

IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE OS CICLOS POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIOS E OS NÍVEIS DE DESPESAS E RECEITAS NOS ESTADOS BRASILEIROS

Jonatan Lautenschlage

Universidade do Minho e NIPE

jlauten@eeg.uminho.pt

Gestão e economia do setor público

RESUMO:

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº101, de 04 de maio de 2000) foi aprovada com o intuito de instituir controlos sobre a condução da política orçamental nos três níveis de governo do Brasil - União, Estados e Municípios. A introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal já foi analisada por Nakaguma e Bender (2005), Giuberti (2005) e Gadelha (2012), mas o espaço temporal analisado, para os governos estaduais, não era muito extenso. Este artigo investiga o impacto da aprovação e entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a condução da política fiscal nos estados Brasileiros, tanto durante o mandato como um todo, quanto durante somente o ano eleitoral. Foram analisados os 26 estados brasileiros e o Distrito Federal entre 1981 e 2015 e constatou-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal teve influência sobre os níveis de despesas e de receitas, assim como sobre o saldo orçamentário. As despesas com custeio da administração pública e os gastos com pessoal, são as componentes da despesa que foram reduzidas após a entrada em vigor da lei. Pelo lado da receita, as receitas próprias e as operações de crédito apresentaram redução, enquanto o saldo orçamental, apresentou uma piora. Essa norma legal também baliza a condução da política fiscal nos meses que antecedem as votações. Ao se analisar o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal nas despesas, receitas e saldo orçamental no ano eleitoral, constatou-se que a mesma contribuiu para reduzir o comportamento oportunista pré-eleitoral, diminuindo as manipulações das contas públicas nos períodos que antecedem às escolhas dos chefes dos governos estaduais.

Palavras-Chave: Ciclos político-orçamentários; Finanças públicas; Governos Estaduais; Eleições; Brasil.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, especialmente após a crise das dívidas soberanas, aprofundou-se o debate sobre a necessidade de impor, aos governos, limites sobre a condução da política fiscal. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi aprovada pelo Congresso Nacional Brasileiro no ano de 2000 e por impor aos governos certas responsabilidades sobre a gestão orçamentária, tornou-se um marco. Desde o ano de 2015 a LRF tornou-se muito debatida no Brasil, tanto por conta da piora nas contas públicas dos três níveis de governo, que, em decorrência da crise econômica, estão perto de ultrapassar os limites impostos pela LRF,

especialmente no que concerne à participação dos gastos com pessoal, como pela representação contra a presidente da República que após o processo de *impeachment*, acabou por ser afastada do cargo. Cabe ressaltar que esse debate sobre limites aos gastos também tem ocorrido em outras nações, sendo que no âmbito da União Europeia algumas países¹ assinaram o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança, em 2012 e introduziram em suas constituições ou normas de mais alta hierarquia, limites para *deficits* orçamentários e dívida pública².

Na literatura para o impacto da LRF nas finanças públicas dos governos locais do Brasil, há os trabalhos de Giuberti (2005) e Gadelha (2012) que constataram que a LRF teve impacto sobre as despesas municipais com pessoal, aumentando o controle sobre as mesmas. Já Vasconcelos *et al.* (2013), constataram que com a aprovação desta legislação mais rígida sobre as finanças públicas brasileiras, houve uma redução da magnitude do perfil oportunista na fixação das despesas e receitas do governo central brasileiro. O impacto redutor do oportunismo trazido pela introdução da LRF nas finanças públicas dos governos estaduais, já foi constatado por Nakaguma e Bender (2005), mas o espaço temporal analisado, não era muito extenso, já que a norma foi introduzida em 2000 e os autores utilizaram dados até 2002.

Desta forma, após 17 anos da entrada em vigor da LRF e da grande discussão em torno desta lei é importante reanalisar os impactos desta norma legal, dado isso, esse trabalho propõem uma investigação do efeito causal, através do método econométrico dos efeitos fixos, da Lei de Responsabilidade Fiscal nas despesas, receitas e no saldo orçamentário dos estados brasileiros. Para alcançar esse objetivo foram analisados dados orçamentários dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal entre os anos de 1981 e 2015 e os resultados indicam que a LRF teve impacto sobre a condução da política fiscal nos estados brasileiros, tanto quando são investigados os níveis de despesa e receita ao longo de todo o mandato, como quando se analisa o comportamento das finanças públicas nos anos eleitorais.

O presente trabalho está dividido em 6 seções, a primeira introduz o tema e a problemática, enquanto a segunda expõem uma revisão da literatura sobre o impacto de leis na condução da política fiscal e no oportunismo. A terceira seção debruça-se sobre o arcabouço eleitoral brasileiro, a quarta trata dos dados e dos modelos econométricos e a

¹ Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, França, Finlândia, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia e Suécia.

² Artigo 3º do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança.

quinta expõem e debate os resultados obtidos. Por fim, na sexta seção estão expostos as conclusões e considerações finais deste trabalho.

2. REVISÃO DA LITERATURA

Desde o final da segunda grande guerra, o setor público tem um peso significativo na economia, desta forma, a fixação dos níveis de despesa e tributos tem grande influência sobre a atividade econômica, o que levou muitos países introduziram, no final do século XX, leis que instituíram balizas à condução da política fiscal. Na literatura há vários trabalhos empíricos que investigaram o impacto dessas leis sobre as componentes orçamentárias. Hallerberg *et al.* (2007) analisaram quinze nações da União Europeia e constataram que a ideologia e a composição dos governos (coligação) condicionam a efetividade das regras orçamentárias. Dahan e Strawczynski (2013) realizaram um investigação em 22 nações da OCDE sobre a influência de regras orçamentárias na participação dos gastos sociais nas despesas totais e constataram que, após a entrada dessas regras, houve uma redução nessa participação, contudo, esse fenômeno pode ser minimizado ou até mesmo não existir, caso a nação possua um arcabouço legal que proteja essa categoria de dispêndios. Para o poder local, Brender (2003) evidenciou que após uma alteração nas leis relacionadas ao orçamento em Israel, houve um incremento na disciplina fiscal.

As regras orçamentárias podem ser de diferentes formas, pode haver limites para as despesas, os deficits ou a dívida pública, sendo que esses tetos podem estar expressos em percentagem do PIB, ou da despesa total, por exemplo. Wierds (2008) analisou 6 nações da Europa ocidental e constatou que as regras orçamentárias sobre os níveis de despesa, em percentagem do PIB, instituídas por esses países, conseguiram restringir os gastos e também mitigaram os efeitos de *shocks* nos níveis de despesa. Ainda sobre os países europeus, Balassone *et al.* (2006) argumentam que dentro das regras orçamentárias impostas pela União Monetária e Econômica Europeia há uma falta de rigidez nos indicadores utilizados para definir os limites de deficit e dívida pública.

Brzozowski e Siwińska-Gorzela (2010) estudaram o impacto de dois tipos de regras orçamentárias sobre a condução da política fiscal e evidenciaram que as normas que impõem limites ao deficit tendem a desestabilizar a política fiscal, enquanto as que normalizam os níveis de dívida pública conseguem gerar um efeito de estabilidade. Já Tapsoba (2012) investigou como três tipos de regras orçamentárias afetam os balanços orçamentários primários ajustado do ciclo de 74 nações em desenvolvimento e constatou que as normas que

versam sobre o orçamento e sobre as despesas, aumentam a disciplina nas contas públicas, enquanto as regras sobre as dívidas públicas, não parecem ter impacto sobre as finanças públicas. Pelo lado da receita, Foremmy (2014) evidenciou que regras sobre a condução dos impostos e demais fontes de recursos públicos, nas nações europeias, só são eficazes se o Estado for unitário.

Para os governos regionais há o trabalho empírico de Bails e Tieslau (2000) que analisaram os governos estaduais e locais norte-americanos e evidenciaram que regras que impõem um orçamento equilibrado, não conseguem reduzir o nível de despesas dos governos, contudo, nos locais onde essa regra está relacionada a limites sobre as despesas e os impostos, há uma redução nos gastos públicos. Luechinger e Schaltegger (2013) evidenciaram que após a implementação de regras orçamentárias nos cantões suíços houve uma redução nas discrepâncias entre os deficits projetados e os observados.

