	46,82	35,25	40,14	7,88	6,24	1,63	26,80	21,01	5,79	8,59	
TO	13.385,99	34,26	28,92	32,94	9,79	7,50	2,29	18,39	13,77	4,62	2,89	
Nordeste												
AL	9.009,49	20,99	20,69	22,54	9,59	8,33	1,26	12,03	8,72	3,31	0,06	
BA	11.213,84	19,07	17,77	18,22	9,46	8,05	1,41	6,58	3,47	3,10	1,11	
CE	10.345,21	18,28	17,11	18,52	9,86	8,35	1,51	7,21	5,04	2,16	0,90	
MA	8.734,27	18,75	17,70	20,90	7,72	6,52	1,20	10,68	7,60	3,08	0,24	
PB	9.972,43	18,99	18,18	22,14	10,26	8,57	1,70	10,29	7,66	2,63	0,57	
PE	12.842,73	21,35	19,18	18,56	10,35	8,92	1,43	6,82	3,64	3,18	1,97	
PI	8.110,04	28,91	24,48	28,57	11,04	9,24	1,80	15,34	10,41	4,93	4,19	
RN	11.844,78	22,11	21,66	23,06	11,05	9,09	1,96	10,01	6,59	3,41	0,11	
SE	12.815,03	23,11	21,69	25,28	9,72	8,04	1,68	12,92	9,25	3,67	0,98	
Centro-Oeste												
DF	62.790,39	9,17	8,80	9,48	6,01	3,31	2,70	1,77	0,25	1,52	0,12	
GO	19.537,07	13,79	12,24	16,27	10,78	8,58	2,20	3,15	1,42	1,72	1,39	
MS	21.326,81	18,41	18,10	17,49	11,72	10,15	1,57	4,23	1,52	2,71	0,18	
MT	25.751,73	16,50	14,76	16,95	9,54	8,39	1,14	3,98	1,77	2,21	1,65	
Sudeste												
ES	28.297,48	12,77	11,55	14,24	9,62	8,44	1,18	3,70	0,87	2,83	0,85	
MG	19.736,61	16,15	14,72	14,26	9,62	7,82	1,80	2,91	0,68	2,23	0,95	
RJ	30.983,28	12,61	11,41	10,92	6,97	5,79	1,18	1,14	0,15	0,99	0,94	
SP	32.552,21	12,27	11,87	10,83	8,64	7,47	1,17	0,92	0,04	0,88	0,06	
Sul												
PR	23.457,18	10,88	10,66	12,05	8,25	6,94	1,31	2,73	0,70	2,03	0,00	
RS	24.973,12	14,22	13,70	12,71	8,97	7,47	1,50	2,37	0,53	1,84	0,34	
SC	27.103,90	10,01	8,89	12,06	8,47	7,12	1,35	2,59	0,45	2,15	0,94	

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

A despesa total e primária apresenta participação similar sugerindo que os custos financeiros (juros e encargos, amortizações) são relativamente pequenos em relação ao orçamento. A despesa primária, corrente, pessoal e encargos, investimento tendem a serem mais elevadas na região Norte e, em menor medida, no Nordeste. Enquanto as regiões Centro-oeste, Sudeste e Sul apresentam participação similares nos itens de despesa analisados (ver Tabela 5.3).

Tabela 5.3 – Despesa e principais componentes: 2012 (em % PIB local)

UF	Renda per capita (em R\$)	Total	Primária	Corrente				Investimentos	Amortizações
				Total	Componentes				
					Pessoal e encargos	Juros e encargos	Outros		
Norte									
AC	12.626,34	48,37	44,54	37,32	20,80	1,23	15,29	8,46	2,60
AM	17.139,87	18,96	18,15	16,06	8,12	0,28	7,66	2,37	0,53
AP	14.493,60	36,48	35,87	29,28	18,77	0,24	10,27	6,83	0,37
PA	11.575,32	16,38	15,75	14,75	8,87	0,22	5,66	1,22	0,41
RO	17.198,16	20,16	19,23	18,10	9,57	0,41	8,13	1,54	0,53
RR	15.266,64	38,45	36,71	30,78	15,48	0,72	14,58	6,65	1,03
TO	13.385,99	29,61	28,43	25,93	15,46	0,37	10,10	2,87	0,80
Nordeste									
AL	9.009,49	22,16	19,56	17,90	10,34	0,89	6,67	2,55	1,70
BA	11.213,84	18,11	17,19	16,14	8,63	0,31	7,20	1,36	0,62
CE	10.345,21	18,46	17,42	15,25	8,31	0,27	6,66	2,45	0,76
MA	8.734,27	19,10	17,09	16,35	8,39	1,19	6,76	1,94	0,81
PB	9.972,43	19,70	18,81	17,13	11,31	0,30	5,51	1,98	0,59
PE	12.842,73	20,85	20,08	17,86	9,78	0,31	7,77	2,54	0,46
PI	8.110,04	26,65	22,58	19,88	10,34	0,53	9,02	3,22	3,54
RN	11.844,78	21,97	21,13	19,75	10,89	0,22	8,64	1,60	0,61
SE	12.815,03	23,56	22,33	21,34	14,96	0,47	5,91	1,46	0,76
Centro-Oeste									
DF	62.790,39	9,24	9,06	8,05	5,06	0,09	2,91	1,09	0,09
GO	19.537,07	14,07	12,41	11,56	7,46	0,77	3,33	1,62	0,90
MS	21.326,81	18,51	17,07	15,87	9,15	0,39	6,32	1,60	1,05
MT	25.751,73	16,26	13,89	13,09	7,54	0,26	5,28	1,06	2,11
Sudeste									
ES	28.297,48	11,95	11,34	8,93	6,15	0,15	2,64	2,55	0,46
MG	19.736,61	15,58	15,00	13,70	6,68	0,58	6,43	-	-
RJ	30.983,28	12,66	11,69	11,06	3,26	0,52	7,28	1,15	0,44
SP	32.552,21	12,29	11,40	11,08	4,12	0,55	6,42	0,86	0,34
Sul									
PR	23.457,18	11,13	10,61	10,23	5,65	0,27	4,31	0,64	0,26
RS	24.973,12	14,48	13,51	13,61	8,49	0,54	4,58	0,44	0,43
SC	27.103,90	10,20	8,39	8,74	5,42	0,93	2,40	0,57	0,89

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

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

### 5.3 Estratégia empírica

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

#### 5.3.1 Modelo

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

$$\Delta \log G_{it} = \mu + \beta_0 \Delta \log Y_{it} + \gamma [\log G_{it-1} - \delta \log Y_{it-1}] + \varepsilon_{it} \quad (5.1)$$

Ou, alternativamente:

$$\Delta \log G_{it} = \mu + \beta_0 \Delta \log Y_{it} + \gamma \log G_{t-1} - \varphi \log Y_{t-1} + \varepsilon_{it} \quad (5.2)$$

Onde,  $i$  representa o estado e  $t$  o ano,  $G_t$  a variável fiscal (receita, despesa ou componente),  $Y_t$  o produto local ou nacional,  $\mu$  constante e  $\varepsilon_{it}$  o termo erro. Na expressão 5.2 podemos obter a elasticidade de longo prazo  $\delta$  dividindo os coeficientes  $\varphi$  por  $\gamma$ .

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

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

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

### 5.3.2 Estratégia, metodologia e dados

A estratégia de estimação foi articulada em duas partes. A primeira propõe uma análise dos indicadores fiscais (receita, despesa, despesa por funções e dívida) para o conjunto dos estados. Assim, a análise consiste na obtenção dos coeficientes de curto e longo prazo presentes nas expressões 5.1 e 5.2. Em especial, a ênfase na análise da despesa e componentes na medida em que melhor indicam o padrão de política fiscal, a fragilidade institucional e a presença do efeito voracidade. Além disso, consideramos as despesas por funções uma *proxy* para identificar os lobbies presentes na decisão de gastos no nível estadual (ver Tabela 5.4).

Tabela 5.4 - Despesas por funções e características

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



A segunda parte aprofunda a discussão em relação às particularidades locais ao analisar os estados por grupos de regiões (Norte, Nordeste, Centro-oeste, Sudeste e Sul). Para isso, a partir das expressões 5.1 e 5.2 introduzimos no componente de curto prazo uma *dummy* de região ( $D_i$ ). Assim, estabelecemos a variável interativa ( $Y_{it} \times D_i$ ) que indica a diferença do comportamento cíclico para estados de cada região. Dessa forma, temos:

$$\Delta \log G_{it} = \mu + \beta_0 \Delta \log(Y_{it} \times D_i) + \gamma [\log G_{it-1} - \delta \log Y_{it-1}] + \varepsilon_{it} \quad (5.3)$$

Ou, alternativamente:

$$\Delta \log G_{it} = \mu + \beta_0 \Delta \log(Y_{it} \times D_i) + \gamma \log G_{t-1} - \phi \log Y_{t-1} + \varepsilon_{it} \quad (5.4)$$

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

A metodologia para estimação consiste em micro e macro painel. O micro painel é baseado na metodologia GMM Arellano-Bond (ver ARELLANO & BOND, 1991). Para isso, estimamos os coeficientes a partir da expressão 5.2. E, como alternativa, utilizamos GMM Blundell-Bond (ver CAMERON & TRIVEDI, 2005; WOOLDRIDGE, 2002), IV-FE e IV-GMM. O macro painel (ou painel cointegrado) permite estimar diretamente a expressão 5.1, cuja metodologia escolhida é a Dynamic Fixed-Effect (DFE) (ver BLACKBURNE & FRANK, 2007). Essa metodologia permite minimizar os problemas encontrados na estimação de dados macroeconômicas de longo período e baixo número de indivíduos (*small T, large N*), quando estimado por micro painel (OLS ou GMM, por exemplo) e que elevam possibilidade de estimativas viesadas (ver ROODMAN, 2009). Enquanto painel cointegrado permite estimação mais precisa para dados macro que são não estacionários e heterogêneos (ver PEDRONI, 2004). Como alternativa, utilizamos Mean Group (MG) (ver PESARAN & SMITH, 1995) e Pooled Mean Group (PMG) (ver PESARAN *et al.*, 1999).

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

As variáveis fiscais e de produto são utilizadas em termos reais, valorizadas para preços de 2012 pelo IGP-DI e transformadas em termos per capita. O uso de valores reais segue a metodologia de Akitoby *et al.* (2006) e Abbott *et al.* (2015) como forma de evitar os problemas oriundos da necessidade de estimar o produto potencial, mais acentuados em países em desenvolvimento e na análise de governos subnacionais. O uso dos termos per capita é uma forma de controlar as possíveis distorções oriundas da estrutura federativa já que possuem livre mobilidade de fatores (trabalho e capital), heterogênea e assimétrica em que podem ocorrer rápidas transformações (ver RODDEN, 2003).<sup>14</sup>

## 5.4 Resultado<sup>15</sup>

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

### 5.4.1 Receita e principais componentes

Na análise da receita enfatizamos o comportamento do montante arrecadado. Dessa forma, consideramos que as alterações nas alíquotas, elevação e criação de novos impostos, incentivos ou desonerações tributárias estão incorporadas na variação do montante arrecadado. Os coeficientes de curto prazo são mais inflados para produto nacional e, de longo prazo, para produto local. No teste de parâmetros observamos que os coeficientes de longo prazo  $\delta$  são estatisticamente iguais a unidade para receita total e primária, sugerindo a manutenção do tamanho do governo. Já os coeficientes de curto prazo tendem a apresentar comportamento pró-cíclico indicado pelo coeficiente  $\beta_0$  positivos e significativo, assim, contribuem para estabilização local (ver Tabela 5.5).

<sup>14</sup>Ver anexo C para a especificação dos dados e teste de raiz unitária.

<sup>15</sup>Ver anexo C para os resultados completos.

Tabela 5.5 – Receita e principais componentes: produto local e nacional

Variável	Produto Local (1997-2012)				Produto Nacional (1997-2015)			
	Curto Prazo ( $\beta_0$ )		Longo prazo ( $\delta$ )		Curto Prazo ( $\beta_0$ )		Longo prazo ( $\delta$ )	
	GMM	DFE	GMM	DFE	GMM	DFE	GMM	DFE
Receita total	1,072*** (0,092)	0,965*** (0,081)	1,124*** (0,075)	1,136*** (0,075)	1,254*** (0,089)	1,137*** (0,086)	1,154*** (0,069)	1,164*** (0,084)
Primária	0,997*** (0,045)	0,924*** (0,059)	1,108*** (0,087)	1,008*** (0,095)	1,035*** (0,046)	1,025*** (0,063)	0,921*** (0,090)	0,865*** (0,120)
Financeira	1,918*** (1,105)	1,383* (0,737)	3,470*** (0,847)	3,521*** (0,721)	3,644*** (1,400)	2,824*** (0,727)	4,383*** (0,504)	5,542*** (0,594)
Corrente	0,889*** (0,064)	0,881*** (0,058)	1,191*** (0,108)	1,118*** (0,132)	0,905*** (0,629)	0,879*** (0,069)	0,432*** (0,141)	0,282* (0,169)
Arrecadação própria	0,820*** (0,056)	0,807*** (0,054)	1,198*** (0,103)	0,952*** (0,212)	0,806*** (0,052)	0,763*** (0,090)	0,287*** (0,121)	0,100 (0,237)
Transferências	1,227*** (0,141)	1,137*** (0,119)	1,330*** (0,136)	1,275*** (0,172)	1,262*** (0,091)	1,157*** (0,123)	0,727*** (0,110)	0,569*** (0,199)
Valores mobiliários	2,478*** (0,925)	1,973** (0,812)	2,906*** (0,501)	3,662*** (0,660)	3,343*** (1,172)	3,373*** (0,829)	3,209*** (0,576)	4,338*** (0,618)
Capital	1,735** (0,688)	1,104* (0,646)	2,859*** (0,770)	2,406*** (0,807)	2,734*** (0,707)	2,090*** (0,654)	3,948*** (0,645)	4,404*** (0,681)
Operações de crédito	2,034** (0,850)	2,559*** (0,868)	4,006*** (1,170)	5,613*** (1,152)	4,588*** (0,814)	4,110*** (0,894)	6,242*** (0,847)	7,110*** (0,866)
Alienações	-1,599 (1,466)	2,150 (1,602)	-3,614*** (1,252)	-3,205** (1,354)	-0,768 (1,554)	-1,713 (1,658)	2,330** (1,178)	-2,558** (1,277)
Receita corrente líquida - RCL	1,002*** (0,053)	0,880*** (0,042)	0,989*** (0,038)	1,054*** (0,051)	1,222*** (0,049)	1,022*** (0,040)	0,993*** (0,043)	0,929*** (0,055)

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

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

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

#### **5.4.2 Despesa e principais componentes**

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

No curto prazo, as despesas dos estados sugerem um comportamento pró-cíclico indicado pelos coeficientes  $\beta_0$  significativos e positivos. Os componentes que apresentam maior coeficiente são gastos com pessoal e encargos, servindo como evidência de que os estados direcionam elevações de receita para contratação de servidores, aumentos de salários e benefícios em detrimento aos demais itens. Além disso, os investimentos apresentam comportamento pró-cíclico mais intensos em relação ao produto nacional, sugerindo que as condições macroeconômicas, ajuste/expansão fiscal nos estados, situação fiscal do governo central e do mercado de crédito são relevantes para explicar volatilidade do investimento.

No longo prazo, identificamos que os coeficientes  $\delta$  são ligeiramente maiores do que unidade, especialmente para despesa total e primária, cujo coeficiente  $\delta$  é estatisticamente igual a unidade, sugerindo estabilização ou crescimento suavizado da despesa total e primária. Na desagregação dos componentes, observamos que o que apresenta maior coeficiente é a despesa com pessoal e encargos. Portanto, ao longo do tempo, a diferença de coeficientes sugere que a despesa com pessoal e encargos tende a comprimir os demais itens, forçando redução do investimento e de outros gastos direcionados para manutenção da estrutura do setor público estadual (ver Tabela 5.6).

Tabela 5.6 - Comportamento das despesas: produto local e nacional

Variável	Produto local (1997-2012)				Produto Nacional (1997-2015)			
	Curto Prazo ( $\beta_0$ )		Longo prazo ( $\delta$ )		Curto Prazo ( $\beta_0$ )		Longo prazo ( $\delta$ )	
	GMM	DFE	GMM	DFE	GMM	DFE	GMM	DFE
Despesa total	0,973*** (0,078)	0,882*** (0,075)	1,062*** (0,061)	1,050*** (0,072)	1,141*** (0,072)	1,022*** (0,081)	1,132*** (0,060)	1,099*** (0,083)
Primária	1,040*** (0,060)	0,908*** (0,074)	1,114*** (0,063)	1,076*** (0,075)	1,191*** (0,059)	1,057*** (0,080)	1,202*** (0,067)	1,148*** (0,089)
Financeira	0,284 (0,244)	0,316 (0,201)	0,439*** (0,219)	0,318 (0,217)	0,299 (0,253)	0,263 (0,227)	0,423*** (0,221)	0,167 (0,231)
Corrente	0,951*** (0,045)	0,832*** (0,059)	1,113*** (0,086)	1,110*** (0,090)	1,021*** (0,047)	0,935*** (0,064)	1,190*** (0,086)	1,166*** (0,119)
Pessoal e encargos	1,356*** (0,148)	1,226*** (0,116)	1,204*** (0,095)	1,454*** (0,016)	1,538*** (0,140)	1,462*** (0,121)	1,476*** (0,086)	1,695*** (0,184)
Juros e encargos	0,001 (0,252)	0,300* (0,183)	-0,470* (0,269)	-0,522* (0,301)	0,209 (0,225)	0,472** (0,197)	0,148 (0,372)	-0,043 (0,428)
Outros gastos correntes	0,808*** (0,119)	0,567*** (0,133)	1,032*** (0,153)	0,857*** (0,016)	0,791*** (0,115)	0,595*** (0,014)	0,774*** (0,177)	0,659*** (0,184)
Capital	0,840*** (0,214)	0,835*** (0,250)	1,236*** (0,241)	0,865*** (0,284)	1,135*** (0,229)	1,039*** (0,265)	1,081*** (0,255)	0,576** (0,286)
Investimentos	0,933*** (0,302)	0,943*** (0,312)	1,237*** (0,284)	0,904*** (0,310)	1,412*** (0,347)	1,309*** (0,331)	1,313*** (0,294)	0,699*** (0,315)
Amortizações	0,414 (0,287)	0,360 (0,288)	0,877*** (0,320)	0,992*** (0,330)	0,576* (0,316)	0,242 (0,316)	0,995*** (0,310)	0,706** (0,314)

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

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

### 5.4.3 Despesa por função

A despesa por funções permite identificar o comportamento de cada item, dando maior fundamento para verificar presença de grupos de interesse e do efeito voracidade. (ver Tabela 5.7).

Tabela 5.7 – Despesa por funções: produto local e nacional

Variável	Produto local (1997-2012)				Produto Nacional (1997-2015)			
	Curto Prazo ( $\beta_0$ )		Longo prazo ( $\delta$ )		Curto Prazo ( $\beta_0$ )		Longo prazo ( $\delta$ )	
	GMM	DFE	GMM	DFE	GMM	DFE	GMM	DFE
Poder Legislativo	0,745*** (0,108)	0,705*** (0,092)	0,586*** (0,160)	0,499*** (0,139)	0,853*** (0,123)	0,827*** (0,103)	0,486** (0,195)	0,258 (0,160)
Pode judiciário	0,574*** (0,093)	0,313 (0,331)	1,494*** (0,495)	1,226** (0,480)	0,782*** (0,145)	0,455 (0,330)	1,768*** (0,575)	1,070** (0,458)
Poder executivo	0,971*** (0,083)	0,857*** (0,084)	0,981*** (0,066)	0,969*** (0,077)	1,119*** (0,075)	1,003*** (0,090)	1,101*** (0,064)	1,082*** (0,088)
Segurança pública	1,063*** (0,309)	0,952*** (0,306)	1,273*** (0,206)	1,975*** (0,369)	0,964*** (0,347)	0,951*** (0,320)	1,033*** (0,264)	1,536*** (0,389)
Educação e cultura	0,709*** (0,148)	0,734*** (0,105)	0,850*** (0,176)	0,786*** (0,141)	0,754*** (0,147)	0,773*** (0,110)	0,761*** (0,181)	0,917*** (0,144)
Saúde e Saneamento	1,405*** (0,178)	1,063*** (0,200)	1,576*** (0,145)	1,591*** (0,035)	1,167*** (0,180)	1,049*** (0,204)	1,101*** (0,195)	0,851** (0,408)
Assistência social e Previdência	1,306*** (0,322)	1,382*** (0,257)	1,096*** (0,301)	1,885*** (0,354)	1,863*** (0,420)	1,709*** (0,260)	1,907*** (0,375)	2,223*** (0,363)
Habitação e urbanismo	2,916*** (0,564)	2,958*** (0,596)	3,491*** (0,615)	3,600*** (0,591)	2,969*** (0,571)	2,665*** (0,636)	1,900** (0,610)	1,670** (0,673)
Transporte	1,146*** (0,366)	1,175*** (0,376)	1,230*** (0,452)	0,787 (0,569)	1,335*** (0,449)	1,163*** (0,395)	0,852* (0,463)	0,072 (0,566)

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

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

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

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

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

#### 5.4.4 Dívida pública estadual e principais componentes

Para análise da dívida dos estados consideramos: Dívida Consolidada Líquida (DCL); dívida bruta com e sem provisões matemáticas previdenciárias (PMP); dívida financeira de curto prazo; não financeira de longo prazo; e operações de crédito (ver Tabela 5.8).

Tabela 5.8 - Comportamento dívida estadual: produto local e nacional

Variável	Produto local (1997-2012)				Produto Nacional (1997-2012)			
	Curto Prazo ( $\beta_0$ )		Longo prazo ( $\delta$ )		Curto Prazo ( $\beta_0$ )		Longo prazo ( $\delta$ )	
	GMM	DFE	GMM	DFE	GMM	DFE	GMM	DFE
Dívida Consolidada Líquida (DCL)	0,314 (0,292)	0,250 (0,224)	-0,945*** (0,328)	-1,927*** (0,378)	0,400 (0,436)	0,400 (0,254)	-0,158 (0,659)	-0,585 (0,493)
Dívida Bruta (com PMP)	0,491** (0,228)	0,551** (0,221)	0,948** (0,430)	1,650*** (0,507)	0,423 (0,268)	0,663*** (0,253)	1,021** (0,455)	1,819*** (0,521)
Dívida Bruta (sem PMP)	0,206 (0,314)	-1,013** (0,441)	1,453*** (0,349)	0,059 (0,298)	0,018 (0,413)	-1,501*** (0,506)	1,431*** (0,329)	0,326 (0,310)
Dívida financeira - curto prazo	-0,514 (0,544)	-0,762* (0,464)	0,493 (0,603)	0,604 (0,417)	-0,300 (0,615)	-0,938* (0,527)	0,903 (0,590)	0,890** (0,449)
Dívida não financeira - longo prazo	0,710*** (0,195)	0,529 (0,352)	1,003*** (0,341)	1,362*** (0,351)	0,835*** (0,235)	0,628 (0,404)	1,351*** (0,410)	1,466*** (0,374)
Dívida não financeira - operações de crédito	1,162*** (0,357)	0,776** (0,319)	2,686*** 1,016	2,165*** (0,553)	1,143*** (0,380)	0,816** (0,359)	2,875*** (0,973)	2,618*** (0,555)

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

No curto prazo, encontramos dificuldades em obter significância dos coeficientes  $\beta_0$ , cujos itens operações de crédito e dívida bruta (com PMP) apresentaram significância e comportamento pró-cíclico. Em que maior intensidade é identificada nas operações de crédito e, assim, sugerindo que os canais para acesso ao crédito são fechados durante recessões, degradação da situação fiscal local e nacional, além de condicionantes macroeconômicos. No longo prazo, identificamos significância para DCL e operações de crédito. A DCL apresenta coeficientes negativos para o produto local e, dessa forma, sugere redução da participação em relação ao produto. As operações de crédito apresentaram elevados coeficientes sugerindo maior acesso dos estados ao mercado de crédito. A DCL, encarado como principal indicador de endividamento e sustentabilidade fiscal, pode ser distorcido na medida em que não mostra o real nível da dívida estadual. Ao mesmo tempo, ocorreu maior participação das operações de crédito de longo prazo e de menor custo voltados para investimento identificado a partir das restrições presentes na legislação fiscal.



## **5.5 Análise por regiões**

A análise por regiões permite identificar como as particularidades regionais podem influir na intensidade do comportamento pró-cíclico e verificar a presença do efeito voracidade. Para isso, a seção foi articulada em duas partes. Na primeira realizamos uma análise geral com foco na receita e despesa em termos total e primária. Na segunda aprofundamos a discussão sobre os principais componentes da despesa.

### **5.5.1 Receita e despesa por regiões**

Os coeficientes de curto prazo  $\beta_0$  encontrados para receita e despesa em termos total e primária sugerem que as características locais são relevantes. Portanto, cada região tende a apresentar coeficientes diferentes para receita e despesa. No entanto, as diferenças não seriam tão evidentes na medida em que são coeficientes similares, indicando que a tendência geral é relevante e se impõe sobre as características locais e sobre a capacidade dos governos locais administrarem a receita e a despesa (ver Tabela 5.9).

Tabela 5.9 - Receita e despesa por regiões: total e primária

Variável	Coef.	Receita				Despesa			
		Produto Local (1997-2012)		Produto Nacional (1997-2015)		Produto Local (1997-2012)		Produto Nacional (1997-2015)	
		Total	Primária	Total	Primária	Total	Primária	Total	Primária
Constante	$\mu$	-1,646*** (0,409)	-0,802*** (0,307)	-1,692*** (0,368)	-0,257 (0,192)	-1,203*** (0,334)	-1,392*** (0,319)	-1,414*** (0,295)	-1,546*** (0,274)
$\Delta Y_{it}^N$	$\beta_0^N$	1,007*** (0,101)	0,924*** (0,085)	1,268*** (0,098)	1,065*** (0,097)	1,068*** (0,104)	1,161*** (0,108)	1,285*** (0,120)	1,297*** (0,141)
$\Delta Y_{it}^{NE}$	$\beta_0^{NE}$	1,191*** (0,123)	1,177*** (0,072)	1,342*** (0,127)	1,133*** (0,065)	0,980*** (0,114)	1,076*** (0,103)	1,169*** (0,099)	1,247*** (0,090)
$\Delta Y_{it}^{CO}$	$\beta_0^{CO}$	1,044*** (0,118)	0,887*** (0,071)	1,159*** (0,112)	0,937*** (0,097)	0,890*** (0,119)	0,873*** (0,116)	1,055*** (0,149)	1,030*** (0,162)
$\Delta Y_{it}^{SE}$	$\beta_0^{SE}$	1,029*** (0,176)	0,867*** (0,073)	1,302*** (0,195)	0,925*** (0,104)	0,966*** (0,174)	0,949*** (0,146)	1,176*** (0,184)	1,214*** (0,211)
$\Delta Y_{it}^S$	$\beta_0^S$	0,962*** (0,201)	0,997*** (0,106)	1,026*** (0,245)	0,929*** (0,092)	0,841*** (0,187)	1,022*** (0,220)	0,831*** (0,208)	0,993*** (0,243)
$G_{it-1}$	$\gamma$	-1,301*** (0,100)	-0,661*** (0,106)	-1,076*** (0,116)	-0,443*** (0,072)	-1,178*** (0,124)	-1,092*** (0,099)	-0,953*** (0,117)	-0,850*** (0,079)
$Y_{it-1}$	$\varphi$	1,461*** (0,148)	0,730*** (0,146)	1,243*** (0,153)	0,408*** (0,092)	1,253*** (0,155)	1,219*** (0,134)	1,081*** (0,141)	1,023*** (0,104)
$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$		1,123*** (0,074)	1,105*** (0,088)	1,156*** (0,068)	0,921*** (0,090)	1,064*** (0,061)	1,116*** (0,063)	1,135*** (0,060)	1,204*** (0,067)
Wald test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Sargan test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,103	0,000
AR(1)		0,006	0,005	0,005	0,015	0,001	0,001	0,000	0,000
AR (2)		0,869	0,109	0,922	0,377	0,539	0,112	0,103	0,023
Instrumentos		129	129	180	180	129	129	180	180
Observações		405	405	486	486	405	403	486	482

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

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

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

Nessa análise, consideramos por hipótese os estados estão submetidos à mesma tendência de longo prazo indicado pelo componente  $(\gamma \log G_{t-1} - \varphi \log Y_{t-1})$  e incorporado no coeficiente  $\delta$ . A hipótese é consistente na medida em que esperamos que a tendência de longo prazo seja igual para todos os estados pois contém as características da estrutura federativa, regras e legislação fiscal comuns, presença de liberdade da movimentação de fatores (capital e trabalho), política monetária unificada e política fiscal conduzida pelo governo central. Como alternativa, estimamos diretamente a relação entre despesa primária e o produto local e nacional, como forma de verificar se as características locais impõem alterações no tamanho do governo. Na estimação não consideramos controles adicionais e buscamos os coeficientes que indiquem uma relação de longo prazo. Os resultados sugerem que os coeficientes de longo prazo que incorporam a relação entre a variável fiscal e o produto são relativamente estáveis ao se manterem próximos à unidade. No entanto, a região Sudeste indica aumento do tamanho do governo ao apresentar coeficientes para longo prazo superior à unidade para despesa total e primária (ver Tabela 5.10).

Tabela 5.10 - Receita e despesa por regiões no longo prazo: total e primária

Variável	Coef.	Receita				Despesa			
		Produto Local (1997-2012)		Produto Nacional (1997-2015)		Produto Local (1997-2012)		Produto Nacional (1997-2015)	
		Total	Primária	Total	Primária	Total	Primária	Total	Primária
$Y_{it}^N$	$\delta^N$	1,086*** (0,142)	0,724*** (0,188)	1,145*** (0,132)	0,587*** (0,139)	0,961*** (0,109)	0,841*** (0,157)	0,960*** (0,124)	0,817*** (0,085)
$Y_{it}^{NE}$	$\delta^{NE}$	0,972*** (0,101)	0,697*** (0,059)	1,085*** (0,094)	0,574*** (0,078)	0,933*** (0,085)	0,919*** (0,082)	0,983*** (0,094)	0,959*** (0,085)
$Y_{it}^{CO}$	$\delta^{CO}$	0,789*** (0,147)	0,641*** (0,187)	0,769*** (0,159)	0,574*** (0,120)	0,816*** (0,166)	0,743*** (0,217)	0,769*** (0,158)	0,755*** (0,160)
$Y_{it}^{SE}$	$\delta^{SE}$	1,113*** (0,246)	0,735*** (0,143)	1,016*** (0,192)	0,402** (0,164)	1,070*** (0,226)	1,127*** (0,311)	0,794*** (0,173)	0,763*** (0,196)
$Y_{it}^S$	$\delta^S$	0,884*** (0,174)	0,637*** (0,130)	0,907*** (0,137)	0,464*** (0,139)	0,774*** (0,218)	0,879*** (0,215)	0,824*** (0,153)	0,753*** (0,151)
Wald test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Sargan test		0,056	0,000	0,000	0,000	0,004	0,011	0,011	0,002
AR(1)		0,003	0,003	0,004	0,008	0,002	0,000	0,001	0,000
AR (2)		0,039	0,294	0,639	0,734	0,394	0,083	0,164	0,629
Instrumentos		138	141	192	195	135	140	192	195
Observações		378	432	459	513	351	403	459	510

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

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

Os resultados obtidos indicam duas tendências. A primeira, de que as regiões apresentam comportamento pró-cíclico e similares, mas que a volatilidade da despesa total e primária ocorre na região Norte, Nordeste e Sudeste. A segunda, de que no longo prazo tende a ocorrer uma estabilização do tamanho do governo, cuja exceção é a região

Sudeste. Além disso, observamos uma dependência das regiões em razão do acesso ao crédito para manter o nível de despesa primária, especialmente o investimento.