Um importante ponto a ser levantado é que as políticas macroeconômicas estão sob a competência dos políticos, o que permite aos governantes manipularem esses mecanismos com intuítos eleitorais. Na literatura esse comportamento, tido como oportunista, tem sido amplamente estudado pela economia política. Para Rogoff e Sibert (1988) os políticos continuam a ser oportunistas, ou seja, almejam continuar no poder, contudo é a assimetria de informação temporária existente entre os governantes e os eleitores que causa a alteração da política macroeconômica em períodos eleitorais, o que recebe a denominação de Ciclo Político-Orçamentário (CPO). Eles argumentam que ao manipular as variáveis orçamentárias, como por exemplo, aumentar as despesas públicas e/ou reduzir os impostos, os governantes estão a sinalizar a sua competência aos eleitores, esperando, assim, melhorar os seus resultados políticos. Contudo, somente os governantes sabem que após as eleições poderá haver uma correção fiscal. Rogoff (1990) foi além e acrescentou a ideia de que os políticos no poder podem alterar a composição da despesa e dos impostos com a finalidade de passarem uma imagem de competência aos eleitores, dessa maneira, segundo ele, os governantes em anos eleitorais gastam mais em áreas de maior visibilidade e reduzem os impostos mais facilmente percebidos pelos eleitores.

Essa abordagem, introduzida por Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990), que foca nas manipulações oportunistas das componentes orçamentárias, permitiu transpor a análise às demais esferas de governo. Quando os governos subnacionais são analisados, consegue-se controlar para diferenças institucionais, pois essas esferas governativas possuem em comum grande parte do arcabouço institucional e legal. Outro ponto importante é o fato dos governos regionais e locais não controlarem as políticas monetária e cambial e dessa maneira,

consegue-se analisar o impacto do oportunismo somente na política fiscal. Desta forma, muitos investigadores utilizam essa abordagem para analisar o oportunismo ao nível regional ou estadual, sendo que o mesmo ocorre neste trabalho.

Na literatura empírica sobre o oportunismo ao nível dos governos regionais há o trabalho de Blais e Nadeau (1992) que estudou as províncias canadianas e constatou a existência de CPO, contudo, o efeito do mesmo é reduzido, com um aumento de aproximadamente 1% nas despesas em anos eleitorais, eles também evidenciaram uma migração de recursos públicos para gastos de maior visibilidade, nos moldes descritos por Rogoff (1990), contudo, não foram encontradas evidências de que a ideologia tenha impacto nessas manipulações. Já os resultados de Kneenbone e Mckenzie (2001) indicam que em anos eleitorais há, nos governos regionais canadianos, uma redução nas despesas públicas com saúde, serviço social e desenvolvimento industrial, enquanto, as rubricas educação, transporte e comunicações e cultura e lazer vêm seus recursos aumentados. Na seara das receitas, foram encontrados indícios de oportunismo pré-eleitoral. Tellier (2006) também analisaram as províncias canadianas e seus resultados indicam que os governantes agem de maneira oportunista quando as chances de reeleição são reduzidas, caso haja a crença de vitória fácil, eles agem consoante a sua ideologia, onde os de esquerda gastam mais, comparativamente aos de centro e de direita.

Akhmedov e Zhuravskay (2004) realizaram uma investigação acerca do oportunismo nos governos regionais russos entre 1996 e 2003. Foram utilizados dados mensais para captar melhor o fenómeno dos CPO nessas regiões. Os resultados obtidos indicam que as manipulações ocorrem principalmente nos dois meses que antecedem (aumento das despesas) e que sucedem (diminuição das despesas) as eleições. Sjahrir et alii (2013) analisaram os distritos indonésios e evidenciaram a existência de CPO nas eleições diretas, contudo tal fenómeno não ocorre nas eleições indiretas. Sáez (2014) constatou que nos governos subnacionais indianos, os pagamentos dos juros das dívidas regionais são influenciados pelos CPO, em anos eleitorais, há um aumento nesses pagamentos. Tsai (2014) analisou 46 estados norte-americanos e constatou que nos anos eleitorais há alterações na composição da despesa, nos moldes propostos por Rogoff (1990), contudo, tais manipulações dependem do nível de controle fiscal existente no estado.

Uma inovação trazida pela LRF é a ampliação da transferência na condução da política fiscal no Brasil, o que poderia, no limite, acabar com os ciclos político-orçamentários, pois para Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990) somente existem CPOs pelo fato de haver uma assimetria de informação sobre as componentes orçamentários entre o incumbente e os

eleitores, desta forma, como salientado por Alt e Lassen (2006), caso o governo seja totalmente transparente, não existirá a assimetria de informação e o político que manipule oportunisticamente as despesas e/ou receitas, não será recompensado e sim punido nas urnas. Desta forma para Alt e Lassen (2006) o nível de transparência das contas públicas é que condiciona a magnitude dos ciclos político-orçamentários. No que concerne à literatura sobre o oportunismo pré-eleitoral nos governos estaduais e locais brasileiros pode-se citar, respectivamente, os trabalhos de Nakaguma e Bender (2005) e Sakurai e Menezes-Filho (2011).

Como esse trabalho objetiva também investigar como a LRF impacta no oportunismo, cabe citar os estudos empíricos existentes na literatura sobre o impacto, no oportunismo pré-eleitoral, de alterações na legislação acerca da condução das finanças públicas. Ao nível regional Alt *et al.* (2002) evidenciaram que um maior nível de transparência fiscal nos estados norte-americanos acarreta num aumento do tamanho do Estado e da aprovação do governante estadual, enquanto Rose (2006) e Tsai (2014) constataram que nos estados norte-americanos com leis e regras orçamentários mais rígidas, há uma menor manipulação pré-eleitoral. Na mesma direção, mas para os governos regionais russos, Akhmedov e Zhuravskaya (2004) constataram que a magnitude dos ciclos político-orçamentários nos governos regionais é diminuída conforme se aumenta a transparência do governo.

Para o nível nacional, Alt e Lassen (2006) ao analisarem 19 países da OCDE, evidenciaram que as manipulações oportunistas pré-eleitorais são um fenômeno exclusivo de nações pouco transparentes. Na mesma direção, Shi e Svensson (2006) compararam nações desenvolvidas e em desenvolvimento e constataram que a parcela dos eleitores informados acaba por determinar a magnitude das manipulações oportunistas pré-eleitorais, eles também salientam que as nações desenvolvidas apresentam um arcabouço institucional mais rigoroso e essa característica dificulta, quando não impede que os agente políticos extraiam recursos públicos com objetivos privados. Vasconcelos *et al.* (2013) estudaram o impacto da LRF sobre o oportunismo ao nível do poder central brasileiro e evidenciaram uma redução nas manipulações pré-eleitorais em períodos eleitorais. Já Gupta *et al.* (2015), ao analisarem 80 nações, constataram que a introdução de uma legislação mais rígida sobre a condução da política fiscal, reduz as manipulações oportunistas na componente investimento.

Para os governos locais os estudos de Giuberti (2005) e Gadelha (2012), que analisaram os municípios brasileiros, acabaram por constatar que a Lei de Responsabilidade Fiscal impactou sobre os gastos com pessoal. O trabalho de Cioffi *et al.* (2012) concluiu que regras orçamentárias tiveram um impacto redutor das manipulações pré-eleitorais nos municípios

italianos e Vicente *et al.* (2013a) evidenciaram que nos municípios espanhóis a lei de estabilidade fiscal tem evitado ciclos político-orçamentários na dívida pública, contudo, esta legislação não reduziu as manipulações no *deficit* e nas despesas de capital e correntes. Chortareas *et al.* (2016), por sua vez, evidenciaram que o Tratado de Maastricht não conseguiu erradicar os CPO nos municípios gregos.

3. ARCABOUÇO INSTITUCIONAL BRASILEIRO

O Brasil é um estado federado com a quinta maior extensão territorial (8.514.876,599 km²). Essa característica faz com que seja necessária a subdivisão do Estado em três esferas governativas: a União (Governo Central), os Estados (26 estados e o Distrito Federal) e os Municípios (5570). Essa configuração surgiu com a Constituição de 1988 assim como as competências e os impostos sob a alçada de cada nível de governo. Nos 26 estados e no Distrito Federal, os Governadores e os Vice-Governadores compõem o Poder Executivo, enquanto os Deputados Estaduais e Distritais são os membros do Legislativo. O sistema de governo adotado no Brasil é o presidencialista, no qual o chefe do Poder Executivo é escolhido diretamente pelos eleitores através de círculos uninominais e independem da composição do poder legislativo, desta forma é possível que o partido a frente do Executivo, não tenha a maioria no Legislativo, o que leva muitas vezes à necessidade da formação de coligações governativas nas casas legislativas.