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

Na desagregação da despesa pelos principais componentes observamos que a despesa corrente apresenta um comportamento entre as regiões similar em relação a despesa primária. Dessa forma, os maiores coeficientes foram encontrados para Nordeste, Centro-oeste e Sudeste, enquanto o menor para o Sul. Já em relação ao principal componente da despesa corrente que é pessoal e encargos observamos que os maiores coeficientes são para Centro-oeste, Sudeste e Nordeste. No entanto, os menores e que estão abaixo da unidade ficam no Norte e Sul. O investimento tende a não ser significativo para região Sul e Centro-oeste, mas apresenta maior coeficiente e significativo para região Norte, Sudeste e Nordeste (ver Tabela 5.11).

Tabela 5.11 - Despesa e principais componentes por regiões: produto local (1997-2012)

Variável	Coef.	Corrente			Por função			
		Total	Pessoal e encargos	Investimentos	Poder Judiciário	Educação e cultura	Saúde e saneamento	Assistência social e previdência
Const.	$\mu$	-1,139*** (0,309)	-2,371*** (0,454)	-3,336** (0,158)	-3,219** (1,416)	-0,771 (0,566)	-4,485*** (0,951)	-1,893** (0,958)
$\Delta Y_{it}^N$	$\beta_0^N$	0,894*** (0,103)	0,892*** (0,239)	1,756*** (0,367)	0,648*** (0,208)	0,970*** (0,119)	1,633*** (0,288)	1,409** (0,576)
$\Delta Y_{it}^{NE}$	$\beta_0^{NE}$	1,072*** (0,058)	1,455*** (0,169)	0,850* (0,505)	0,405* (0,234)	0,642*** (0,252)	1,619*** (0,323)	1,631*** (0,433)
$\Delta Y_{it}^{CO}$	$\beta_0^{CO}$	0,949*** (0,108)	1,842*** (0,257)	-0,722 (0,536)	1,069** (0,494)	0,811** (0,330)	1,051*** (0,333)	1,257*** (0,261)
$\Delta Y_{it}^{SE}$	$\beta_0^{SE}$	0,917*** (0,086)	1,755*** (0,195)	1,177* (0,630)	0,991*** (0,310)	0,406 (0,288)	0,952*** (0,277)	0,713 (0,574)
$\Delta Y_{it}^S$	$\beta_0^S$	0,762*** (0,158)	0,902* (0,574)	1,132 (0,920)	-0,433 (0,918)	0,560* (0,312)	1,398*** (0,369)	1,021 (0,678)
$G_{it-1}$	$\gamma$	-0,854*** (0,108)	-1,197*** (0,043)	-1,202*** (0,107)	-0,789*** (0,084)	-0,831*** (0,069)	-1,088*** (0,153)	-0,853*** (0,176)
$Y_{it-1}$	$\varphi$	0,957*** (0,127)	1,439*** (0,111)	1,498*** (0,419)	1,172*** (0,317)	0,710*** (0,108)	1,711*** (0,301)	0,941*** (0,240)
$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$		1,120*** (0,086)	1,202*** (0,094)	1,246*** (0,281)	1,485*** (0,490)	0,854*** (0,174)	1,573*** (0,145)	1,103*** (0,302)
Wald test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Sargan test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
AR(1)		0,001	0,008	0,000	0,177	0,006	0,014	0,002
AR (2)		0,106	0,014	0,104	0,706	0,101	0,459	0,503
Instrumentos		129	129	129	129	129	129	129
Observações		405	405	402	391	405	405	405

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

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

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

## **5.6 Abordagens e metodologias alternativas**

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

### **5.6.1 Micro e macro painel**

Os resultados que obtivemos na estimação por GMM Arellano-Bond e DFE, respectivamente, por micro e macro painel, sugerem coeficientes e indicações similares. Para verificar a consistência dos resultados fazemos uso de metodologias alternativas, tomando como base a despesa primária por ser o principal parâmetro para identificar a presença da pró-ciclicidade, efeito voracidade e variações no tamanho do governo. Para micro painel utilizamos como metodologias alternativas: GMM Blundell-Bond; GMM-IV; e FE-IV. Nesse modelo consideramos dois conjuntos de instrumentos indicados no modelo (I) e (II). O modelo (I) possui o *set* original utilizado no trabalho formado pelos termos de troca. O modelo (II) incorpora os termos de troca nacional, a participação no

produto nacional e a densidade demográfica, adicionalmente introduzimos a *dummy* para a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A estimação tem como foco nossa principal a despesa primária e a relação com o produto local. Os coeficientes obtidos no curto e longo prazo convergem para valores similares, cuja menor diferença entre os modelos (I) e (II) ocorreu na estimação pela metodologia Arellano-Bond (ver Tabela 5.12).

Tabela 5.12 - Despesas primárias *versus* produto local: 1997-2012

Variáveis	Coef.	Arellano-Bond (I)	Arellano-Bond (II)	Blundell-Bond (I)	Blundell-Bond (II)	GMM-IV (I)	GMM-IV (II)	FE-IV (I)	FE-IV (II)
Constante	$\mu$	-1,378*** (0,318)	-1,351*** (0,283)	-0,493 (0,450)	-0,946** (0,550)	-2,841** (1,417)	-0,858*** (0,194)	-3,116 (2,678)	-0,957*** (0,214)
$\Delta Y_{it}$	$\beta_0$	1,040*** (0,060)	1,021*** (0,065)	0,918*** (0,094)	1,021*** (0,086)	3,495** (1,596)	1,108*** (0,100)	3,495 (2,686)	1,068*** (0,115)
$G_{it-1}$	$\gamma$	-1,086*** (0,100)	-1,073*** (0,105)	-0,798 (0,112)	-0,988*** (0,110)	-0,996*** (0,204)	-0,706*** (0,073)	-0,996*** (0,231)	-0,705*** (0,048)
$Y_{it-1}$	$\varphi$	1,211*** (0,135)	1,194*** (0,134)	0,766*** (0,177)	1,033*** (0,212)	1,553*** (0,502)	0,822*** (0,096)	1,553** (0,755)	0,804*** (0,074)
LRF	-	-	-0,005 (0,019)	-	0,038** (0,015)	-	-0,007 (0,011)	-	-0,011 (0,007)
$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$		1,114*** (0,063)	1,113*** (0,052)	0,959*** (0,127)	1,046*** (0,118)	1,600*** (0,241)	1,165*** (0,059)	1,560*** (0,553)	1,140*** (0,068)
Se $\beta_0 = 1$		0,511	0,747	0,385	0,807	0,118	0,278	0,353	0,555
Se $\delta = 1$		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Wald test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Sargan test		0,000	0,000	0,000	0,000	-	-	-	-
AR(1)		0,000	0,000	0,000	0,000	-	-	-	-
AR (2)		0,134	0,137	0,345	0,034	-	-	-	-
r-sq		-	-	-	-	-	0,467	-	0,470
Instrumentos		124	127	140	143	-	-	-	-
Observações		403	403	430	430	403	403	403	403

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

O problema na estimação de modelos macroeconômicos por metodologias originalmente desenvolvidas para problemas microeconômicos (FE-IV, GMM-IV, GMM Arellano-Bond e Blundell-Bond, por exemplo) é que podem sofrer distorções para períodos mais longos (acima de 20 anos) e baixo número de indivíduos (menor que 100). Como alternativa, a literatura introduziu metodologia por *time-series panels* em que pode ser incorporada tendência, correção de erros no longo prazo, cointegração (MG, PMG, DFE, por exemplo).

Para macro painel realizamos estimações tomando como baseadas metodologias: DFE; PMG; e MG. As estimações são feitas com base na despesa primária em relação ao produto local, mantendo como controle os termos de troca. Os resultados sugerem coeficientes similares no curto e longo prazo. No entanto, a estimação por MG tende a inflar os coeficientes em relação ao DFE para o curto e longo prazo. Já o PMG infla os resultados em relação ao DFE para o curto prazo (ver tabela 5.13). Adicionalmente, o teste de Hausmann sugere que o uso do DFE seria mais adequado para os dados analisados em relação ao MG e PMG.

Tabela 5.13 - Despesas primárias versus produto local: 1997-2012

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

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

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

### 5.6.2 Fragilidades

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



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

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

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

macro painel baseado em DFE utilizamos os termos de troca como controle. Adicionalmente, também testamos o *set* alternativo de instrumentos e outras metodologias.

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

### **5.7 Federalismo fiscal, democracia e contrato social**

A proposta do capítulo era explorar a mudança do tamanho dos governos estaduais, cujo foco consiste na evolução das variáveis fiscais baseadas na receita e, principalmente, na despesa. A hipótese que orientou a construção da argumentação e a análise empírica foi que o comportamento das finanças estaduais foi influenciado pela abertura política e redemocratização, estabelecimento de um novo contrato social que privilegiou a maior oferta de bens públicos e redistribuição, acompanhados da reorganização federativa e a proposta de maior descentralização. Além disso, as reformas institucionais e o novo *set* de regras fiscais consolidadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tiveram como efeito impor maiores restrições sobre os estados, especialmente sobre o acesso e o uso da dívida pública, na administração da estrutura tributária e do orçamento. Nesse cenário, buscamos identificar o padrão de política fiscal, baseado em: i) aumento do tamanho do governo; ii) aumento da despesa corrente em relação ao investimento; e iii) comportamento pró-cíclico e efeito voracidade. Os resultados obtidos no capítulo sugerem que é possível identificar parcialmente essas três características nos estados durante o período analisado.

O aumento do tamanho do governo não foi verificado na medida em que os coeficientes de longo prazo  $\delta$  foram ligeiramente maiores que unidade, enquanto os coeficientes para despesa total e primária foram estatisticamente iguais à unidade. Ao mesmo tempo, quando comparado aos coeficientes de longo prazo  $\delta$  para o governo

central (ver capítulo 3 e 4), observamos que o aumento do tamanho do governo ocorreu no nível federal e, assim, concentrou proporcionalmente maior extração de renda do setor privado e participação na trajetória da despesa.

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

Nesse cenário, podemos afirmar que a proposta de descentralização de responsabilidades e recursos que estavam presentes na Constituição Federal de 1988 não foram seguidas. O motivo é que o funcionamento da estrutura de estado manteve a centralidade e a importância do governo federal sobre os governos subnacionais (ver RIBEIRO, 2015; SILVA *et al.*, 2013). A consequência é que maior descentralização de recursos fiscais, pelo menos proporcionalmente, não ocorreu apesar de ser considerado relevantes para o aprofundamento das instituições democráticas e a maior eficiência no funcionamento da estrutura do setor público (ver WELLISCH, 2000; MCKINNON, 1997). Essa centralidade emulou características do funcionamento de um estado centralizador e condizente com o modelo que pode ser encontrado em um governo de viés autoritário como no regime militar. O motivo pode ser atribuído à estratégia do governo federal em evitar problemas fiscais e garantir a estabilidade macroeconômica ao

centralizar as decisões. A estratégia não assumiu a estrutura federativa descentralizada que esteve presente no período anterior ao governo militar.

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

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

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

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

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

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

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

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

A resposta dos governos estaduais no biênio 2015-16 diante da crise foi pressionar o governo federal, Congresso Nacional e Senado para aprovarem medidas que permitissem aumento da receita mesmo em um período de recessão e, ao mesmo tempo,

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

## 5.8 Conclusão

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

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

Os elementos que contribuem para a manutenção desse padrão são baseados em três aspectos. O primeiro, oriundo da abertura política, redemocratização e mudança no contrato social que ocorreu na década de 1980, criando incentivos para a descentralização e rediscussão do federalismo. O segundo, das reformas e introdução do novo *set* de regras fiscais na década de 1990, que reduziram a autonomia dos governos locais para ajustamento cíclico e planejamento da receita e despesa. O terceiro, que a fragilidade institucional e as imperfeições nas regras fiscais criam incentivos para os governantes acentuarem a pró-ciclicidade e serem propensos a permitirem a ação de grupos de interesse e a presença do efeito voracidade. Como também, os governos estaduais são mais propensos a concederem benefícios e isenções tributárias em período de crescimento, como se não antecipassem a ocorrência de crises econômicas e da rigidez na trajetória da despesa primária.

Portanto, os problemas fiscais que emergiram no biênio 2015-16 não podem ser encarados como um ponto fora da curva, mas sim como uma situação que se desenhava dentro do padrão de política fiscal e da estrutura de incentivos que os governos estaduais estavam inseridos. Dessa forma, abrindo margem para outras questões que não foram abordadas no capítulo ou abordadas sem a profundidade desejada. Por exemplo, qual o papel das fragilidades institucionais locais para o comportamento fiscal dos estados? Como é a relação entre instituições locais (Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas estaduais, por exemplo) sobre a condução orçamentária e as decisões do Poder Executivo estadual? Como caracterizar o comportamento dos lobbies de funcionalismo público e quais são os determinantes para forçarem os governos a concederem as pressões por aumento de gastos? A discussão sobre construção do federalismo fiscal no Brasil envolvendo os diversos graus de autonomia e como se manifestam nas questões fiscal e institucional? Quais as características e do comportamento cíclico identificado pela variação das alíquotas e dos benefícios tributários no nível estadual?

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



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados obtidos na tese sugerem que é possível verificar empiricamente a presença dos elementos previstos no modelo que foi desenvolvido e utilizado para analisar o comportamento da política fiscal no Brasil após a abertura e redemocratização. Portanto, o aumento do tamanho do governo foi impulsionado, de um lado, pela mudança no contrato social para privilegiar maior distribuição e igualdade, encarado como resposta às demandas da sociedade e eleitorado que passaram a ter maior poder de influência sobre políticas públicas, administração do estado e comportamento dos políticos. De outro, o ambiente com instituições frágeis e a presença de uma democracia iliberal ou não consolidada, tornou a estrutura de estado propensa à ação de grupos de interesses e *rent-seeking* que foram capazes de distorcer o maior tamanho do governo. O objetivo desses grupos era manter ou elevar seus privilégios ao aparelhar o estado e defender políticas e mecanismos que os beneficiassem. Além disso, o arranjo que se formou favoreceu o equilíbrio em que o aumento da oferta de bens públicos e redistribuição é aceita pelos grupos de interesse como forma de justificar o sistema, manter a paz social e a estabilidade política.

A organização da tese foi articulada em quatro capítulos que podem ser lidos como ensaios individuais e, ao mesmo tempo, contribuem com elementos para mostrar a facticidade da hipótese. No capítulo 2 foi discutida a literatura fundamental, que serviu para o desenvolvimento do modelo e a estratégia empírica que foram aplicados nos demais capítulos. No capítulo 3, o objetivo foi explorar o impacto fiscal da abertura política e redemocratização em relação ao contrato social e o compromisso com redistribuição. Os resultados sugerem que ocorreu uma inflexão que impulsionou o aumento do tamanho do governo como forma de responder às demandas de um ambiente democrático, mas que também favoreceu a permissividade para ação de *rent-seeking* e grupos de interesse.