Os mandatos governativos no Brasil possuem a duração de 4 anos, sendo permitido, segundo a Emenda Constitucional Federal do Brasil nº 16 de 1997, somente dois mandatos consecutivos, contudo para os cargos do poder legislativo (Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador) não há limites para o número de mandatos. Os mandatos dos Senadores da República são exceções, pois tem duração de 8 anos e também são eleitos por círculos uninominais. No Brasil a data das eleições é exógena, pois de acordo com o Código Eleitoral³ (Lei nº 4737/65) a primeira volta das eleições ocorre sempre no primeiro domingo do mês de outubro, caso nenhum dos candidatos, ao Poder Executivo, obtenha 50% dos votos válidos⁴ mais 1, há a necessidade duma segunda volta com os dois

³ Atualmente, as normas concernentes ao funcionamento do sistema eleitoral brasileiro encontram-se previstas, em síntese, na Constituição Federal de 1988 e nas seguintes leis e demais decisões judiciais: Lei n. 4.737/1965 (Código Eleitoral); Lei n. 9.504/1997 (normas para as eleições); Lei Complementar n. 64/1990 (inelegibilidades) e Lei n. 9.096/1995 (partidos políticos). Além disso, devem ser observadas, anualmente, as resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

⁴ São excluídos os votos brancos e nulos

melhores colocados⁵, que se realizará no último domingo do mês de outubro. A data da posse também é exógena, ocorre sempre no primeiro dia do mês de janeiro subsequente ao pleito.

Uma característica marcante do sistema eleitoral brasileiro é o fato de que todos os Brasileiros com mais de 18 anos e menos de 65 são, segundo a Constituição Federal, obrigados a votar, sendo opcional para os cidadãos entre 16 e 18 anos e com idade superior à 65 anos, desta forma os níveis de abstenção são diminutos, pois há penalidades relacionadas à não participação nos pleitos. Outra característica relevante é que as eleições gerais (Presidente, Governadores, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Distritais) e locais (Prefeitos e Vereadores) são intercaladas, desta forma, há eleições a cada 2 anos no Brasil.

No Brasil o processo orçamentário de todas as esferas governativas é composto por três leis interdependentes: Plano Plurianual (PPA), que contem as principais metas e objetivos do governo para o período de quatro anos; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que, com base no PPA, norteia a elaboração do orçamento através da fixação dos níveis de despesa e receita e por fim, a Lei Orçamentária Anual (LOA) que contem a programação financeira do governo e é baseada nos limites definidos na LDO. A Lei de Responsabilidade Fiscal exige que o governo defina na LDO a fonte de receita para financiar todas as suas despesas, ou seja, todo gasto público deve ter a sua correspondente fonte de recurso, contudo na LRF não há limites aos resultados orçamentários, ou seja, o governo pode incorrer em déficit sem punição, desde que o mesmo esteja previsto nas metas fiscais contidas na LDO.

A LRF também fixa limites para as operações de crédito, que não podem exceder o montante das despesas de capital fixado e autorizado para o exercício orçamentário⁶ pela LOA, e para os gastos com pessoal, que são restritos, no caso dos governos estaduais, à 60%⁷ das receitas correntes líquidas⁸ (RCL). Além disso, a LRF proporciona maior transparência das contas públicas com a publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, que é bimestral, e do Relatório de Gestão Fiscal, que deve ser publicado a cada 4 meses. Esses dois relatórios permitem que a população e demais agentes públicos, tenham acesso aos dados e possam assim controlar a atuação dos governos brasileiros.

⁵ Nas eleições locais, somente há segunda volta em municípios com mais de 200 mil eleitores.

⁶ O processo de *impeachment* contra a Presidente Dilma Rousseff, assentou-se sobre a suposta abertura de operações de crédito, sem a devida autorização do Poder Legislativo Federal brasileiro, o que seria um descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁷ Limite de 6% da RCL com o Poder Judiciário, 3% com o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado, 2% como Ministério Público do Estado e 49% com o Poder Executivo.

⁸ Receitas correntes dos estados excluídas as contribuições previdenciais dos funcionários públicos.

Ainda sobre a questão dos gastos com pessoal, a LRF não permite que haja aumentos salariais no segundo semestre do último ano do mandato e no que concerne às despesas como um todo, é proibido que nos dois últimos quadrimestres do mandato o governantes contraia obrigações de despesa que não possam ser quitadas com recursos do mandato em vigor. No último ano de mandato é vedado, também, que o Poder Executivo obtenha recursos de operações de crédito através de antecipação de receitas. Outro ponto fundamental da LRF é a possibilidade de punição penal⁹ aos governantes e administradores públicos caso os mesmos descumpram os limites fixados, além das punições administrativas¹⁰ que reduzem ou impedem que os governos estaduais e municipais recebam transferências voluntárias (discricionárias) de outro ente federativo.

4. DADOS E MODELO ECONOMETRICO

4.1 Descrição das variáveis e fontes dos dados

4.1.1 Variáveis orçamentárias

Para representar as despesas públicas dos estados brasileiros, entre 1981 e 2015, há a variável $Despesa_{i,t}$ que representa o logaritmo do montante total da despesa orçamentária *per capita* do estado i no ano t . Já as variáveis $Dcor_{i,t}$ e $Dcap_{i,t}$ representam, respectivamente, o logaritmo da despesa corrente *per capita* e as despesas de capital *per capita* do estado i no ano t . Para se ter um panorama mais amplo das componentes da despesa corrente há a variável $Custeio_{i,t}$, que é o logaritmo das despesas de custeio da administração estadual *per capita* do estado i no ano t e a $Pessoal_{i,t}$ que representa o logaritmo das despesas com pessoal *per capita* do estado i no ano t . Por fim, há a variável $Investimento_{i,t}$, que expressa o logaritmo do montante total da despesa com investimento *per capita* do estado i no ano t .

Pelo lado da receita temos a variável $Rprop_{i,t}$ que representa o logaritmo das receitas próprias *per capita* obtidas pelo estado i no ano t e $Tributos_{i,t}$ que expressa o logaritmo dos recursos tributários *per capita* do estado i no ano t , $Opcred_{i,t}$ que representa o logaritmo dos recursos *per capita* advindos de operações de crédito do estado i no ano t . Por fim há a variável $Saldo_{i,t}$ que expressa os valores da diferença entre as receitas e as despesas orçamentários *per capita* do estado i no ano t . Todas as variáveis orçamentários, são expressas

⁹A depender da ação, as penas de prisão podem variar de três meses à quatro anos.

¹⁰ Além de serem impedidos de receberem transferências voluntárias, os governantes podem ser cassados pelo Poder Legislativo. O Decreto-Lei nº 2.848/1940, a Lei nº1.079/1950 e a Lei nº10.028/2000 legislam sobre o afastamento (*impeachment*) do Presidente da República do Brasil, por motivos de crimes de responsabilidade, no qual se incluem questões relativas aos descumprimentos da Lei Orçamentária Anual (LOA).

em logaritmo, a preços Constantes de 31 de dezembro de 2015¹¹, com exceção da $Saldo_{i,t}$, que, por conta deste poder assumir valores negativos, não se pode aplicar o logaritmo, desta forma os valores foram mantidos em termos absolutos. Os dados sobre as componentes orçamentárias foram obtidos junto à Secretaria do Tesouro Nacional e ao IPEADATA do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que agrega um grande número de dados e séries históricas de diversas instituições públicas e privadas brasileiras.

4.1.2 Variáveis de controle

Neste trabalho são utilizadas as características dos governadores de estado como variáveis de controle. Primeiramente, para controlar para o impacto do nível educacional do governante utiliza-se a variável muda $Superior_{i,t}$ que assume 1 caso o governador tenha, no mínimo, o título de licenciado e 0 caso contrário. Na literatura há estudos (Chattopadhyay e Duflo (2004), Rehavi (2007), Ferreira e Gyourko (2011), Clots-Figueras (2012) e Park (2014)) sobre o impacto do gênero do governante na condução das políticas sociais e econômicas, especialmente na alteração da composição dos gastos públicos, desta forma para controlar para o gênero, há a variável muda $Feminino_{i,t}$, que assume 1 caso o político seja do sexo feminino e 0 caso contrário, controla para as diferenças de gênero.