Nos capítulos 4 e 5, o modelo foi aplicado para o governo central e governos estaduais, cujo objetivo era identificar as características e os mecanismos que relacionam a política fiscal e a construção da democracia brasileira. No capítulo 4, a ênfase foi identificar o comportamento do governo central, cujo destaque foram os mecanismos e as particularidades na condução da política fiscal e, em especial, sobre o processo orçamentário e a decisão de gasto. Os resultados mostraram que ocorreu um aumento do tamanho do governo, dos gastos correntes e previdenciários, sugerindo a necessidade de crescimento do tamanho do governo, ainda que suavizado a partir da década de 2000,

impulsionados por vinculações de receita e comportamento assimétrico do gasto em relação às flutuações econômicas. No capítulo 5, o objetivo foi analisar o funcionamento do padrão de política fiscal no nível estadual, especialmente em relação ao gasto. Os resultados sugerem que os governos estaduais mantiveram seu tamanho, quando considerados a despesa total e primária, mas a pressão pelo aumento da despesa foi verificado nos gastos correntes, especialmente com funcionalismo ativo e inativo, somados com o Poder Judiciário estadual. Dessa forma, os gastos com funcionalismo tendem a comprimir os demais itens do orçamento ao longo do tempo, mais intensos em períodos de queda da receita ou recessões prolongadas. O impacto é de uma crise fiscal mais intensa devido às limitações de ajuste proporcionado pela estrutura federativa e regras fiscais, como verificado nos episódios de 2015-2016.

Portanto, sob a existência desse equilíbrio por trás do funcionamento da política fiscal e da estrutura do setor público que emergiu com a abertura política e redemocratização, não houve uma preocupação explícita em limitar o tamanho do governo. Assim, contribuindo para elevar a percepção de ilusão fiscal ao obscurecer o real custo do setor público, como é distribuído sobre a sociedade, bem como, quais os grupos e as parcelas que recebem os maiores benefícios e possuem maiores privilégios. Ao mesmo tempo, o equilíbrio demonstra fragilidade na medida em que pode ser rompido caso o sistema tributário perca capacidade de extrair renda do setor privado, oriundo do seu esgotamento pela perda de eficiência ou de choques exógenos como recessões ou baixo crescimento por períodos prolongados.

Na hipótese de rompimento do equilíbrio impulsionaria a acentuação dos conflitos entre grupos de interesse pelos recursos orçamentários e benefícios tributários, mas também a necessidade de reformas e de rediscussão de pontos relacionados à operacionalização do contrato social. Nesse sentido, os reflexos poderiam ser visualizados, por exemplo, no aprimoramento das regras fiscais, reorganização do processo e execução orçamentária, alterações na estrutura de estado. No entanto, nesse caso, não indica necessariamente que os incentivos e as reformas levariam para equilíbrios melhores em termos de bem-estar e eficiência. Porque as instituições permanecem frágeis e a democracia não consolidada, mais sujeitas às intervenções de grupos de interesse, dos *rent-seeking* e ilusão fiscal. Além disso, a forma como são debatidas e conduzidas sugerem um cerceamento do debate em relação à sociedade civil, classe política e sobre questões técnicas, também comprometendo sua aceitabilidade e credibilidade junto ao sistema político e sociedade.

## REFERÊNCIAS

- ABBOTT, A. *et al.* Political pressure and procyclical expenditure: an analysis of the expenditures of state governments in Mexico. **European Journal of Political Economy**, v. 37, p. 196-206, 2015.
- ACEMOGLU, D. Politics and economics in weak and strong states. **Journal of Monetary Economics**, v. 52, p. 1199-1226, 2005.
- ACEMOGLU, D. *et al.* Democracy, redistribution and inequality. **NBER Working Paper**, n. 19.746, dezembro 2013. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w19746>>. Acesso em: 21 junho 2015.
- AFONSO, J. R. A economia política da reforma tributária: o caso brasileiro. **Woodrow Wilson Center Update on the Americas**, setembro 2013.
- AFONSO, J. R. R.; GOBETTI, S. W. Impactos das reformas tributárias e dos gastos públicos sobre crescimento e os investimentos. **CEPAL - Macroeconomia do Desenvolvimento**, n. 167, 2015.
- AFONSO, J. R. R.; SOARES, J. M.; CASTRO, K. P. Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário brasileiro: livro branco da tributação brasileira. **BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, Documento para Discussão IDB-DP-265**, janeiro 2013.
- AFONSO, J. R.; SERRA, J. Fiscal federalism in Brazil: an overview. **Cepal Review**, n. 91, abril 2007.
- AGÊNCIA BRASIL. Governadores de 14 estados ameaçam decretar calamidade financeira. **Agência Brasil - EBC**, 13 setembro 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-09/governadores-de-14-estados-ameacam-decretar-calamidade-financeira>>. Acesso em: 21 novembro 2016.
- AGHION, P.; HERMOUS, D.; KHARROUBI, E. Cyclical fiscal policy, credit constraints, and industry growth. **Journal of Monetary Economics**, v. 62, p. 41-58, 2014.
- AGHION, P.; MARINESCU, I. Cyclical budgetary policy and economic growth: what do we learn from OCDE panel data? In: ACEMOGLU, D.; ROGOFF, K.; WOODFORD, M. **NBER Macroeconomics Annual 2007**. [S.l.]: University of Chicago Press, v. 22, 2008. p. 251-278.
- AKITOBY, B. *et al.* Public spending, voracity, and Wagner law in developing countries. **European Journal of Political Economy**, v. 22, p. 908-924, 2006.
- ALESINA, A. F.; ARDAGNA, S. The design of fiscal adjustments. **Tax Policy and the Economy**, v. 27, p. 1-53, setembro 2013. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w18423>>. Acesso em: 2 abril 2015.
- ALESINA, A. F.; COZZI, G.; MANTOVAN, N. The evolution of ideology, fairness and redistribution. **Economic Journal, Royal Economic Society**, v. 122, n. 565, p. 1244-1261, 2012.

ALESINA, A.; ANGELETOS, G.-M. Fairness and redistribution: U.S. versus europe. **American Economic Review**, p. 913-35, setembro 2005.

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

ALESINA, A.; FUCHS-SCHUENDELN, N. Good bye Lenin (or not?) - The effects of Communism on People's Preferences. **American Economic Review**, v. 97, p. 1507-1528, setembro 2007.

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

ALESINA, A.; RODRIK, D. Distributive politics and economic growth. **The Quarterly Journal of Economics**, p. 465-490, maio 1994.

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

ALSTON, L. *et al.* Presidential Power, Fiscal Responsibility Laws, and the Allocation of Spending: The Case of Brazil. In: HALLERBERG, M.; SCARTASCINI, C.; STEIN, E. **Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America**. Cambridge: Harvard University Press, 2009. p. 57-90.

ALSTON, L. J. *et al.* On the road to good governance: recovering from economic and political shocks in Brazil. In: STEIN, E., *et al.* **The policymaking in Latin America: how politics shapes policies**. Cambridge: Harvard University Press, 2008. p. 111-153.

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

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

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

ARELLANO, M.; BOVER, O. Another look at instrumental variables estimation of error-component models. **Journal of Econometrics**, v. 68, n. 1, p. 29-51, julho 1995.

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

ARROW, K. J. The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus non-market allocation. In: \_\_\_\_\_ **The Analysis and Evaluation of Public Expenditure: the PPB System**. Washington, DC: US Government Printing Office, 1969. p. 59-73.

AUERBACH, A. J. Implementing the New Fiscal Policy Activism. **American Economic Review**, v. 99, n. 2, maio 2009. 543-49.

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

BALTAGI, B. H. **Econometric analysis of panel data**. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd, 2005.

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

BARDHAN, P. Decentralization of governance and development. **Journal of Economic Perspectives**, v. 16, n. 4, p. 185-205, 2002.

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

BARROS, R. P. *et al.* A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza. **IPEA - Textos para discussão**, Rio de Janeiro, n. 1256, janeiro 2007.

BASTIAT, F. **Oeuvres completes**. Paris: Guillaumin, 1864.

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

BENABOU, R.; TIROLE, J. Belief in a just world and redistributive politics. **The Quarterly Journal of Economics**, p. 699-746, maio 2006.

BENÍCIO, A. P.; RODOPAULOS, F. M. A.; BARDELLA, F. P. Um retrato do gasto público no Brasil: por que se busca a eficiência. In: BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Brasília: Secretária do Tesouro Nacional, 2015. p. 19-50.

BESLEY, T.; COATE, S. Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis. **Journal of Public Economics**, 87, n. 12, dezembro 2003. 2611-2637.

BESLEY, T.; ILZETZKI, E.; PERSSON, T. Weak states and steady states: the dynamics of fiscal capacity. **American Economic Journal: macroeconomics**, v. 5(4), p. 205-35, 2013.

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

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

BIRD, R. Intergovernmental fiscal relations: universal principles, local applications. **International Studies Program - Working Paper #00-2**, abril 2000. Disponível em: <<http://icepp.gsu.edu/sites/default/files/documents/icepp/wp/ispwp0002.pdf>>. Acesso em: 29 outubro 2014.

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

BLUNDELL, R.; BOND, S. Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel-data models. **Journal of Econometrics**, v. 87, n. 1, p. 115-143, novembro 1998.

BOVA, E.; CARCENAC, N.; GUERGUIL, M. Fiscal rules and the procyclicality of fiscal policy in the developing world. **IMF Working Paper**, julho 2014. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14122.pdf>>. Acesso em: 16 março 2015.

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

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

BRENDER, A.; DRAZEN, A. Do leaders affect government spending priorities? **NBER Working paper**, n. 15368, setembro 2009.

BRENNAN, G.; BUCHANAN, J. M. **The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

BUCHANAN, J. M. **Public finance in democratic process**. Chapel Hill: University of North Carolina, 1967.

BUCHANAN, J. M. **Fiscal theory and political economy: selected essays**. [S.l.]: UNC Press Books, 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Há 25 anos era eleita a Assembleia Nacional Constituinte. **Câmara dos Deputados**, 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/comunicacao/institucional/noticias-institucionais/ha-25-anos-era-eleita-a-assembleia-nacional-constituente>>. Acesso em: 25 janeiro 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta renova DRU até 2023 e amplia a desvinculação para 30% da receita. **Câmara dos Deputados**, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/491966-PROPOSTA-RENOVA-DRU-ATE-2023-E-AMPLIA-DESVINCULACAO-PARA-30-DA-RECEITA.html>>. Acesso em: 16 março 2016.

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

CANUTO, O.; CAVALLARI, M.; REIS, J. G. The Brazilian competitiveness cliff. **The Word Bank - Economic Premise**, n. 105, fevereiro 2013.

CANUTO, O.; FLEISCHHAKER, C.; SCHELLEKENS, P. The curious case of Brazil's Closedness. **World Bank - Policy Research Working Paper**, abril 2015.

CARLINO, G. A.; INMAN, R. P. Local deficits and local jobs: Can US states stabilize their own economies? **Journal of Monetary Economics**, 60, n. 5, Julho 2013. 517-530.

CARLINO, G.; INMAN, R. P. Fiscal stimulus in economic unions: what role for states? **Tax Policy and the Economy**, Brown, 30, 2016.

CELLI, C. **Economic facism**: primary sources on Mussolini's Crony Capitalism. [S.l.]: Axios Press, 2013.

CHANG, T. An econometric test of Wagner's law for six countries basead on cointegration and error-cointegration modeling techniques. **Applied Economics**, 34, 2004. 1157-1169.

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

COTTARELLI, C. The risk octagon: a comprehensive framework for assessing sovereign risks. **International Monetary Fund**, Roma e Londres, p. 1-17, janeiro 2011. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/fad/news/2011/docs/Cottarelli1.pdf>>. Acesso em: 15 dezembro 2014.

DABLA-NORRIS, E. The challenge of fiscal decentralization in transition countries. **Comparative Economic Studies**, v. 48, p. 100-131, 2006.

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

DE BOLLE, M. Do public development banks hurt growth? Evidence from Brazil? **Peterson Instituto for Internacional Economics**, n. PB15-16, setembro 2015.

DE VITI DE MARCO, A. **First Principles of Public Finance**. Lembros: Jonathan, 1936.

DEBRUM, X. Democratic accountability, deficit bias, and independent fiscal agencies. **IFM Working Paper WP/11/173**, 2011. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11173.pdf>>. Acesso em: 21 novembro 2014.

DOWNS, A. **An economic theory of democracy**. [S.l.]: Harper and Row, 1957.

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

ENDERS, W. **Applied econometric time series**. [S.l.]: John Wiley & Sons, In., 2009.

ERICSSON, N.; MCKINNON, J. Finite sample properties of errors correction tests for cointegration. **Econometrics Journal**, 5, 2002. 285-318.

ESCOLANO, J. A Practical guide to public debt dynamics, fiscal sustainability, and cyclical adjustment of budgetary aggregates. **International Monetary Fund - Technical Notes and Manuals**, n. 10/02, janeiro 2010.

FATÁS, A.; MIHOV, I. The macroeconomic effects of fiscal rules in the US States. **Journal of Public Economics**, v. 90, n. 101-117, 2006.

FELDSTEIN, M. Commentary: is there a role for discretionary fiscal policy. **Proceedings - Economic Policy Symposium - Jackson Hole**, p. 151-162, 2002.

FGV. **Sistema tributário nacional**. Rio de Janeiro: Fundação getúlio Vargas - Comissão de reforma do Ministério da Fazenda, 1967.

FONSECA, P. C. D.; MONTEIRO, S. M. M. O Estado e suas razões: o II PND. **Revista de Economia Política**, v. 28, n. 1, p. 28-46, janeiro/março 2008.

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

FRANKEL, J. A.; VÉGH, C. A.; VULETIN, G. On graduation from fiscal procyclicality. **Journal of development economics**, v. 100, p. 32-47, 2013.

FRIEDMAN, M. **Capitalism and freedom**. Chicago e Londres: The university of Chicago press, 1962.

GALBRAITH, J. K. **The affluent society**. [S.l.]: Mariner Books, 1958[1998].

GAVIN, M.; HAUSMANN, R.; PEROTTI, R. T. E. Managing fiscal policy in Latin America and the Caribbean: volatility, procyclicality, and limited creditworthiness. **IDB Working Paper- Inter-American development Bank**, 1996.

GAVIN, M.; PEROTTI, R. Fiscal policy in Latin America. In: BERNANKE, B. S.; ROTEMBERG, J. **NBER Macroeconomics Annual 1997**. [S.l.]: MIT Press, 1997. p. 11-72.

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

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

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



GOBETTI, S. W. Regras fiscais no Brasil e na europa: um estudo comparativo e propositivo. **IPEA - Textos para discussão**, Rio de Janeiro, n. 2018, p. 1-54, dezembro 2014.

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

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Flexibilização fiscal: novas evidências e desafios. **IPEA - Textos para discussão**, n. 2132, setembro 2015.

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

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

GUPTA, A. S. Determinants of tax revenue efforts in developing countries. **IMF Working paper**, n. WP07/184, 2007. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp07184.pdf>>. Acesso em: 21 setembro 2015.

HERCOWITZ, Z.; STRAWCZNSKI, M. Cyclical ratcheting in government spending: evidence from the OCDE. **The Review of Economic and Statistics**, v. 86, n. 1, p. 353-361, fevereiro 2004.

HIDALGO, F. D.; CANELLO, J.; LIMA-DE-OLIVEIRA, R. Can politicians police themselves? Natural experimental evidence from Brazil's audit courts. **Comparative Political Studies**, 2016. 1-36.

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

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

ILZETZKI, E.; MENDOZA, E. G.; VÉGH, C. A. How big (small?) are fiscal multipliers? **Journal of Monetary Economics**, v. 60, n. 2, p. 239-254, março 2013.

IM, K. S.; PESARAN, M. H.; SHIN, Y. Testing for unit roots in heterogeneous panels. **Journal of Econometrics**, v. 115, p. 53-74, 2003.

IMF. Assessing Sustainability. **Fiscal affairs, international capital markets, monetary and exchange affairs, and research departments**, p. 1-60, maio 2002. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/pdr/sus/2002/eng/052802.pdf>>. Acesso em: 15 outubro 2014.

IMF. Fiscal rules — anchoring expectations for sustainable public finances. **International Monetary Fund - Fiscal Affairs Department**, 2009. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>>. Acesso em: 28 setembro 2014.

IMF. Modernizing the framework for fiscal policy and public debt sustainability analysis. **Fiscal Affairs Department and the Strategy, Policy, and Review Department**, p. 1-58, agosto 2011. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/080511.pdf>>. Acesso em: 25 outubro 2014.

IMF. Can fiscal policy stabilize output. **International Monetary Fund**, p. 21-48, abril 2015.

IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise; vinte anos da constituição federal**. Brasília: IPEA, 2009.

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

JOSEPHSON, M. **The robber barons**. [S.l.]: Mariner Books, 1962.

JOUMARD, I.; KONGSRUD, P. M. Fiscal relations across governments levels. **OCDE Economics Studies**, n. 36, 2003. 155-229.

KALDOR, N. **An expenditure tax**. Londres: Allen & Unwin, 1955.

KAMINSKY, G. L.; REINHART, C. M.; VÉGH, C. A. When It rains, It pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies. In: GERTLER, M. R. K. **NBER Macroeconomics**. [S.l.]: NBER, v. 19, 2005. p. 11-82.

KOPITS, G. Independent fiscal institutions: developing good practices. **OCDE Journal on Budgeting**, v. 11, n. 3, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/budget-11-5kg3pdgcpn42>>. Acesso em: 29 novembro 2014.

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

LAZZARINI, S.; MUSACCHIO, A. Leviathan in business: varieties of stata capitalism and their implications for economic performance. **Harvard Business School**, 2011.

LIN, C. More evidence on Wagner's law for Mexico. **Public Finance**, 2, 1995. 267-277.

LISBOA, M. B. In: \_\_\_\_\_ **A agenda perdida: diagnóstico e propostas para a retomada da maior justiça social**. [S.l.]: [s.n.], 2002. Disponível em: <<http://www.columbia.edu/~js3317/JASfiles/AgendaPerdida.pdf>>. Acesso em: 05 dezembro 2016.

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

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

MATTOS, E.; TERRA, R. Conceitos sobre eficiência. In: BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPULOS, F. **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Brasília: Tesouro Nacional, 2015. p. 211-33.

MAURO, P. Corruption and the composition of government expenditure. **Journal of Public Economics**, v. 69, n. 2, p. 263-279, 1998.

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

MEDEIROS, M. A trajetória do welfare state no Brasil: papel redistribuído das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **IPEA - Textos para discussão**, Brasília, n. 852, dezembro 2001.

MELTZER, A. H.; RICHARD, S. F. A rational theory of the size of government. **The Journal of Political Economy**, v. 89, n. 5, p. 914-927, outubro 1981.

MILL, J. S. **Principles of political economy with some of their applications to social philosophy**. Londres: Longmans, Green and Co., 1848 [1909].

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

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

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

MUSGRAVE, R. A. **The theory of public finance**. New York: [s.n.], 1959.

NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. A emenda de reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos estados (1981-2002). **Revista de Economia Aplicada**, v. 10, p. 377-397, 2006.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D. C.; WEINGAST, B. R. Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. **The Journal of Economic History**, 49, n. 4, dezembro 1989. 803-832.

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

OATES, W. E. Toward A second-generation theory of fiscal federalism. **International Tax and Public Finance**, v. 12, p. 349-373, 2005.

OCAMPO, J. A.; VOS, R. Policy space and the changing paradigm in conduction macroeconomic policies in developing countries. **BIS papers**, n. 36, 2013. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bppdf/bispap36c.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2015.

OLIVEIRA, F. A. A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009. In: CASTRO, J. A.; SANTOS, C. H. M.; RIBEIRO, J. A. C. **Tributação e Equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009**. Brasília : IPEA, 2010. p. 153-212.

ORAIR, R. O. Investimento público no Brasil: trajetória e relações com regime fiscal. **IPEA - textos para discussão**, n. 2215, 2016.

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

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

PEDRONI, P. Panel Cointegration: asymptotic and finite sample properties of pooled time series tests with an application to the PPP hypothesis. **Econometric Theory**, v. 20, n. 3, p. 597-625, 2004.

PEROTTI, R. Growth, income distribution, and democracy: what the data say. **Journal of Economic Growth**, v. 1, p. 149-187, junho 1996.

PERSSON, T.; TABELLINI, G. Democracy and development: the Devil in the details. **American Economic Review**, 96, 2006. 319-324.

PESARAN, M. H. A simple panel unit root test in the presence of cross-section dependence. **Journal of Applied Econometrics**, v. 22, n. 2, p. 265-312, março 2007.

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

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

PESSÔA, S. A. O contrato social da redemocratização e seus limites. **Interesse Nacional**, 5, n. 18, julho-setembro 2012.

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

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

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

POLANYI, K. **The great transformation: the political and economic origins of our time**. Beacon Press: Boston, 1944[2008].

PROFETA, P.; PUGLISI, R.; SCABROSETTI, S. Does democracy affect taxation and government spending? Evidence from developing countries. **Journal of Comparative Economics**, v. 41, p. 684-718, 2013.

PUVIANI, A. **Teoria dell'illusione finanziaria**. [S.l.]: [s.n.], 1904.

RAMA, M. Rent-seeking and economic growth: a theoretical model and some empirical evidence. **Journal of Development Economics**, v. 42, n. 1, p. 35-50, 1993.

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

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

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

RODRÍGUEZ-POSE, A.; KROIJER, A. Fiscal decentralization and economic growth in central and eastern europe. **Growth and Change**, v. 40, n. 3, p. 387-417., 2009.

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

SAMUELSON, P. A. The pure theory of public expenditure. **Review of Economics and Statistics**, v. 36, 1954. ISSN 387-389.

SAMUELSON, P. A. Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure. **Review of Economics and Statistics**, v. 37, 1955.

SANTANA, P. J.; CAVALCANTI, T. V. D. V.; PAES, N. L. Impactos de longo prazo de reformas fiscais sobre a economia brasileira. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 66, n. 2, p. 247-269, abril-junho 2012.

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

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL - SOF. **Vinculações de receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social e o poder discricionário de alocação dos recursos do governo federal**. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal – SOF, 2003.

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

SENADO. Aprovadas novas regras para a gestão dos fundos de pensão das estatais. **Agência Senado**, 06 abril 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/04/06/aprovadas-novas-regras-para-a-gestao-dos-fundos-de-pensao-das-estatais>>. Acesso em: 21 novembro 2016.

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

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

SILVA, A. M. A.; SIQUEIRA, R. B. Demanda por gastos públicos no Brasil no período pós-redemocratização: testes da hipótese de Mill de Ilusão fiscal e da Lei de Wagner. **Planejamento e Políticas Públicas - PPP**, n. 43, Julho/dezembro 2014.

SINN, H. W. The selection principle and market failure in systems competition. **Journal of Public Economics**, v. 66, p. 247-274, 1997.

SMOKE, P. Fiscal decentralization in developing countries: a review of current concepts and practice. **United Nations Democracy, Governance and Human Rights**, n. 2, p. 1-51, fevereiro 2001. Disponível em: <<http://www.policycafe.rs/documents/economic/publications/fiscal-policy/decentralization-in-developing-markets.pdf>>. Acesso em: 21 novembro 2014.

SOARES, M. R. C. Reforma tributária: o que é? - Descrição da PEC nº 233/2008. **Cadernos ASLEGIS: Reforma Tributária**, n. 33, p. 11-44, 2008.

SOKOLOFF, K. L.; ENGERMAN, S. L. Institutions, factor endowments, and paths of development in the new world. **Journal of Economic Perspectives**, v. 14, n. 3, p. 217-232, versão 2000.

SPINESI, L. Rent-seeking bureaucracies, inequality, and growth. **Journal of Development Economics**, v. 90, n. 2, p. 244-257, 2009.

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

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

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

TER-MINASSIAN, T. Fiscal rules for subnational governments: can they promote fiscal discipline? **OCDE Journal on Budgeting**, 6, n. 3, 2007. 1-11.

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. **The Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, outubro 1956.

TORNELL, A.; LANE, P. R. The voracity effect. **American Economic Review**, v. 89, n. 1, p. 22-46, 1998.

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

VARSANO, R. O sistema tributário de 1967: adequado para ao Brasil de 80? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 203-228, Abril 1981.

VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 1-40, abril 1997.

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

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

WEINGAST, B. R. The economic role of political institutions market-preserving federalism and economic development. **The Journal of Law, Economic & Organization**, v. 11, n. 1, 1995. ISSN 1-31.

WEINGAST, B. R. Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. **Journal of Urban Economics**, 65, n. 3, maio 2009. 279-293.

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

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

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

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

WYPLOSZ, C. Institutions for debt sustainability in Brazil. In: GIAVAZZI, F.; GOLDFAJN, I.; HERRERA, S. **Inflation targeting, debt, and the Brazilian experience, 1999 to 2003**. Cambridge: MIT Press, 2005b. p. 193-221.

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

WYPLOSZ, C. Fiscal rules: theoretical issues and historical experiences. **NBER Working Paper**, Cambridge, n. 17884, p. 1-28, março 2012. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w17884.pdf>>. Acesso em: 15 janeiro 2015.



## ANEXOS

### ANEXO A – Capítulo 3

#### Anexo A.1 - Descrição dos dados

Variável	Descrição	Período
Receita total	Execução financeira - receitas - total - R\$ (milhões) - Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (Min. Fazenda/STN) - STN12_RT12	1975.Q1-2014Q3
Despesa total	Execução financeira - despesas - total - R\$ (milhões) - Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (Min. Fazenda/STN) - STN12_DESTN12	1975.Q1-2014Q3
Receitas - administradas pela SRF	Receita administrada pela SRF - receita bruta - R\$ (milhões) - Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal (Min. Fazenda/SRF) - SRF12_TOTREC12	1986.Q1-2014Q3
Receitas - importação	Imposto sobre a importação (II) - total - receita bruta - R\$ (milhões) - Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal (Min. Fazenda/SRF) - SRF12_II12	1986.Q1-2014Q3
Receitas - IOF	Imposto sobre operações financeiras (IOF) - total - receita bruta - R\$ (milhões) - Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal (Min. Fazenda/SRF) - SRF12_IOF12	1986.Q1-2014Q3
Receitas - IPI	Imposto sobre produtos industrializados (IPI) - total - receita bruta - R\$ (milhões) - Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal (Min. Fazenda/SRF) - SRF12_IPI12	1986.Q1-2014Q3
Receitas - imposto de renda	Imposto sobre a renda (IR) - total - receita bruta - R\$ (milhões) - Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal (Min. Fazenda/SRF) - SRF12_IR12	1986.Q1-2014Q3
Despesas - outras vinculações	Execução financeira - despesas - liberações vinculadas - outras vinculações - R\$ (milhões) - Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (Min. Fazenda/STN) - STN12_DOVN12	1986.Q1-2014Q3
Despesa - encargos dívida mobiliária	Execução financeira - despesas - liberações ordinárias - encargos da dívida mobiliária - mercado - R\$ (milhões) - Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (Min. Fazenda/STN) - STN12_EDMM12	1986.Q1-2014Q3
Despesas - pessoal e encargos	Execução financeira - despesas - liberações ordinárias - pessoal e encargos - R\$ (milhões) - Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (Min. Fazenda/STN) - STN12_PEE12	1986.Q1-2014Q3
Despesa - custeio e investimento	Execução financeira - despesas - liberações ordinárias - custeio e investimento - R\$ (milhões) - Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (Min. Fazenda/STN) - STN12_CIRAP12	1986.Q1-2014Q3
Previdência - recebimentos	Fluxo de caixa da previdência - recebimentos - total - R\$ (mil) - Ministério da Previdência Social, Boletim Estatístico da Previdência Social (MPS) - MPAS12_PREVT12	1986.Q1-2014Q3
Previdência - despesas	Fluxo de caixa da previdência - despesas - total - R\$ (mil) - Ministério da Previdência Social, Boletim Estatístico da Previdência Social (MPS) - MPAS12_PREVDES12	1986.Q1-2014Q3
Produto nacional	PIB - preços de mercado - ref. 2000 - R\$ (milhões) - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema de Contas Nacionais Trimestrais Referência 2000 (IBGE/SCN 2000 Trim.) - SCN4_PIBPMV4	1986.Q1-2014Q3
Termos de troca	Índice obtido pela divisão das exportações por importações. Ambos em FOB, metodologia BPM5, em US\$ milhões, BPN12_XTV12	1975.Q1-2014Q3
Constituição Federal de 1988 - cf88	Dummy - 1 após 1989Q1	
Plano Real - Real	Dummy - 1 após 1995Q1	
Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF	Dummy - 1 após 2000Q1	

Nota: variáveis fiscais (receita, despesa total e componentes) e produto nacional valorizados pelo IGP-DI dezembro/2015 e transformado em log; termos de troca (TDT) índice transformado em log; dados extraídos da base do IPEA que realizou o tratamento e uniformização

## Anexo A.2 - Estatística descritiva

Variável	Obs.	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Receita total	159	160.410,70	99.246,57	47.292,87	442.617,70
Despesa total	159	167.471,00	103.489,60	46.296,84	439.782,30
Receitas - administradas pela SRF	116	164.470,80	86.535,85	57.856,38	371.206,00
Receitas - importação	116	5.645,25	2.330,16	2.291,11	11.893,66
Receitas - IOF	116	5.241,76	3.613,53	1.123,88	32.256,70
Receitas - IPI	116	15.801,97	3.146,64	9.972,84	26.209,88
Receitas - imposto de renda	116	52.886,82	19.132,18	17.568,70	93.323,40
Despesas - outras vinculações	116	9.334,71	4.092,72	2.222,76	27.709,96
Despesa - encargos dívida mobiliária	116	19.961,63	14.776,39	0,00	76.626,81
Despesas - pessoal e encargos	116	46.179,93	13.429,52	22.538,67	74.960,03
Despesa - custeio e investimento	116	42.904,59	30.330,41	5.962,46	137.109,70
Previdência - recebimentos	116	67.889,44	29.114,28	6.167,33	145.637,60
Previdência - despesas	116	71.124,33	27.377,40	34.077,04	147.368,90
Produto nacional	159	937.475,80	22.3601,6	554.546,10	1.493.715,00

Nota: dados trimestrais e reais, valorizados pelo IGP-DI dezembro/2015

## Anexo A.3 - Teste raiz unitária

Variável	ADF				ADF (com tendência)			
	Nível		Primeira diferença		Nível		Primeira diferença	
	Z(t)	Valor-p	Z(t)	Valor-p	Z(t)	Valor-p	Z(t)	Valor-p
Receita total	-1,652	0,456	-24,866	0,000	-5,958	0,000	-24,787	0,000
Despesa total	-2,057	0,262	23,474	0,000	-6,935	0,000	-23,399	0,000
Receitas - administradas pela SRF	-1,072	0,726	-17,866	0,000	-5,566	0,000	-17,806	0,000
Receitas - importação	-1,917	0,324	-10,731	0,000	-3,230	0,079	-10,696	0,000
Receitas - IOF	-3,544	0,007	-12,869	0,000	-3,876	0,013	-12,836	0,000
Receitas - IPI	-3,186	0,021	-13,825	0,000	-4,552	0,001	-13,762	0,000
Receitas - imposto de renda	-2,924	0,043	-18,261	0,000	-6,804	0,000	-18,193	0,000
Despesas - outras vinculações	-6,025	0,000	-25,750	0,000	-8,159	0,000	-25,666	0,000
Despesa - encargos dívida mobiliária	-4,740	0,000	-17,622	0,000	-5,384	0,000	-17,256	0,000
Despesas - pessoal e encargos	-3,062	0,030	-18,425	0,000	-6,510	0,000	-18,347	0,000
Despesa - custeio e investimento	-3,308	0,015	-19,423	0,000	-5,652	0,000	-19,440	0,000
Previdência - recebimentos	-2,907	0,045	-19,967	0,000	-7,485	0,000	-19,907	0,000
Previdência - despesas	-5,265	0,000	-19,318	0,000	-10,287	0,000	-19,238	0,000
Produto nacional	-1,970	0,300	-18,114	0,000	-4,380	0,002	-18,056	0,000

Nota: teste de raiz unitária baseado no Augmented Dickey-Fuller; consideramos as variáveis em log