Tabela 1: Estatísticas descritivas.

| VARIÁVEIS | (1) N | (2) Média | (3) Desvio Padrão | (4) Mínimo | (5) Máximo |
|---------------|----------|--------------|----------------------|---------------|---------------|
| Ano | 945 | 1,998 | 10.10 | 1,981 | 2,015 |
| Feminino | 927 | 0.0431 | 0.203 | 0 | 1 |
| Pres | 927 | 0.324 | 0.468 | 0 | 1 |
| Analfabetismo | 934 | 0.173 | 0.112 | 0.0273 | 0.546 |
| Dcor | 917 | 3.023 | 0.570 | 1.027 | 4.688 |
| Dcap | 917 | 1.552 | 0.689 | -1.112 | 4.107 |
| Investimento | 917 | 0.804 | 0.995 | -3.601 | 3.840 |
| Custeio | 782 | 2.391 | 0.628 | 0.334 | 4.410 |
| Despesa | 918 | 3.261 | 0.541 | 1.489 | 4.875 |
| Tcor | 895 | 2.019 | 0.903 | -0.925 | 4.786 |
| Tcap | 824 | -1.149 | 1.897 | -9.475 | 3.866 |
| Pessoal | 827 | 2.440 | 0.559 | 0.742 | 4.392 |
| Saldo | 918 | 866.0 | 5,668 | -37.08 | 82,287 |
| Trans | 889 | 2.124 | 0.855 | 0.327 | 4.832 |
| Tributos | 887 | 2.408 | 0.652 | 0.483 | 3.860 |
| DcorRazão | 917 | 0.924 | 0.0516 | 0.506 | 1 |
| DcapRazão | 917 | 0.464 | 0.171 | -0.550 | 0.915 |
| InvRazão | 917 | 0.222 | 0.300 | -1.633 | 0.837 |
| PesRazão | 827 | 0.730 | 0.0887 | 0.324 | 1 |
| CusteioRazão | 782 | 0.738 | 0.104 | 0.191 | 0.961 |
| PES15 | 935 | 0.308 | 0.0634 | 0.168 | 0.500 |
| Rprop | 802 | 2.916 | 2.008 | -4.899 | 12.97 |
| Urbano | 942 | 0.638 | 0.159 | 0.181 | 0.962 |
| EG | 945 | 0.257 | 0.437 | 0 | 1 |
| PE | 945 | 0.257 | 0.437 | 0 | 1 |
| LRF | 945 | 0.400 | 0.490 | 0 | 1 |
| Esquerda | 927 | 0.225 | 0.418 | 0 | 1 |
| Superior | 927 | 0.828 | 0.377 | 0 | 1 |
| Tempo | 945 | 18 | 10.10 | 1 | 35 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

¹¹ IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

Solé-Ollé e Sorribas-Navarro (2008) analisaram a relação entre a distribuição das transferências intergovernamentais em Espanha e o alinhamento político existente entre os diversos níveis de governo e constaram um aumento dos recursos recebidos pelos governos subnacionais da mesma cor política que o Governo Central e/ou Regional. Ferreira e Bugarin (2007) evidenciaram que há manipulações de carris partidário na distribuição das transferências intergovernamentais brasileiras e Brollo e Nannicini (2012) constataram que os municípios brasileiros com prefeitos alinhados politicamente com o Presidente da República, recebem maiores montantes de transferências, isso acontece porque o governo central penaliza os governos locais administrados por partidos que não apoiam a sua administração. Por conta disso, é importante controlar para esse alinhamento com a variável muda $Pres_{i,t}$ que assume 1 se o governador estiver alinhado¹² com o Governo Federal (Presidente da República) e 0 caso contrário.

A variável muda $Esquerda_{i,t}$ é um indicativo da ideologia, ela assume o valor 1 se o governador for de esquerda e zero se for de outra ideologia¹³. Como se está a utilizar uma variável explicativa que capta a ideologia do governante, pode-se analisar se existe um perfil partidário por parte dos governadores brasileiros. Os resultados eleitorais e as características dos políticos foram retirados das bases de dados da Justiça Eleitoral Brasileira (Tribunal Superior Eleitoral) e do IPEADATA.

Além das características dos governadores como variáveis de controle, será utilizada a variável $Analfabetismo_{i,t}$ que representa o percentual população do estado i no ano t que era analfabeta. Essa variável funciona como *proxy* do inverso do nível de capital humano dos diferentes estados brasileiros. Essa informação foi obtida junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). Nas estimações com a despesas como variável dependente, será utilizada a variável $Rprop_{i,t}$ para controlar para o nível de atividade econômica do estado i no ano t . Por fim, a variável $Tempo_t$ é utilizada para o controlar a passagem do tempo, ela assume 1 para o ano de 1981, 2 para 1982, e assim sucessivamente até atingir o valor 35 para o ano de 2015.

¹² Por conta da grande rotatividade de partidos na base do Federal e Estadual, decidiu-se considerar alinhado, somente o Governador de Estado que seja do mesmo partido do Presidente da República. Essa abordagem foi utilizada por Brollo e Nannicini (2012) e Sakurai e Menezes-Filho (2011).

¹³ A divisão dos partidos à frente dos governos estaduais brasileiros consoante a sua ideologia, foi baseada em Zucco Jr (2009) que considera como partidos de esquerda: o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB). Centro: Partido Popular Socialista (PPS) Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Direita: Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido da República (PR), Partido Progressista (PP) e Democratas (DEM). Os demais partidos não foram classificados.

4.2 Descrição dos modelos empíricos

Para analisar como a Lei da Responsabilidade Fiscal afeta as contas públicas dos estados brasileiros, utilizar-se-á dados do período 1981-2015¹⁴ e o modelo 1 a ser implementado será:

$$y_{i,t} = \sum_{j=1}^p \alpha_j y_{i,t-j} + X'_{i,t} \beta_1 + LRF_t \beta_2 + E'_{i,t} \beta_3 + \gamma_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

$$i = 1, \dots, 27; \quad t = 1981, \dots, 2015.$$

onde $y_{i,t}$ é uma variável fiscal, do estado i no ano t , a ser analisada e $y_{i,t-j}$ é a variável dependente desfasada j períodos. Para ser possível analisar o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal há a variável muda LRF_t que assume 1 para anos nos quais a LRF estava em vigor e 0 para os demais¹⁵. $X'_{i,t}$ consiste num vetor composto com as variáveis de controle¹⁶. O vetor E'_t que é composto pelas variáveis que testam para o oportunismo, nomeadamente, EG_t que assume 1 para anos com eleições gerais e 0 para os demais ano, e PE_t que representa o ano pós-eleitoral, ou seja, assume 1 em ano subsequente à votação e zero caso contrário. γ_i são os efeitos fixos e ε_{it} representa o termo de erro.

$$y_{i,t} = \sum_{j=1}^p \alpha_j y_{i,t-j} + X'_{i,t} \beta_1 + LRF_t \beta_2 + E'_{i,t} \beta_3 + LRFEG_t \beta_4 + \gamma_i + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

$$i = 1, \dots, 27; \quad t = 1981, \dots, 2015.$$

Para analisar o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o oportunismo, a variável eleitoral (EG_t) será interagida com a variável em questão LRF_t , dando origem à $LRFEG_t$, desta forma ao se utilizar o modelo 2, será possível investigar como a LRF influencia o comportamento das componentes orçamentários em anos eleitorais.

4.3 Método Econométrico

Quanto se utiliza dados em painel os resultados das estimações, através do Método dos Mínimos Quadrados, são inconsistente e desta forma é necessário a aplicação do método de

¹⁴ O estado de Goiás, há dados entre 1989 e 2015 e o estado de Tocantins de 1991 até 2015.

¹⁵ 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015.

¹⁶ Foram levadas em consideração alterações na Chefia do Poder Executivo Estadual, caso o Governador, por alguma razão, não tenha terminado o mandato, os dados utilizados são de seu sucessor, levando em consideração o prazo de governo de mais de 6 meses.

efeito fixo ou do método de efeito aleatório. Segundo Verbeek (2008) o Teste de Hausman¹⁷ tem como objetivo determinar se a existência de diferenças entre as estimações por Efeito Aleatório e Efeito Fixo é sistemática. A hipótese nula do teste é a de que os dois métodos não possuem diferenças e desta forma a estimação por efeitos aleatórios é a mais indicada. Foi aplicado o teste de Hausman em todas as estimações deste trabalho e todos os resultados obtidos, indicaram que o método dos Efeitos Fixos (LSDV) era o indicado para estimar os modelos.

O método LSDV consiste na introdução de uma variável muda para cada indivíduo (estado), desta maneira os efeitos fixos são eliminados e o modelo pode ser estimado por MMQ. Outro ponto importante é que os dois modelos a serem estimados são dinâmicos, ou seja, o desfasamento da variável dependente é utilizado como variável explicativa ($y_{i,t-j}$) e isso gera outros condicionantes que devem ser levados em consideração. Desta forma, para que o estimador LSDV seja consistente, segundo Verbeek (2008) é necessário que as variáveis explicativas sejam estritamente exógenas $E\{x_{it}\varepsilon_{is}\} = 0, \forall t, s$, ou seja, essas variáveis não podem estar correlacionadas com o termo de erro e isso é alcançado com um T alargado. Sendo que, Judson e Owen (1999), Kiviet e Bun (2001), Bruno (2005) e Bun e Kiviet (2006), argumentam que quando o horizonte temporal é alargado, mais de 30 períodos, os estimadores por LSDV deixam de ser enviesados, permitindo assim a inferência estatística dos coeficientes.