## ANEXOS B – Capítulo 4

## Anexo B.1 - Descrição dos dados

Variável	Descrição
Produto nacional - PIB	Produto nacional - PIB
Receita total	Receita total do governo central
Receita líquida	Receita líquida (receita total menos transferências)
Receita administrada pela RFB	Receitas administradas pela RFB
Receita não administrada pela RFB	Receitas não administradas pela RFB
Receita previdência	Arrecadação da previdência
Transferências - total	Transferências federativas - total
Transferência - fundos constitucionais	Transferências federativas para fundos constitucionais
Despesa total	Despesa total
Despesa primária	Despesa primária (despesa total menos despesas com juros)
Despesa obrigatórias - pessoal e encargos	Despesa com pessoal e encargos
Despesa obrigatórias - previdência	Despesas com previdência social
Despesa obrigatórias - outras	Despesas outras
Despesa discricionárias	Despesa discricionária do governo central
Despesas - juros	Despesas com juros
Termos de troca - TDT	Índice obtido pela divisão das exportações por importações. Ambos em FOB
LRF - <i>Dummy</i>	1 a partir de 2000Q1
Taxa de câmbio real	11774 - Índice de taxa de câmbio real corrigida pela produtividade - junho/1994=100 - Índice. (Fonte Bacen)
Emprego formal	1586 - Emprego formal - Índice geral - Índice. (Fonte IBGE)
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, taxa trimestral média (fonte IBGE)

Nota: variáveis fiscais e produto valorizado pelo IGP-DI dezembro/2015, transformado em dados trimestrais e em log; TDT, câmbio real, nível de emprego formal e IPCA transformados em log; período em trimestres 1997Q1 e 2015Q4

## Anexo B.2 - Estatística descritiva

Variável	Obs.	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Produto nacional	76	1.197.649,00	240.004,90	862.326,30	1.651.365,00
Receita total	76	256.346,90	64.119,44	163.752,70	399.579,80
Receita líquida	76	215.253,50	53.972,46	136.234,60	354.415,10
Receita administrada pela RFB	76	163.632,30	35.387,24	105.011,70	239.394,30
Receita não administrada pela RFB	76	30.262,54	16.452,60	12.131,52	142.860,40
Receita previdência	76	62.652,01	19.611,83	37.531,05	111.403,90
Transferências - total	76	41.093,39	11.107,21	24.514,08	61.115,25
Transferência - fundos constitucionais	76	33.418,72	8.199,37	21.792,82	49.457,59
Despesa total	76	248.625,40	71.615,46	150.107,70	451.064,00
Despesa primária	76	198.226,20	58.412,07	120.884,10	368.042,30
Despesa obrigatórias - pessoal e encargos	76	76.190,64	22.245,00	45.061,55	133.182,30
Despesa obrigatórias - previdência	76	51.870,92	7.909,65	38.543,75	69.281,69
Despesa obrigatórias - outras	76	22.294,44	15.220,00	6.809,01	98.778,17
Despesa discricionárias	76	47.870,18	17.065,94	23.224,15	120.524,20
Despesas - juros	76	50399,18	22792,36	4089,627	166532,4

Nota: valores reais padronizados para preços de dezembro/2015, tomando como base o deflator IGP-DI e frequência trimestral

## Anexo B.3 - Teste raiz unitária

Variável	ADF				ADF (com tendência)			
	Nível		Primeira diferença		Nível		Primeira diferença	
	Z(t)	Valor-p	Z(t)	Valor-p	Z(t)	Valor-p	Z(t)	Valor-p
Produto nacional	-0,705	0,845	-10,544	0,000	-2,251	0,461	-10,521	0,000
Receita total	-1,806	0,378	-13,812	0,000	-4,938	0,000	-13,768	0,000
Receita líquida	-1,966	0,302	-13,084	0,000	-5,126	0,000	-13,032	0,000
Receita administrada pela RFB	-2,067	0,258	-12,169	0,000	-5,243	0,000	-12,170	0,000
Receita não administrada pela RFB	-3,694	0,004	-12,441	0,000	-5,396	0,000	-12,398	0,000
Previdência	-2,132	0,232	-15,650	0,000	-5,971	0,000	-15,567	0,000
Transferências - total	-2,210	0,203	-13,279	0,000	-6,651	0,000	-13,201	0,000
Transferência - fundos constitucionais	-2,953	0,040	-13,817	0,000	-7,047	0,000	-13,722	0,000
Despesa total	-1,848	0,357	-11,640	0,000	-5,209	0,000	-11,566	0,000
Despesa primária	-1,839	0,361	-10,933	0,000	-5,576	0,000	-10,871	0,000
Despesa obrigatórias - pessoal e encargos	-2,476	0,121	-9,732	0,000	-4,447	0,002	-9,672	0,000
Despesa obrigatórias - previdência	-2,135	0,231	-12,241	0,000	-7,901	0,000	-12,154	0,000
Despesa obrigatórias - outras	-1,039	0,739	-9,907	0,000	-5,486	0,000	-9,884	0,000
Despesa discricionárias	-3,527	0,007	-13,847	0,000	-5,712	0,000	-13,751	0,000
Despesas - juros	-5,083	0,000	-11,495	0,000	-5,933	0,000	-11,408	0,000

Nota: teste de raiz unitária considerando as variáveis em log; teste Augmented Dickey-Fuller (ADF)

## ANEXOS C – Capítulo 5

## Anexo C.1 - Especificação dos dados

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

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

## Anexo C.2 - Teste raiz unitária

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

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

## Anexo C.3 - Teste raiz unitária – produto nacional

Indicador fiscal	ADF				ADF (com tendência)			
	Nível		Primeira diferença		Nível		Primeira diferença	
	Z(t)	Valor-p	Z(t)	Valor-p	Z(t)	Valor-p	Z(t)	Valor-p
Produto nacional	-1,607	0,480	-5,375	0,000	-1,828	0,691	-5,327	0,000

Nota: produto nacional em termos per capita e em log teste; teste Augmented Dickey-Fuller (ADF)

## Anexo C.4 – Estimação de receita

## Resultados - receitas vs produto local (1997-2012) (GMM Arellano-Bond)

Var.	Coef.	Totais	Primária	Financeira	Corrente	Arrecadação própria	Transferências	Valores mobiliários	Capital	Operações de crédito	Alienações	RCL - receita corrente líquida
Const.	$\mu$	-1,652*** (0,415)	-0,803*** (0,301)	-13,169*** (3,832)	-0,624** (0,267)	-0,465* (0,169)	-1,961*** (0,377)	-13,743*** (3,356)	-10,001** (3,331)	-13,772** (4,792)	17,175*** (6,084)	-0,776*** (0,182)
$\Delta G_{it-1}$		0,120** (0,056)	-0,092** (0,042)	0,019 (0,041)	-0,181*** (0,041)	-0,210*** (0,046)	-0,041 (0,036)	0,101** (0,057)	0,091** (0,045)	0,000 (0,050)	0,124** (0,063)	0,193*** (0,049)
$\Delta Y_{it-1}$	$\beta_0$	1,072*** (0,092)	0,997*** (0,045)	1,918*** (1,105)	0,889*** (0,064)	0,820*** (0,056)	1,227*** (0,141)	2,478*** (0,925)	1,735** (0,688)	2,034** (0,850)	-1,599 (1,466)	1,002*** (0,053)
$G_{it-1}$	$\gamma$	-1,302*** (0,100)	-0,655*** (0,105)	-1,080*** (0,124)	-0,406*** (0,082)	-0,248*** (0,049)	-0,754*** (0,119)	-1,279*** (0,168)	-1,011*** (0,079)	-0,910*** (0,953)	-1,147*** (0,089)	-0,944*** (0,083)
$Y_{it-1}$	$\varphi$	1,464*** (1,149)	0,725*** (0,144)	3,672*** (0,969)	0,484*** (0,124)	0,297*** (0,073)	1,003*** (0,133)	3,717*** (0,836)	2,891*** (0,808)	3,646*** (1,162)	-4,147*** (0,144)	0,934*** (0,100)
Longo prazo( $\delta$ )		1,124*** (0,075)	1,108*** (0,087)	3,470*** (0,847)	1,191*** (0,108)	1,198*** (0,103)	1,330*** (0,136)	2,906*** (0,501)	2,859*** (0,770)	4,006*** (1,170)	-3,614*** (1,252)	0,989*** (0,038)
Se $\beta_0 = 1$		0,436	0,945	0,406	0,077	0,002	0,112	0,110	0,285	0,223	0,076	0,967
Se $\delta = 1$		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,042	0,000
Wald test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Sargan test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
AR(1)		0,006	0,004	0,035	0,002	0,002	0,010	0,106	0,000	0,001	0,000	0,000
AR(2)		0,857	0,109	0,025	0,085	0,792	0,948	0,287	0,092	0,060	0,003	0,122
Instrumentos		125	125	125	124	125	125	125	125	125	125	60
Observações		405	405	401	405	405	405	369	401	332	340	270

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

## Resultados - receitas vs produto local (1997-2012) (DFE)

Var.	Coef.	Totais	Primária	Financeira	Corrente	Arrecadação própria	Transferências	Valores mobiliários	Capital	Operações de crédito	Alienações	RCL - receita corrente líquida
Const.	$\mu$	-0,930*** (0,227)	-0,326** (0,166)	-8,696*** (2,033)	-0,347** (0,164)	-0,142 (0,156)	-1,013*** (0,322)	-10,954*** (2,243)	-4,255** (1,766)	-10,97*** (2,372)	10,463** (4,373)	-0,586*** (0,133)
$\Delta Y_{it-1}$	$\beta_0$	0,965*** (0,081)	0,924*** (0,059)	1,383* (0,737)	0,881*** (0,058)	0,807*** (0,054)	1,137*** (0,119)	1,973** (0,812)	1,104* (0,646)	2,559*** (0,868)	2,150 (1,602)	0,880*** (0,042)
$G_{it-1}$	$\gamma$	0,965*** (0,081)	-0,404*** (0,037)	-0,682*** (0,046)	-0,282*** (0,031)	-0,168*** (0,027)	-0,427*** (0,038)	-0,786*** (0,040)	-0,530*** (0,042)	-0,501*** (0,046)	-0,762*** (0,050)	-0,539*** (0,056)
$Y_{it-1}$	$\delta$	1,136*** (0,075)	1,008*** (0,095)	3,521*** (0,721)	1,118*** (0,132)	0,952*** (0,212)	1,275*** (0,172)	3,662*** (0,660)	2,406*** (0,807)	5,613*** (1,152)	-3,205** (1,354)	1,054*** (0,051)
$TDT_{it}$		0,012 (0,009)	0,005 (0,006)	0,309*** (0,078)	0,006 (0,006)	-0,002 (0,006)	0,003 (0,012)	0,464*** (0,085)	0,062 (0,068)	0,087 (0,096)	0,054 (0,187)	0,004 (0,006)
Se $\beta_0 = 1$		0,663	0,194	0,603	0,038	0,000	0,220	0,231	0,872	0,073	0,049	0,004
Se $\delta = 1$		0,070	0,934	0,001	0,372	0,820	0,109	0,000	0,081	0,000	0,002	0,289
Observações		432	432	430	432	432	432	411	430	389	385	324

Nota: \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; DFE estimado com correção de erros  $\gamma[\log G_{it-1} - \delta \log Y_{it-1}]$



## Resultados - receitas vs produto nacional (1997-2012) (GMM Arellano-Bond)

Var.	Coef.	Totais	Primárias	Financeiras	Correntes	Arrecadação própria	Transferências	Valores mobiliários	Capital	Operações de crédito	Alienações	RCL - receita corrente líquida
Const.	$\mu$	-1,684*** (0,370)	-0,256 (0,191)	-20,022*** (3,356)	0,564*** (0,148)	0,638*** (0,152)	-0,121 (0,274)	-15,674*** (3,577)	-14,704*** (2,439)	-28,28*** (3,903)	11,407** (5,780)	-1,024*** (0,208)
$\Delta G_{it-1}$		0,046 (0,060)	-0,103*** (0,036)	0,070 (0,046)	-0,034 (0,027)	-0,091 (0,058)	0,014 (0,043)	0,0958* (0,053)	0,099** (0,043)	0,131*** (0,049)	0,092 (0,059)	0,291*** (0,048)
$\Delta Y_{it-1}$	$\beta_0$	1,254*** (0,089)	1,035*** (0,046)	3,644*** (1,400)	0,905*** (0,629)	0,806*** (0,052)	1,262*** (0,091)	3,343*** (1,172)	2,734*** (0,707)	4,588*** (0,814)	-0,768 (1,554)	1,222*** (0,049)
$G_{it-1}$	$\gamma$	-1,074*** (0,116)	-0,442*** (0,071)	-1,181*** (0,088)	-0,364*** (0,063)	-0,347*** (0,073)	-0,591*** (0,071)	-1,259689 (0,147)	-0,978*** (0,071)	-1,114*** (0,071)	-1,099*** (0,086)	-1,041*** (0,080)
$Y_{it-1}$	$\varphi$	1,240*** (0,153)	0,407*** (0,091)	5,176*** (0,801)	0,157** (0,076)	0,100* (0,057)	0,430*** (0,066)	4,404*** (0,840)	3,860*** (0,562)	6,953*** (0,905)	-2,561* (1,332)	1,034*** (0,084)
Longo prazo( $\delta$ )		1,154*** (0,069)	0,921*** (0,090)	4,383*** (0,504)	0,432*** (0,141)	0,287*** (0,121)	0,727*** (0,110)	3,209*** (0,576)	3,948*** (0,645)	6,242*** (0,847)	2,330** (1,178)	0,993*** (0,043)
Se $\beta_0 = 1$		0,005	0,449	0,059	0,130	0,002	0,004	0,046	0,014	0,000	0,255	0,000
Se $\delta = 1$		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,042	0,000
Wald test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Sargan test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
AR(1)		0,006	0,014	0,035	0,000	0,000	0,007	0,008	0,000	0,000	0,000	0,000
AR (2)		0,916	0,270	0,028	0,137	0,391	0,777	0,275	0,335	0,047	0,000	0,605
Instrumentos		176	176	176	176	176	176	176	176	176	176	96
Observações		486	486	482	486	486	486	450	482	411	417	346

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

## Resultados - receitas vs produto nacional (1997 - 2015) (DFE)

Var.	Coef.	Totais	Primária	Financeira	Corrente	Arrecadação própria	Transferências	Valores mobiliários	Capital	Operações de crédito	Alienações	RCL - receita corrente líquida
Const.	$\mu$	-0,965*** (0,229)	-0,104 (0,164)	-15,022*** (1,996)	0,575*** (0,174)	0,672*** (0,229)	0,176 (0,316)	-13,272*** (2,174)	-8,817*** (1,735)	-17,455*** (2,426)	8,423** (4,175)	-0,281*** (0,106)
$\Delta Y_{it-1}$	$\beta_0$	1,137*** (0,086)	1,025*** (0,063)	2,824*** (0,727)	0,879*** (0,069)	0,763*** (0,090)	1,157*** (0,123)	3,373*** (0,829)	2,090*** (0,654)	4,110*** (0,894)	-1,7133 (1,658)	1,022*** (0,040)
$G_{it-1}$	$\gamma$	-0,600*** (0,039)	-0,310*** (0,028)	-0,725*** (0,042)	-0,262*** (0,026)	-0,254*** (0,030)	-0,368*** (0,033)	-0,764*** (0,036)	-0,570*** (0,039)	-0,598*** (0,042)	-0,744*** (0,046)	-0,402*** (0,028)
$Y_{it-1}$	$\delta$	1,164*** (0,084)	0,865*** (0,120)	5,542*** (0,594)	0,282* (0,169)	0,100 (0,237)	0,569*** (0,199)	4,338*** (0,618)	4,404*** (0,681)	7,110*** (0,866)	-2,558** (1,277)	0,929*** (0,055)
$TDT_{it}$		0,008 (0,008)	0,004 (0,006)	0,302*** (0,066)	0,006 (0,006)	0,007 (0,008)	0,002 (0,012)	0,393*** (0,074)	0,084 (0,060)	0,089 (0,084)	0,134 (0,163)	0,000 (0,004)
Se $\beta_0 = 1$		0,109	0,695	0,012	0,078	0,009	0,202	0,004	0,096	0,001	0,102	0,578
Se $\delta = 1$		0,050	0,261	0,000	0,000	0,000	0,031	0,000	0,000	0,000	0,005	0,193
Observações		513	513	511	513	513	513	492	511	469	463	400