5. RESULTADOS

5.1. Níveis de despesas e receitas

A Lei de Responsabilidade Fiscal além de versar sobre a condução das finanças públicas nos anos eleitorais ela também impõem limites às receitas e às despesas públicas ao longo do mandato, o que torna importante analisar o impacto da LRF nas contas públicas não só nos períodos que antecedem as votações. Desta forma, antes de investigar como a Lei de Responsabilidade Fiscal interferiu no oportunismo pré-eleitoral nos estados brasileiros será analisado como a LRF afetou a condução das finanças públicas estaduais. O coeficiente estimado para a variável LRF_t indica quais as consequências que a LRF teve sobre a condução da política fiscal dos estados brasileiros. Caso o coeficiente seja negativo, significa que após a

¹⁷ $w = [b - \hat{\beta}]'[Var(b) - Var(\hat{\beta})]^{-1}[b - \hat{\beta}] \sim \chi_k^2$, onde k representa o número de elementos em b e, sob a hipótese nula, $\hat{\beta}$ é um estimador eficiente e b é consistente.

implementação da LRF houve uma redução da componente fiscal analisada e caso seja positiva ocorreu o oposto.

Os resultados contidos na coluna 1 da tabela 2, indicam que após a LRF, o nível das despesas orçamentárias não apresentou alterações. Quando se passa a analisar as componentes dos gastos públicos estaduais, percebe-se que as despesas com custeio da administração pública estadual apresentam, após a LRF, uma diminuição de 13,1%¹⁸ e os dispêndios com pessoal caíram 14,2%, *ceteris paribus*. Os resultados para as despesas com custeio seguem o mesmo comportamento constatado por Nakaguma e Bender (2005), assim como das despesas correntes, uma vez que Nakaguma e Bender (2005), não encontraram relação causal da LRF sobre essa componente. Já a redução nos gastos com pessoal vai ao encontro dos objetivos da LRF, pois a mesma fixa limites para esses dispêndios. As despesas de capital e os investimentos, por sua vez, não sofreram impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse resultado era esperado pelo fato da LRF não dispor sobre esses gastos. Os resultados para as despesas orçamentárias e de capital (colunas 1 e 3 da tabela 2) vão de encontro às conclusões de Nakaguma e Bender (2005), que evidenciaram reduções nos níveis desses gastos após a LRF.

Ao migrar a análise para as receitas, nota-se, segundo os resultados expostos na coluna 7 da Tabela 2, que as receitas próprias apresentaram uma substancial redução de 55,6%, após a entrada em vigor da LRF. No mesmo sentido, os recursos advindas de operações crédito foram reduzidas em 48,5%. Essa diminuição observada para as operações de crédito é exatamente o que a LRF pretendia, pois um dos principais objetivos desta lei era justamente reduzir com a participação dos créditos na receita pública. Nakaguma e Bender (2005) também evidenciaram uma redução nas receitas e nas operações de crédito, contudo, encontraram evidências de uma elevação na arrecadação de tributos, após a LRF. Por fim, após a entrada em vigor da LRF os saldos orçamentários apresentaram uma piora. Contudo, cabe ressaltar que essa lei fixa limites ao endividamento e não aos deficits. Essa norma legal exige que esteja contido na LOA a estimativa do resultado orçamentário, mas não impede que o estado gaste mais do que arrecade.

¹⁸ Como se está a trabalhar com uma variável dependente em logaritmo, está-se perante uma elasticidade, ou seja, pode-se analisar o coeficiente estimado como variação percentual.

Tabela 2: Impacto da LRF nas componentes orçamentários dos estados brasileiros

| VARIÁVEIS | (1) Despesa | (2) Dcor | (3) Dcap | (4) Custeio | (5) Pessoal | (6) Investimento | (7) Rprop | (8) Trans | (9) Tributos | (10) Opcred | (11) Saldo |
|---------------|------------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|
| LRF | -0.0319* (-1.843) | -0.0278 (-1.705) | 0.0105 (0.220) | -0.131*** (-3.815) | -0.142*** (-5.502) | 0.0678 (1.192) | -0.556*** (-4.802) | -0.0298 (-1.188) | -0.00687 (-0.737) | -0.485*** (-3.040) | -3,310*** (-10.74) |
| EG | 0.0538*** (4.562) | 0.0611*** (6.431) | 0.0402 (1.472) | 0.0534*** (3.996) | 0.0535*** (4.452) | 0.0459 (1.089) | -0.101 (-1.021) | 0.0919*** (8.903) | 0.0890*** (16.90) | 0.0498 (0.517) | -2,028*** (-8.712) |
| PE | -0.0852*** (-6.537) | -0.0325** (-2.638) | -0.315*** (-11.67) | -0.0697*** (-4.076) | -0.124*** (-6.207) | -0.408*** (-8.599) | -0.256*** (-3.344) | -0.0503*** (-3.850) | -0.0416*** (-5.027) | -0.296*** (-3.416) | -2,515*** (-8.665) |
| Rprop | 0.0190*** (3.346) | 0.00552 (1.324) | 0.0684*** (4.283) | 0.00659 (1.231) | -0.00462 (-0.753) | 0.0586*** (2.959) | | | | | |
| Analfabetismo | -0.559*** (-3.100) | -0.471** (-2.276) | -1.022* (-1.727) | -0.786*** (-3.143) | -0.804*** (-3.292) | -0.678 (-0.747) | 1.379 (0.666) | -0.547*** (-3.268) | -0.182 (-0.868) | 1.389 (1.030) | -7,950** (-2.727) |
| Feminino | 0.0336*** (2.902) | 0.0563*** (4.411) | -0.0681 (-1.168) | 0.0123 (0.432) | -0.0197 (-0.459) | -0.0990 (-1.443) | 0.230 (1.031) | 0.0696 (1.514) | 0.0183 (1.442) | 0.344 (1.175) | 81.04 (0.319) |
| Pres | 0.0459*** (2.890) | 0.0282* (2.052) | 0.0778** (2.148) | 0.0150 (0.799) | 0.0258 (1.118) | 0.0638 (1.199) | -0.135 (-1.122) | 0.00389 (0.195) | 0.00948 (0.838) | 0.324** (2.473) | -886.5* (-1.785) |
| Esquerda | 0.00760 (0.386) | 0.00746 (0.491) | -0.0111 (-0.202) | 0.0322 (1.070) | 0.00911 (0.314) | 0.0390 (0.522) | 0.224** (2.407) | 0.0103 (0.473) | 0.0121 (0.983) | 0.105 (0.673) | 1,153 (1.423) |
| Superior | 0.0343** (2.329) | 0.0133 (0.945) | 0.103*** (3.035) | 0.0484** (2.160) | 0.0166 (0.782) | 0.150** (2.336) | -0.0925 (-0.862) | -0.00120 (-0.0947) | 0.00447 (0.362) | 0.210 (1.199) | 1,064* (1.933) |
| Tempo | 0.00604*** (3.568) | 0.00725*** (5.145) | -0.00649** (-2.175) | 0.00884*** (2.847) | 0.0138*** (4.905) | 0.00295 (0.632) | 0.0162 (1.057) | 0.00672*** (3.395) | 0.00908*** (6.603) | 0.0141 (1.188) | 24.07 (0.995) |
| Yt-1 | 0.614*** (13.90) | 0.658*** (19.75) | 0.581*** (11.87) | 0.686*** (22.23) | 0.536*** (8.639) | 0.649*** (16.58) | 0.452*** (6.610) | 0.728*** (12.52) | 0.739*** (23.67) | 0.468*** (7.544) | -0.109*** (-15.98) |
| Constante | 1.182*** (9.140) | 0.971*** (9.121) | 0.699*** (4.820) | 0.760*** (7.387) | 1.079*** (8.201) | 0.0934 (0.421) | 1.479** (2.410) | 0.552*** (5.286) | 0.488*** (4.827) | -0.773 (-1.609) | 3,598*** (3.732) |
| Observações | 776 | 774 | 774 | 642 | 710 | 774 | 726 | 836 | 837 | 786 | 891 |
| Estados | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 |
| F | 335.5 | 477.5 | 263.6 | 230.1 | 208.8 | 80.48 | 17.74 | 491.0 | 565.2 | 49.58 | 73.49 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Notas: - Estatística t entre parênteses. - Níveis de significância *10%, ** 5% e *** 1% - O teste F de significância global é calculado segundo a fórmula $F(n-1, nT-n-k) = \frac{R_{LSDV}^2 - R_{OLS}^2 / (n-1)}{(1-R_{LSDV}^2) / (nT-n-k)}$ e tem como hipótese nula que todos os coeficientes estimados serem diferentes de zero. n representa o número de indivíduos, T o horizonte temporal e k o número de variáveis explicativas do modelo.- As estimações foram realizadas utilizando o método LSDV (*Least Squares Dummy Variables*) com erros-padrão robustos para heteroscedasticidade.- Y_{t-1} representa as variáveis dependentes defasadas.- As estimações foram realizadas utilizando o software econométrico Stata[®] 13 for Mac.

Quando se passa a analisar a existência, ou não de oportunismo pré-eleitoral, percebe-se que, há um aumento nas despesas de custeio e com pessoal em anos eleitorais, que são seguidas, por reduções nos gastos nos anos subsequente às votações. Essa dinâmica segue exatamente o que foi proposto por Rogoff e Sibert (1988) um comportamento oportunista. As despesas orçamentárias, correntes, de capital e a sua principal componente, os investimentos, não são alterados em anos com eleições, mas apresentam uma redução no ano posterior aos pleitos. As receitas próprias e as operações de crédito não apresentam alterações nos anos eleitorais, contudo, as transferências recebidas e a arrecadação de tributos sofrem uma elevação. O saldo orçamentário, também segue o comportamento descrito por Rogoff e Sibert (1988), ou seja, há uma piora no resultado em anos com eleições.

Tabela 3: Impacto da LRF sobre a participação das componentes da despesa e da receita dos estados brasileiros

| VARIÁVEIS | (1) DcorRazão | (2) DcapRazão | (3) CusteioRazão | (4) PesRazão | (5) InvRazão | (6) TributosRazão | (7) OpcredRazão |
|---------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|
| LRF | -0.000227 (-0.0948) | 0.00339 (0.251) | -0.0388*** (-4.950) | -0.0366*** (-6.200) | 0.0183 (0.956) | 0.0670*** (7.962) | -0.280*** (-4.652) |
| EG | 0.00416 (1.274) | 0.00548 (0.772) | 0.000678 (0.142) | -0.000278 (-0.0908) | 0.0155 (1.035) | 0.0403*** (10.23) | 0.0912*** (3.608) |
| PE | 0.0144*** (5.923) | -0.0870*** (-9.934) | 0.000247 (0.0614) | -0.0264*** (-4.240) | -0.116*** (-6.963) | 0.0397*** (6.369) | -0.0492 (-1.562) |
| Rprop | -0.00319*** (-3.652) | 0.0183*** (4.477) | -0.00230 (-1.649) | -0.00449** (-2.312) | 0.0185** (2.501) | 0.00436 (1.186) | 0.105*** (5.149) |
| Analfabetismo | -0.0326 (-0.594) | -0.228 (-1.193) | -0.177** (-2.106) | -0.178 (-1.500) | -0.231 (-0.751) | 0.130 (0.566) | 0.644 (0.897) |
| Feminino | 0.0113** (2.630) | -0.0233 (-1.455) | -0.00203 (-0.236) | -0.00593 (-0.300) | -0.0268 (-1.314) | 0.00963 (0.756) | 0.143 (1.049) |
| Pres | -0.00392 (-1.338) | 0.0142 (1.414) | -0.00597 (-1.232) | -0.00516 (-0.830) | 0.0148 (0.883) | 0.00235 (0.254) | 0.186*** (3.472) |
| Esquerda | -0.000445 (-0.179) | -0.00156 (-0.116) | 0.00245 (0.503) | -0.00145 (-0.183) | 0.0127 (0.628) | 0.00573 (0.480) | -0.0207 (-0.331) |
| Superior | -0.00313 (-0.995) | 0.0236** (2.475) | 0.00847 (1.171) | 0.000326 (0.0365) | 0.0430** (2.198) | 0.00353 (0.281) | 0.0622 (0.952) |
| Tempo | 0.000635** (2.288) | -0.00236*** (-3.137) | 0.00216*** (3.119) | 0.00276*** (4.348) | 0.000719 (0.523) | 0.00281** (2.254) | 0.00873* (1.806) |
| Yt-1 | 0.617*** (9.383) | 0.597*** (11.83) | 0.653*** (20.77) | 0.360*** (5.787) | 0.653*** (17.17) | 0.141** (2.682) | 0.0432 (0.792) |
| Constante | 0.359*** (5.645) | 0.207*** (6.080) | 0.274*** (6.744) | 0.481*** (8.459) | 0.0254 (0.402) | 0.476*** (6.855) | -0.740*** (-3.589) |
| Observações | 774 | 774 | 642 | 710 | 774 | 747 | 692 |
| Estados | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 |
| F | 127.1 | 153.8 | 140.7 | 61.67 | 49.32 | 33.36 | 17.39 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Notas: - Estatística t entre parênteses. - Níveis de significância *10%, ** 5% e *** 1% - O teste F de significância global é calculado segundo a fórmula $F(n-1, nT-n-k) = \frac{R_{LSDV}^2 - R_{OLS}^2 / (n-1)}{(1 - R_{LSDV}^2) / (nT-n-k)}$ e tem como hipótese nula que todos os coeficientes estimados serem diferentes de zero. n representa o número de indivíduos, T o horizonte temporal e k o número de variáveis explicativas do modelo. - As estimações foram realizadas utilizando o método LSDV (*Least Squares Dummy Variables*) com erros-padrão robustos para heteroscedasticidade. - Y_{t-1} representa as variáveis dependentes defasadas. - As estimações foram realizadas utilizando o software econométrico Stata® 13 for Mac.

No que concerne às variáveis de controle, a parcela da população analfabeta, tem impacto sobre os níveis de despesa orçamentária, corrente, custeio, pessoal, nas transferências e no saldo orçamentário. Os estados governados por mulheres, apresenta, tudo o resto igual, maiores níveis de despesas orçamentárias e corrente. Já os governadores alinhados ao

presidente da República, despendem mais de maneira geral, como nos gastos de capital, *ceteris paribus*. Além disso, os políticos do mesmo partido do chefe de estado, angariam mais recursos com operações de crédito. O fato do governador ser de um partido de esquerda, implica em maiores níveis receitas, quando comparados aos de agremiações políticas de centro e de direita. O nível de estudo do governador, tem impacto sobre os níveis das despesas orçamentários, de capital, custeio e nos investimentos, tudo o resto igual. Por fim, a passagem do tempo mostrou-se significativa para as despesas orçamentários, correntes, de capital, com o custeio e com pessoal, assim como para as transferências recebidas e tributos arrecadados.

5.2.Razões

Ao passar a investigar como a participação das componentes da despesa e da receita são influenciadas pela entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, percebe-se, conforme indicam os resultados expostos na tabela 3, que a participação das despesas com custeio e com pessoal foram reduzidas após a LRF. A parcela das despesas com custeio, nos gastos públicos, apresentou uma redução de 3,88%, enquanto a participação das despesas com pessoal, foi reduzida em aproximadamente 3,6%. Essa diminuição no peso dos gastos com pessoal, era um dos objetivos da LRF e que parece ter sido atingido. Pelo lado da receita, a LRF levou a uma redução de 28% na participação dos recursos advindos de operações de crédito e a uma elevação (6,7%) da parcela dos tributos na receita orçamentária, o que corrobora com a conclusão de que a Lei de Responsabilidade Fiscal conseguiu minorar a dependência dos estados pelos recursos advindos de operações de crédito, ampliando a participação dos tributos nas receitas orçamentárias.

5.3.Oportunismo

Após estudar como a Lei de Responsabilidade Fiscal interferiu nas contas públicas dos estados brasileiros, passa-se agora a investigar como a LRF impactou no oportunismo pré-eleitoral. O comportamento oportunista típico de um político no poder é, segundo Rogoff e Sibert (1988), o de elevar as despesas e/ou reduzir os impostos nos períodos que antecedem as eleições, assim como pioras nos saldos orçamentários, dadas as reduções nas receitas e aumentos dos gastos públicos. Sendo assim, quando um Governador, eleva as despesas orçamentárias e as suas componentes nos anos em que são realizadas eleições e reduz as mesmas no ano seguinte, estamos perante um comportamento oportunista.

Para analisar o impacto da LRF no oportunismo é preciso interagir¹⁹ a variável LRF_t com a variável EG_t , desta forma, pode-se constatar como essa alteração na legislação, influencia a condução da política fiscal em anos eleitorais. A adição da interação no modelo requer, segundo Verbeek (2008), a utilização dos efeitos marginais para uma melhor interpretação, o que é realizado nas tabelas 4 e 5. Para ser possível confirmar que a LRF teve impacto nos CPO nos estados brasileiros é preciso testar para a combinação linear entre o a interação analisada e a variável do oportunismo ($EG_{i,t}$) e para isso faz-se uso do teste de Wald. Nas tabelas 4 e 5 estão expostos os efeitos marginais da LRF sobre o oportunismo.