Nota: \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; DFE estimado com correção de erros  $\gamma[\log G_{it-1} - \delta \log Y_{it-1}]$

## Anexo C.4 – Estimação da despesa

## Resultados - Despesa vs produto local (1997-2012) (GMM Arellano-Bond)

Var.	Coef.	Totais	Primárias	Financeiras	Correntes	Pessoal e encargos	Juros e encargos	Outros gastos correntes	Capital	Investimentos	Amortizações
Constante	$\mu$	-1,089*** (0,335)	-1,378*** (0,318)	0,485 (1,031)	-1,151*** (0,310)	-2,388*** (0,459)	3,863*** (1,178)	-1,111** (0,544)	-2,211 (1,010)	-3,275** (1,582)	-1,948 (1,442)
$\Delta G_{it-1}$		0,076 (0,050)	0,031 (0,045)	0,112*** (0,043)	-0,085* (0,044)	0,278*** (0,056)	0,150*** (0,046)	0,016 (0,067)	0,023 (0,036)	0,156*** (0,044)	0,090 (0,063)
$\Delta Y_{it-1}$	$\beta_0$	0,973*** (0,078)	1,040*** (0,060)	0,284 (0,244)	0,951*** (0,045)	1,356*** (0,148)	0,001 (0,252)	0,808*** (0,119)	0,840*** (0,214)	0,933*** (0,302)	0,414 (0,287)
$G_{it-1}$	$\gamma$	-1,174*** (0,125)	-1,086*** (0,100)	-1,145*** (0,066)	-0,857*** (0,108)	-1,201*** (0,048)	-1,008*** (0,078)	-0,838*** (0,086)	-0,865*** (0,106)	-1,196*** (0,108)	-1,152*** (0,092)
$Y_{it-1}$	$\varphi$	1,247*** (0,157)	1,211*** (0,135)	0,502** (0,255)	0,962*** (0,127)	1,446*** (0,114)	-0,473* (0,276)	0,864*** (0,158)	1,069271 (0,285)	1,480*** (0,420)	1,010*** (0,326)
Longo prazo( $\delta$ )		1,062*** (0,061)	1,114*** (0,063)	0,439*** (0,219)	1,113*** (0,086)	1,204*** (0,095)	0,470* (0,269)	1,032*** (0,153)	1,236*** (0,241)	1,237*** (0,284)	0,877*** (0,320)
Se $\beta_0 = 1$		0,731	0,511	0,003	0,281	0,016	0,000	0,107	0,456	0,826	0,041
Se $\delta = 1$		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,049	0,000	0,000	0,000	0,000
Wald test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Sargan test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
AR(1)		0,006	0,000	0,001	0,000	0,006	0,013	0,000	0,000	0,000	0,002
AR(2)		0,598	0,134	0,032	0,124	0,048	0,119	0,559	0,032	0,008	0,063
Instrumentos		125	125	125	125	125	125	125	125	125	125
Observações		405	403	403	405	405	403	403	403	402	394

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

## Resultados - despesas vs produto local (1997-2012) (DFE)

Var.	Coef.	Totais	Primárias	Financeiras	Correntes	Pessoal e encargos	Juros e encargos	Outros gastos correntes	Capital	Investimentos	Amortizações
Const.	$\mu$	-0,653*** (0,208)	-0,710*** (0,207)	0,563 (0,555)	-0,553*** (0,167)	-1,469*** (0,330)	1,571*** (0,533)	-0,318 (0,363)	-0,581 (0,690)	-0,884 (0,861)	-1,248 (0,762)
$\Delta Y_{it-1}$	$\beta_0$	0,882*** (0,075)	0,908*** (0,074)	0,316 (0,201)	0,832*** (0,059)	1,226*** (0,116)	0,300* (0,183)	0,567*** (0,133)	0,835*** (0,250)	0,943*** (0,312)	0,360 (0,288)
$G_{it-1}$	$\gamma$	-0,681*** (0,046)	-0,643*** (0,046)	-0,607*** (0,046)	-0,429*** (0,041)	-0,486*** (0,042)	-0,388*** (0,040)	-0,533*** (0,044)	-0,581*** (0,045)	-0,661*** (0,045)	-0,577*** (0,043)
$Y_{it-1}$	$\delta$	1,050*** (0,072)	1,076*** (0,075)	0,318 (0,217)	1,110*** (0,090)	1,454*** (0,016)	-0,522* (0,301)	0,857*** (0,016)	0,865*** (0,284)	0,904*** (0,310)	0,992*** (0,330)
$TDT_{it}$		-0,001 (0,008)	0,002 (0,008)	-0,033 (0,021)	0,008 (0,006)	0,014 (0,012)	-0,043** (0,019)	0,014 (0,014)	-0,049* (0,027)	-0,020 (0,033)	-0,021 (0,030)
Se $\beta_0 = 1$		0,116	0,215	0,001	0,005	0,052	0,000	0,001	0,509	0,854	0,027
Se $\delta = 1$		0,491	0,314	0,017	0,220	0,004	0,000	0,375	0,635	0,756	0,982
Observações		430	430	430	432	432	430	430	430	429	425

Nota: \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; DFE estimado com correção de erros  $\gamma[\log G_{it-1} - \delta \log Y_{it-1}]$

## Resultados - Despesa vs produto nacional (1997-2015) (GMM Arellano-Bond)

Var.	Coef.	Totais	Primárias	Financeiras	Correntes	Pessoal e encargos	Juros e encargos	Outros gastos correntes	Capital	Investimentos	Amortizações
Constante	$\mu$	-1,397*** (0,297)	-1,531*** (0,276)	0,446 (1,030)	-1,063707 (0,213)	-3,253*** (0,432)	1,894 (1,303)	-0,249 (0,516)	-1,818* (1,079)	-3,801** (1,674)	-2,712* (1,478)
$\Delta G_{it-1}$		-0,018 (0,057)	-0,069 (0,049)	0,049 (0,062)	-0,1593675 (0,040)	0,197*** (0,039)	0,105*** (0,040)	-0,024 (0,065)	0,044 (0,034)	0,143*** (0,043)	0,091 (0,059)
$\Delta Y_{it-1}$	$\beta_0$	1,141*** (0,072)	1,191*** (0,059)	0,299 (0,253)	1,021*** (0,047)	1,538*** (0,140)	0,209 (0,225)	0,791*** (0,115)	1,135*** (0,229)	1,412*** (0,347)	0,576* (0,316)
$G_{it-1}$	$\gamma$	-0,950*** (0,118)	-0,845*** (0,079)	-1,071*** (0,084)	-0,5926075 (0,086)	-0,976*** (0,084)	-0,755*** (0,069)	-0,675*** (0,066)	-0,872*** (0,103)	-1,164*** (0,101)	-1,160*** (0,084)
$Y_{it-1}$	$\varphi$	1,076*** (0,142)	1,016*** (0,104)	0,454** (0,230)	0,705*** (0,096)	1,440*** (0,145)	-0,112 (0,285)	0,522*** (0,127)	0,942*** (0,289)	1,529*** (0,421)	1,154*** (0,332)
Longo prazo( $\delta$ )		1,132*** (0,060)	1,202*** (0,067)	0,423*** (0,221)	1,190*** (0,086)	1,476*** (0,086)	0,148 (0,372)	0,774*** (0,177)	1,081*** (0,255)	1,313*** (0,294)	0,995*** (0,310)
Se $\beta_0 = 1$		0,049	0,001	0,006	0,655	0,001	0,001	0,069	0,552	0,235	0,180
Se $\delta = 1$		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,022	0,000	0,000	0,000	0,000
Wald test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Sargan test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
AR(1)		0,000	0,000	0,002	0,001	0,001	0,012	0,000	0,000	0,000	0,000
AR (2)		0,104	0,024	0,027	0,280	0,431	0,087	0,607	0,029	0,016	0,051
Instrumentos		176	176	176	176	176	176	176	176	176	176
Observações		486	482	482	486	486	482	482	482	478	470

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

## Resultados - despesas vs produto nacional (1997-2015) (DFE)

Var.	Coef.	Totais	Primárias	Financeiras	Correntes	Pessoal e encargos	Juros e encargos	Outros gastos correntes	Capital	Investimentos	Amortizações
Const.	$\mu$	-0,754*** (0,215)	-0,827*** (0,216)	0,888 (0,589)	-0,522*** (0,171)	-1,664*** (0,338)	0,554 (0,522)	0,059 (0,384)	0,060 (0,689)	-0,378 (0,869)	-0,646 (0,811)
$\Delta Y_{it-1}$	$\beta_0$	1,022*** (0,081)	1,057*** (0,080)	0,263 (0,227)	0,935*** (0,064)	1,462*** (0,121)	0,472** (0,197)	0,595*** (0,014)	1,039*** (0,265)	1,309*** (0,331)	0,242 (0,316)
$G_{it-1}$	$\gamma$	-0,569*** (0,040)	-0,525*** (0,039)	-0,583*** (0,042)	-0,309*** (0,032)	-0,390*** (0,036)	-0,271*** (0,033)	-0,444*** (0,037)	-0,559*** (0,041)	-0,633*** (0,042)	-0,596*** (0,040)
$Y_{it-1}$	$\delta$	1,099*** (0,083)	1,148*** (0,089)	0,167 (0,231)	1,166*** (0,119)	1,695*** (0,184)	-0,043 (0,428)	0,659*** (0,184)	0,576** (0,286)	0,699*** (0,315)	0,706** (0,314)
$TDT_{it}$		-0,003 (0,007)	-0,010 (0,007)	-0,013 (0,206)	0,006 (0,006)	0,012 (0,011)	-0,011 (0,017)	0,006 (0,012)	-0,053** (0,024)	-0,041 (0,030)	-0,009* (0,028)
Se $\beta_0 = 1$		0,784	0,477	0,001	0,303	0,000	0,007	0,004	0,882	0,351	0,016
Se $\delta = 1$		0,236	0,095	0,000	0,165	0,000	0,015	0,064	0,139	0,340	0,348
Observações		513	511	511	513	513	511	511	511	509	505

Nota: \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; DFE estimado com correção de erros  $\gamma[\log G_{it-1} - \delta \log Y_{it-1}]$

## Anexo C.5 – Estimação da despesa por funções

Resultados - despesas vs produto local (1997-2012) (GMM Arellano-Bond)

Var.	Coef.	Poder Legislativo	Poder Judiciário	Poder Executivo	Segurança pública	Educação e cultura	Saúde e Saneamento	Assistência Social e previdência	Habitação e urbanismo	Transporte
Constante	$\mu$	-0,450 (0,530)	-3,221** (1,401)	-0,860*** (0,332)	-3,380*** (1,178)	-0,752 (0,593)	-4,494*** (0,947)	-1,888* (0,967)	-14,251*** (3,175)	-2,304 (1,641)
$\Delta G_{it-1}$		0,006 (0,086)	0,047 (0,040)	0,088 (0,056)	0,187*** (0,071)	0,081* (0,049)	0,098 (0,115)	0,007 (0,069)	0,043 (0,063)	0,177*** (0,038)
$\Delta Y_{it-1}$	$\beta_0$	0,745*** (0,108)	0,574*** (0,093)	0,971*** (0,083)	1,063*** (0,309)	0,709*** (0,148)	1,405*** (0,178)	1,306*** (0,322)	2,916*** (0,564)	1,146*** (0,366)
$G_{it-1}$	$\gamma$	-0,804*** (0,229)	-0,781*** (0,079)	-1,199*** (0,129)	-1,110*** (0,189)	-0,826*** (0,064)	-1,087*** (0,153)	-0,861*** (0,181)	-1,069*** (0,116)	-0,733*** (0,153)
$Y_{it-1}$	$\varphi$	0,471*** (0,169)	1,168*** (0,312)	1,176*** (0,143)	1,412*** (0,358)	0,703*** (0,122)	1,712*** (0,299)	0,944*** (0,244)	3,732*** (0,772)	0,902** (0,443)
Longo prazo( $\delta$ )		0,586*** (0,160)	1,494*** (0,495)	0,981*** (0,066)	1,273*** (0,206)	0,850*** (0,176)	1,576*** (0,145)	1,096*** (0,301)	3,491*** (0,615)	1,230*** (0,452)
Se $\beta_0 = 1$		0,018	0,000	0,730	0,839	0,050	0,023	0,343	0,001	0,690
Se $\delta = 1$		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Wald test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Sargan test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
AR(1)		0,035	0,178	0,000	0,057	0,001	0,015	0,002	0,002	0,122
AR(2)		0,753	0,629	0,717	0,331	0,072	0,464	0,522	0,357	0,078
Instrumentos		125	125	125	125	425	125	125	125	125
Observações		399	391	405	397	405	405	405	389	394

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

Resultados - despesas vs produto local (1997-2012) (DFE)

Var.	Coef.	Poder Legislativo	Poder Judiciário	Poder Executivo	Segurança pública	Educação e cultura	Saúde e Saneamento	Assistência Social e previdência	Habitação e urbanismo	Transporte
Const.	$\mu$	-0,083 (0,254)	-1,373 (0,915)	-0,475** (0,231)	-3,277*** (0,860)	-0,314 (0,287)	-1,530*** (0,575)	-2,596*** (0,733)	-8,929*** (1,755)	-0,551 (1,042)
$\Delta Y_{it-1}$	$\beta_0$	0,705*** (0,092)	0,313 (0,331)	0,857*** (0,084)	0,952*** (0,306)	0,734*** (0,105)	1,063*** (0,200)	1,382*** (0,257)	2,958*** (0,596)	1,175*** (0,376)
$G_{it-1}$	$\gamma$	-0,437*** (0,033)	-0,463*** (0,048)	-0,713*** (0,047)	-0,547*** (0,040)	-0,491*** (0,042)	-0,367*** (0,037)	-0,473*** (0,041)	-0,648*** (0,047)	-0,435*** (0,038)
$Y_{it-1}$	$\delta$	0,499*** (0,139)	1,226** (0,480)	0,969*** (0,077)	1,975*** (0,369)	0,786*** (0,141)	1,591*** (0,035)	1,885*** (0,354)	3,600*** (0,591)	0,787 (0,569)
$TDT_{it}$		-0,013 (0,010)	-0,078** (0,035)	-0,001 (0,009)	0,106*** (0,033)	-0,006 (0,011)	0,019 (0,020)	0,048* (0,027)	0,006 (0,063)	-0,056 (0,039)
Se $\beta_0 = 1$		0,001	0,038	0,088	0,876	0,011	0,751	0,137	0,001	0,642
Se $\delta = 1$		0,000	0,638	0,688	0,008	0,128	0,088	0,013	0,000	0,708
Observações		429	420	432	428	432	432	432	423	425

Nota: \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; DFE estimado com correção de erros  $\gamma[\log G_{it-1} - \delta \log Y_{it-1}]$

## Resultados - despesas vs produto nacional (1997-2015) (GMM Arellano-Bond)

Var.	Coef.	Poder Legislativo	Poder Judiciário	Poder Executivo	Segurança pública	Educação e cultura	Saúde e Saneamento	Assistência Social e previdência	Habitação e urbanismo	Transporte
Constante	$\mu$	-0,156 (0,619)	-3,978** (1,549)	-1,321*** (0,314)	-2,261*** (1,179)	-0,480 (0,550)	-1,867** (0,900)	-5,073*** (1,481)	-6,594** (2,849)	-1,243 (1,572)
$\Delta G_{it-1}$		0,001 (0,092)	0,009 (0,031)	-0,017 (0,059)	0,186*** (0,061)	0,066 (0,040)	0,006 (0,100)	0,068 (0,077)	-0,007 (0,065)	0,169*** (0,033)
$\Delta Y_{it-1}$	$\beta_0$	0,853*** (0,123)	0,782*** (0,145)	1,119*** (0,075)	0,964*** (0,347)	0,754*** (0,147)	1,167*** (0,180)	1,863*** (0,420)	2,969*** (0,571)	1,335*** (0,449)
$G_{it-1}$	$\gamma$	-0,718*** (0,192)	-0,715*** (0,088)	-0,959*** (0,126)	-1,028*** (0,147)	-0,727*** (0,062)	-0,813*** (0,129)	-0,867*** (0,186)	-0,945*** (0,116)	-0,715*** (0,137)
$Y_{it-1}$	$\varphi$	0,349* (0,175)	1,265*** (0,339)	1,056*** (0,151)	1,062*** (0,290)	0,553*** (0,122)	0,895*** (0,267)	1,654*** (0,397)	1,795* (0,683)	0,616 (0,406)
Longo prazo ( $\delta$ )		0,486** (0,195)	1,768*** (0,575)	1,101*** (0,064)	1,033*** (0,264)	0,761*** (0,181)	1,101*** (0,195)	1,907*** (0,375)	1,900** (0,610)	0,852* (0,463)
Se $\beta_0 = 1$		0,231	0,134	0,111	0,918	0,093	0,352	0,040	0,001	0,456
Se $\delta = 1$		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Wald test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Sargan test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
AR(1)		0,012	0,175	0,000	0,052	0,000	0,003	0,003	0,008	0,009
AR(2)		0,792	0,513	0,099	0,229	0,051	0,072	0,726	0,337	0,086
Instrumentos		176	176	176	176	176	176	176	176	176
Observações		480	464	486	478	486	486	486	470	475

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

## Resultados - despesas vs produto nacional (1997-2015) (DFE)

Var.	Coef.	Poder Legislativo	Poder Judiciário	Poder Executivo	Segurança pública	Educação e cultura	Saúde e Saneamento	Assistência Social e previdência	Habitação e urbanismo	Transporte
Const.	$\mu$	0,302 (0,265)	-1,099 (0,884)	-0,774*** (0,237)	-2,138*** (0,832)	-0,212 (0,284)	-0,344 (0,529)	-3,027*** (0,706)	-3,317** (1,685)	0,710 (1,019)
$\Delta Y_{it-1}$	$\beta_0$	0,827*** (0,103)	0,455 (0,330)	1,003*** (0,090)	0,951*** (0,320)	0,773*** (0,110)	1,049*** (0,204)	1,709*** (0,260)	2,665*** (0,636)	1,163*** (0,395)
$G_{it-1}$	$\gamma$	-0,388*** (0,031)	-0,441*** (0,043)	-0,598*** (0,040)	-0,499*** (0,036)	-0,452*** (0,039)	-0,293*** (0,031)	-0,419*** (0,036)	-0,555*** (0,041)	-0,419*** (0,035)
$Y_{it-1}$	$\delta$	0,258 (0,160)	1,070** (0,458)	1,082*** (0,088)	1,536*** (0,389)	0,917*** (0,144)	0,851** (0,408)	2,223*** (0,363)	1,670** (0,673)	0,072 (0,566)
$TDT_{it}$		-0,016* (0,007)	-0,084*** (0,031)	-0,002 (0,008)	0,793*** (0,029)	0,000 (0,010)	0,005 (0,018)	0,043* (0,023)	-0,030 (0,571)	-0,052 (0,036)
Se $\beta_0 = 1$		0,092	0,099	0,975	0,877	0,040	0,812	0,006	0,009	0,681
Se $\delta = 1$		0,000	0,878	0,356	0,168	0,050	0,714	0,001	0,320	0,102
Observações		510	493	513	509	513	513	513	504	506

Nota: \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; DFE estimado com correção de erros  $\gamma[\log G_{it-1} - \delta \log Y_{it-1}]$

## Anexo C.6 – Dívida dos estados

## Resultados - dívida estadual vs produto local (GMM Arellano-Bond)

Var.	Coef.	DCL	Bruta (com PMP)	Bruta (sem PMP)	Dívida financeira - curto prazo	Dívida não financeira - Longo prazo	Dívida não financeira - operações de crédito
Constante	$\mu$	4,675** (1,910)	-0,496 (1,682)	-4,392* (2,282)	0,257 (3,495)	-0,921 (1,606)	-6,393** (2,742)
$\Delta G_{it-1}$		-0,010 (0,087)	0,175** (0,078)	0,251*** (0,053)	0,198*** (0,061)	0,105* (0,055)	-0,052 (0,092)
$\Delta Y_{it-1}$	$\beta_0$	0,314 (0,292)	0,491** (0,228)	0,206 (0,314)	-0,514 (0,544)	0,710*** (0,195)	1,162*** (0,357)
$G_{it-1}$	$\gamma$	-0,663*** (0,191)	-0,955*** (0,116)	-1,573*** (0,107)	-1,367*** (0,150)	-1,156*** (0,096)	-0,807*** (0,016)
$Y_{it-1}$	$\varphi$	-0,627*** (0,335)	0,916*** (0,350)	2,285*** (0,559)	0,673 (0,796)	1,159*** (0,396)	2,168*** (0,619)
Longo prazo ( $\delta$ )		-0,945*** (0,328)	0,948** (0,430)	1,453*** (0,349)	0,493 (0,603)	1,003*** (0,341)	2,686*** 1,016
Se $\beta_0 = 1$		0,019	0,026	0,012	0,005	0,136	0,886
Se $\delta = 1$		0,868	0,000	0,000	0,134	0,000	0,000
Wald test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,136	0,650
Sargan test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
AR(1)		0,022	0,003	0,000	0,002	0,429	0,012
AR(2)		0,224	0,943	0,665	0,128	0,911	0,127
Instrumentos		60	60	60	60	60	60
Observações		264	268	270	230	265	200

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

## Resultados - dívida estadual vs produto local (DFE)

Var.	Coef.	DCL	Bruta (com PMP)	Bruta (sem PMP)	Dívida financeira - curto prazo	Dívida não financeira - Longo prazo	Dívida não financeira - operações de crédito
Const.	$\mu$	4,074*** (0,810)	-1,067* (0,631)	3,023** (1,273)	-0,206 (1,314)	-1,582 (1,003)	-2,359*** (0,916)
$\Delta Y_{it-1}$	$\beta_0$	0,250 (0,224)	0,551** (0,221)	-1,013** (0,441)	-0,762* (0,464)	0,529 (0,352)	0,776** (0,319)
$G_{it-1}$	$\gamma$	-0,366*** (0,051)	-0,313*** (0,047)	-0,993*** (0,058)	-0,754*** (0,058)	-0,689*** (0,058)	-0,412*** (0,057)
$Y_{it-1}$	$\delta$	-1,927*** (0,378)	1,650*** (0,507)	0,059 (0,298)	0,604 (0,417)	1,362*** (0,351)	2,165*** (0,553)
$TDT_{it}$		-0,054* 0,029	-0,020 0,032	-0,064 0,062	0,079 0,069	0,022 0,050	0,044 0,044
Se $\beta_0 = 1$		0,001	0,042	0,000	0,000	0,181	0,482
Se $\delta = 1$		0,000	0,200	0,002	0,341	0,302	0,035
Observações		319	322	324	304	320	277

Nota: \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; DFE estimado com correção de erros  $\gamma[\log G_{it-1} - \delta \log Y_{it-1}]$

## Resultados - dívida estadual vs produto nacional (GMM Arellano-Bond)

Var.	Coef.	DCL	Bruta (com PMP)	Bruta (sem PMP)	Dívida financeira - curto prazo	Dívida não financeira - Longo prazo	Dívida não financeira - Longo prazo
Constante	$\mu$	2,031 (2,031)	-0,949 (1,869)	-4,532** (2,217)	-2,272 (3,411)	-2,810 (1,991)	-7,747*** (2,901)
$\Delta G_{it-1}$		-0,042 (0,064)	0,179** (0,080)	0,248*** (0,048)	0,209*** (0,061)	0,101* (0,056)	-0,046 (0,090)
$\Delta Y_{it-1}$	$\beta_0$	0,400 (0,436)	0,423 (0,268)	0,018 (0,413)	-0,300 (0,615)	0,835*** (0,235)	1,143*** (0,380)
$G_{it-1}$	$\gamma$	-0,536*** (0,164)	-0,984*** (0,117)	-1,561*** (0,100)	-1,378*** (0,141)	-1,150*** (0,099)	-0,852*** (0,170)
$Y_{it-1}$	$\varphi$	-0,849 (0,373)	1,004*** (0,385)	2,232*** (0,522)	1,244* (0,751)	1,554*** (0,458)	2,450 (0,656)
Longo prazo( $\delta$ )		-0,158 (0,659)	1,021** (0,455)	1,431*** (0,329)	0,903 (0,590)	1,351*** (0,410)	2,875*** (0,973)
Se $\beta_0 = 1$		0,169	0,031	0,174	0,035	0,481	0,706
Se $\delta = 1$		0,202	0,000	0,000	0,001	0,000	0,000
Wald test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Sargan test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
AR(1)		0,021	0,003	0,000	0,002	0,565	0,019
AR (2)		0,838	0,912	0,945	0,103	0,814	0,122
Instrumentos		96	60	60	60	60	60
Observações		338	268	270	230	265	200

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

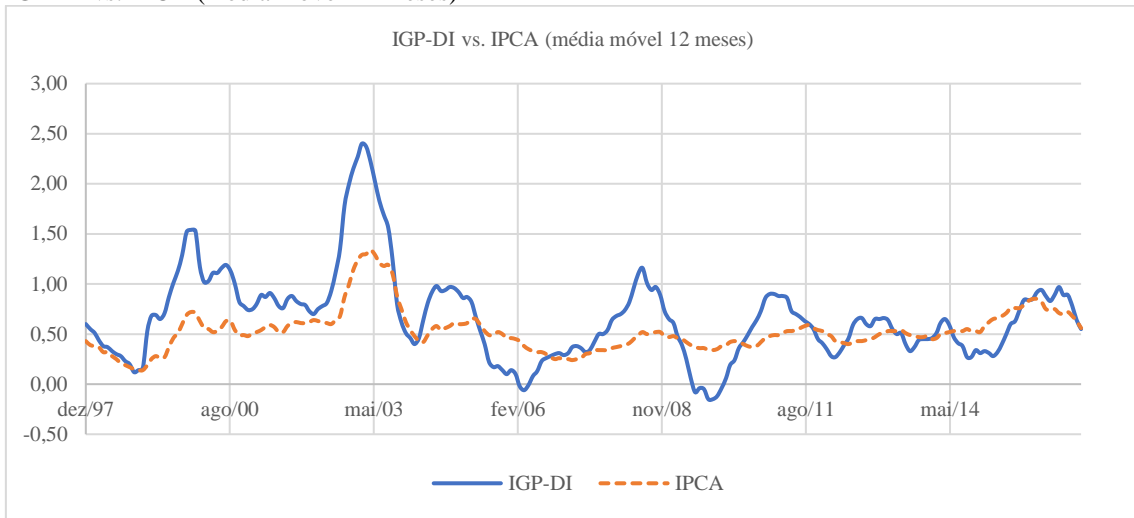
## Resultados - dívida estadual vs produto nacional (DFE)

Var.	Coef.	DCL	Bruta (com PMP)	Bruta (sem PMP)	Dívida financeira - curto prazo	Dívida não financeira - Longo prazo	Dívida não financeira - operações de crédito
Const	$\mu$	1,530** (0,694)	-1,411** (0,697)	1,901 (1,371)	-1,192 (1,446)	-2,030* (1,113)	-3,467*** (1,000)
$\Delta Y_{it-1}$	$\beta_0$	0,400 (0,254)	0,663*** (0,253)	-1,501*** (0,506)	-0,938* (0,527)	0,628 (0,404)	0,816** (0,359)
$G_{it-1}$	$\gamma$	0,272** *	-0,322*** (0,048)	-1,008*** (0,058)	-0,750*** (0,057)	-0,691*** (0,058)	-0,434*** (0,058)
$Y_{it-1}$	$\delta$	-0,585 (0,493)	1,819*** (0,521)	0,326 (0,310)	0,890** (0,449)	1,466*** (0,374)	2,618*** (0,555)
$TDT_{it}$		-0,031 (0,027)	-0,017 (0,031)	-0,053 (0,060)	0,081 (0,068)	0,021 (0,050)	0,055 (0,043)
Se $\beta_0 = 1$		0,018	0,183	0,000	0,000	0,358	0,609
Se $\delta = 1$		0,001	0,116	0,030	0,806	0,213	0,004
Observações		395	322	324	304	320	277

Nota: \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; DFE estimado com correção de erros  $\gamma[\log G_{it-1} - \delta \log Y_{it-1}]$

Anexo C.7 - Dados

IGP-DI vs. IPCA (média móvel 12 meses)



Termos de troca (TDT) – por estado em log

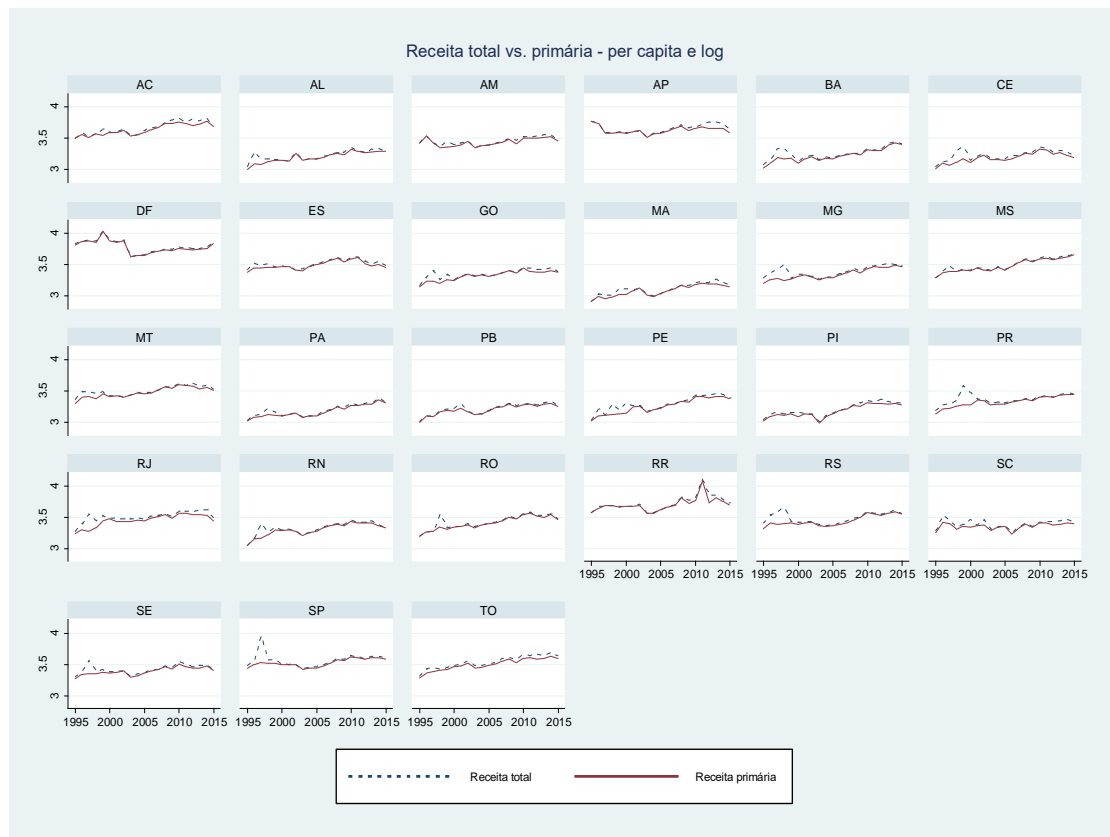




## Produto Estadual vs Produto Nacional - per capita em log



## Receita total vs. receita primária - per capita em log



## Receita própria vs. transferências - per capita em log



## Despesa primária, pessoal e encargos, investimento – per capita em log