Tabela 4: Efeito marginal da LRF sobre o oportunismo pré-eleitoral nos estados brasileiros

| VARIÁVEIS | (1) Despesa | (2) Dcor | (3) Dcap | (4) Custeio | (5) Pessoal | (6) Investimento | (7) Rprop | (8) Opcpred | (9) Tributos | (10) Saldo |
|---------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------|--------------------|----------------------|---------------------------|
| 0bn.LRF | 0.102*** (4.881) | 0.108*** (6.920) | 0.116*** (2.636) | 0.083*** (4.446) | 0.088*** (3.481) | 0.087 (1.218) | -0.138 (-0.783) | -0.013 (-0.093) | 0.157*** (16.348) | -3,148.188*** (-8.178) |
| 1.LRF | 0.007 (0.759) | 0.017** (2.164) | -0.032 (-0.984) | 0.016 (0.756) | 0.026** (2.124) | 0.007 (0.162) | -0.070 (-0.684) | 0.117 (0.896) | 0.017*** (2.641) | -750.802*** (-8.595) |
| Observações | 776 | 774 | 774 | 642 | 710 | 774 | 726 | 786 | 837 | 891 |
| Teste de Wald | 2.81e-05 | 7.47e-09 | 0.00741 | 0.0237 | 0.0446 | 0.329 | 0.734 | 0.503 | 0 | 0 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Notas: Os coeficientes representam os efeitos marginais - Estatística t entre parênteses. -Níveis de significância *10%, ** 5% e *** 1%- Valores representam o efeito marginal - As estimações foram realizadas utilizando o método LSDV (*Least Squares Dummy Variables*) com erros-padrão robustos para heteroscedasticidade.- As variáveis explicativas *Rprop* (para as despesas), *Analfabetismo*, *Feminino*, *Pres*, *Esquerda*, *Superior* e *Tempo* foram mantidas em todas as estimações, mas os resultados foram retirados pela questão do espaço- As estimações foram realizadas utilizando o software econométrico Stata[®] 13 for Mac.

Após a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal as manipulações oportunistas nas despesas correntes e com pessoal apresentaram reduções em anos eleitorais. Esse resultado (Tabela 4) de diminuição do oportunismo pelo lado da despesa foi similar às conclusões de Vasconcelos *et al.* (2013) para governo central do Brasil e de Tsai (2014) para os Estados Norte-Americanos. Os resultados obtidos estão em linha com as conclusões de Giuberti (2005) e Gadelha (2012) que constataram que a LRF teve impacto, ao nível local, sobre as despesas com pessoal nos municípios brasileiros. Por outro lado a LRF não impactou nas manipulações do investimento o que destoa das conclusões Gupta *et al.* (2015), que ao analisarem 80 nações, constataram que a introdução de uma legislação mais rígida sobre a condução da política fiscal, reduz as manipulações oportunistas na componente investimento. Essa redução do oportunismo após a aprovação de uma lei que impõem controles sobre a condução da política fiscal, é similar ao obtido por Brender (2003), Rose (2006), Cioffi *et al.* (2012) e Vasconcelos *et al.* (2013).

No que concerne ao oportunismo pelo lado das receitas públicas, o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal foi o de gerar menores aumentos das receitas tributárias nos anos com eleições. Esse comportamento das receitas é similar aos resultados obtidos por Klein e

¹⁹ Multiplicar os valores das variáveis LRF_t , e EG_t e assim é gerada a variável $LRFEG_t$.

Sakurai (2015) para os municípios brasileiros. Pelo lado da receita, a receita tributária é a componente que os eleitores melhor conseguem acompanhar, contudo, no caso dos estados brasileiros, ela não segue um comportamento oportunista nos moldes propostos por Rogoff e Sibert (1988), pois a arrecadação de tributos é elevada e não reduzida em anos eleitorais. O saldo orçamentário em anos eleitorais, por sua vez, apresentou uma piora após a entrada em vigor da LRF, contudo, é importante ressaltar que essa norma, não versa sobre os deficits. Já as operações de crédito em anos eleitorais, não apresentaram alterações após a LRF.

Tabela 5: Efeito marginal da LRF sobre o oportunismo pré-eleitoral nos estados brasileiros (Razões)

| VARIÁVEIS | (1) DcorRazão | (2) DcapRazão | (3) CusteioRazão | (4) PesRazão | (5) InvRazão | (6) TributosRáci | (7) OpcredRazão |
|---------------|------------------|--------------------|---------------------|--------------------|------------------|----------------------|---------------------|
| 0bn.LRF | 0.006 (0.989) | 0.022* (1.736) | 0.004 (0.700) | -0.007 (-1.128) | 0.029 (1.039) | 0.072*** (10.839) | 0.087 (1.643) |
| 1.LRF | 0.003 (1.457) | -0.010 (-1.180) | -0.003 (-0.437) | 0.005 (1.565) | 0.002 (0.188) | 0.013*** (4.997) | 0.095*** (2.617) |
| Observações | 774 | 774 | 642 | 710 | 774 | 747 | 692 |
| Teste de Wald | 0.592 | 0.0438 | 0.351 | 0.114 | 0.382 | 0 | 0.909 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Notas: Os coeficientes representam os efeitos marginais - Estatística t entre parênteses. -Níveis de significância *10%, ** 5% e *** 1%- Valores representam o efeito marginal - As estimações foram realizadas utilizando o método LSDV (*Least Squares Dummy Variables*) com erros-padrão robustos para heteroscedasticidade.- As variáveis explicativas *Rprop* (para as despesas), *Analfabetismo*, *Feminino*, *Pres*, *Esquerda*, *Superior* e *Tempo* foram mantidas em todas as estimações, mas os resultados foram retirados pela questão do espaço- As estimações foram realizadas utilizando o software econométrico Stata[®] 13 for Mac.

Ao passar a análise do impacto da LRF na participação das componentes da despesa e da receita (Tabela 5), percebe-se que somente a participação das receitas tributárias anos eleitorais foi impactada pela LRF, sendo que a mesma apresentou menores aumentos nos exercícios com votações.

6. CONCLUSÕES

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi aprovada com o intuito de melhorar a gestão das finanças públicas no Brasil, especialmente com a fixação de limites aos gastos. Este trabalho constatou que tal lei reduziu os níveis das despesas com custeio da administração pública e com pessoal, além de ter diminuído as receitas próprias, os recursos advindos de operações de créditos e o saldo orçamentário. A Lei de Responsabilidade Fiscal também diminuiu a participação das despesas de custeio e com pessoal. Já pelo lado da receita, as operações de crédito viram a sua parcela reduzida, enquanto os tributos apresentaram uma elevação, sendo esse um dos objetivos principais da LRF.

No que concerne ao efeito causal da LRF sobre os ciclos político-orçamentários, os resultados expostos nesse trabalho indicam que essa norma jurídica tem conseguido minorar as manipulações pré-eleitorais nas despesas correntes e com pessoal. As receitas tributárias foram mais elevadas e os saldos mais reduzidos nos períodos com eleições, após a LRF.

Quando se passa a analisar a participação das diversas componentes da despesa e da receita pública, constatou-se que após a LRF o peso dos tributos e das operações de crédito, em anos eleitorais, foram elevados.

Esses resultados indicam que uma alteração na legislação pode melhorar a condução das finanças públicas e também reduzir o oportunismo pré-eleitoral. Dado isso, para futuras investigações seria importante estudar o impacto da Lei de Acesso às Informações (nº 12.527/2001), que veio a ampliar o esforço de aumentar e tornar mais fácil o acesso aos dados referentes às despesas e receitas públicas da administração pública brasileira, pois conforme Alt e Lassen (2006) argumentam, quanto maior o grau de transparência, menor o oportunismo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKHMEDOV, A.; ZHURAVSKAYA, E. Opportunistic political cycles: test in a young democracy setting. **Quarterly Journal of Economics**, n. 119, p. 1301–1338, 2004.

ALT, J. E.; LASSEN, D.; SKILLING, D. Fiscal transparency gubernatorial approval, and the scale of government: evidence from the States. **State Politics and Policy Quarterly**, v.2, n. 3, p. 230-250, 2002.

_____; _____. Transparency, political polarization, and political budget cycles in OECD countries. **American Journal of Political Science**, v. 50, n. 3, p. 530–550, 2006a.

BAILS, D. AND TIESLAU, M. The Impact of Fiscal Constitutions on State and Local Expenditures, **Cato Journal**, v. 2, n.20, p. 255-77, 2000.

BALASSONE, F., FRANCO, D., ZOTTERI, S. EMU fiscal indicators: a misleading compass? **Empirica**, n. 33, p. 63-87, 2006.

BLAIS, A.; NADEAU, R. The electoral budget cycle. **Public Choice**, n. 74, p. 389-403, 1992.

BRASIL. **Constituição**, 1988.

_____. **Emenda Constitucional nº16**, de 04 de junho de 1997.

_____. **Lei Complementar nº101**, de 04 de maio de 2000.

_____. **Lei nº 4.737**, de 15 de julho de 1965.

_____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011.

_____. **Lei nº 1.079**, de 10 de abril de 1950.

BRENDER, A. The effect of fiscal performance on local government election results in Israel: 1989-1998. **Jornal of Public Economics**, n. 87, p. 2187-2205, 2003.

- BROLLO, F.; NANNICINI, T. Tying your enemy's hands in close races: the politics of federal transfers in Brazil. **American Political Science Review**, n. 106, p. 742-761, 2012.
- BRUNO, G.S. Approximating the bias of the LSDV estimator for dynamic unbalanced panel data models. **Economics letters**, n. 87, p. 361-366, 2005.
- BRZOZOWSKI, M.; SIWIŃSKA-GORZELAK, J. The impact of fiscal rules on fiscal policy volatility. **Journal of Applied Economics**, v.13, n.2, p. 205-231, 2010.
- BUN, M.; KIVIET, J. The effects of dynamic feedbacks on LS and MM estimator accuracy in panel data models. **Journal of Econometrics**, v.132, n. 2, p. 409-444, 2006.
- CHATTOPADHYAY, R., DUFLO, E. Women as policy makers: evidence from a randomized policy experiment in India, **Econometrica**, v.72, n. 5, p. 1409-1443, 2004.
- CHORTAREAS, G.; LOGOTHETIS, V.; PAPANDREOU, A. A. Political budget cycles and reelection prospects in Greece's municipalities. **European Journal of Political Economy**, n. 43, p. 1-13, 2016.
- CIOFFI, M., MESSINA, G., TOMMASINO, P. Parties, institutions and political budget cycles at municipal level: evidence from Italy(Mimeo), 2012.
- CLOTS-FIGUERAS, I. Are Female Leaders Good for Education? Evidence from India. **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 4, n. 1, 212-44, 2012.
- DAHAN, M.; STRAWCZYNSHI, M. Fiscal rules and the composition of government expenditures in OECD countries. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 32, n. 3, p. 484-504, 2013.
- EHRHART, H. Elections and the structure of taxation in developing countries. **Public Choice**, n.156, p. 195-211, 2013.
- FERREIRA, F.; GYOURKO, J. Does gender matter for political leadership? The case of U.S. mayors. **NBER Working Paper**, No. 17671. DOI: 10.3386/w17671, 2011.
- FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v. 61, n. 3, p. 271-300, 2007.
- FOREMNY, D. Sub-national deficits in European countries: the impact of fiscal rules and tax autonomy. **European Journal of Political Economy**, n. 34, p. 86-110, 2014.
- GADELHA, S. R. B. Análise dos Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a despesa de pessoal e a receita tributária nos municípios brasileiros: em estudo com modelo *probit* aplicado a dados em painel. **Textos para Discussão Tesouro Nacional**, n. 3, p. 1-18, 2012.
- GIUBERTI, A. C. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. In: Secretaria do Tesouro Nacional. (Org.). **Finanças Públicas: Monografia premiada em 2º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional - 2005**. São Paulo: Ágape Editores Ltda, p. 803-841, 2006.
- GUPTA, S.; LIU, E.; MULAS-GRANADOS, C. Now or Later? The Political Economy of Public Investment in Democracies. **IMF Working Paper 15/175**, p. 1-37, 2015.

HALLERBERG, M.; STRAUCH, R.; VON HAGEN, J. The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. **European Journal of Political Economy**, n. 23, p. 338-359, 2007.

HIBBS, D. Political parties and macroeconomic policy. **The American Political Science Review**, n. 7, p. 1467-1487, 1977.

JUDSON, R. A., OWEN, A. L. Estimating dynamic panel data model: a guide for macroeconomists. **Economics letters**, n. 65, p. 9-15, 1999.

KIVIET, J. F.; BUN, M. J. G. The accuracy of inference in small samples of dynamic panel data models. **TI Discussion Paper**, n. 006/4, Amsterdam, 2001.

_____; SAKURAI, S. N. Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy. **European Journal of Political Economy**, n. 37, p. 21-36, 2015.

KNEEBONE, R. D.; MCKENZIE, K. J. Electoral and partisan cycles in fiscal policy: an examination of Canadian provinces, **International Tax and Public Finance**, n. 8, p. 753-774, 2001.

LUECHINGER, S.; SCHALTEGGER, C. A. Fiscal rules, budget deficits and budget projections. **International Tax and Public Finance**, n. 20, p. 785-807, 2013.

NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. A Emenda da Reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos estados (1986-2002). **Economia Aplicada**, v. 10, n. 3, p. 377-397, 2006.

PARK, S. The politics of redistribution in local governments: the effect of gender representation on welfare spending in California counties. **Journal of Public Policy**, v. 34, n. 2, p. 269-301, 2014.

REHAVI, M. M. Sex and politics: do female legislators affect state spending? **Mimeo**, University of California Berkeley, 2007.

ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **American Economic Review**, n. 80, p. 21-36, 1990.

_____; SIBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. **Review of Economics Studies**, n. 55, p. 1-16, 1988.

ROSE, S. Do fiscal rules dampen the political business cycle? **Public Choice**, v. 128, n. 3/4, p. 407-431, 2006.

SÁEZ, L. The political budget cycle and subnational debt expenditures in federations: panel data evidence from India. **Governance**, n. 29, p. 47-65. doi:10.1111/gove.12130, 2014.

SAKURAI, S. N.; MENEZES-FILHO, N.. Opportunistic and partisan election cycles in Brazil: new evidence at the municipal level. **Public Choice**, n. 148, p. 233-247, 2011.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Consolidação das contas públicas**: Exercício de 2015. Disponível em : <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/balanco-do-setor-publico->

[nacional-bspn-](#), p. 1-83, 2016.

SHI, M; SVENSSON, J. Political budget cycles: do they differ across countries and why? **Journal of Public Economics**, v. 90, n. 8-9, p. 1367-89, 2006.

SJAHRIR, B. S.; KIS-KATOS, K.; SCHULZE, G. G. Political budget cycles in Indonesia at the district level. **Economics Letters**, n. 120, p. 342-345, 2013.

SOLLÉ-OLLÉ, A.; SORRIBAS-NAVARRO, P. The effects of partisan alignment on the allocation of intergovernmental transfers: differences-in-differences estimates for Spain. **Journal of Public Economics**, n. 92, p. 2302-2319, 2008.

TAPSOBA, R. Do national numerical fiscal rules really shape fiscal behaviours in developing countries? A treatment effect evaluation. **Economic Modelling**, n. 29, p. 1356-1369, 2012.

TSAI, P. H. State fiscal rules and composition changes in public spending before the election. *Public Finance Review*, v. 42, n. 1, p. 58-91, 2014.

TELLIER, G. Public expenditures in Canadian provinces: An empirical study of politico-economic interactions. **Public Choice**, n. 126, p. 367-385, 2006.

VASCONCELOS, R. D.; FERREIRA Jr, S.; e NOGUEIRA Jr, R. P. A dinâmica da execução orçamentária federal do Brasil sob a ótica dos ciclos políticos eleitorais, 1985-2010. **Economia Aplicada**, v.17, n. 3, p. 325-354, 2013.

VERBEEK, M. **A Guide to Modern Econometrics**, John Wiley & Sons, Ltd.: Chichester, England, 2008.

VERGNE, C. Democracy, Elections and Allocation of Public Expenditure in Developing Countries. **European Journal of Political Economy**, v.25, n.1, p. 63-77, 2009.

VICENTE, C.; BENITO, B.; BASTIDA, F. Transparency and political budget cycles at municipal level. **Swiss Political Science Review**, v.19, n. 2, p. 139-156, 2013.

WIERTS, P. How do expenditure rules affect fiscal behaviour?. **DNB Working Paper** 166, 2008.

WINDMEIJER, F. (2000). A finite sample correction for the variance of linear two-step GMM estimators. **Institute of Fiscal Studies Working Paper Series** No W00/19.

ZUCCO, C. Esquerda, Direita e Governo: A Ideologia dos Partidos Políticos Brasileiros, in T. Power e C. Zucco (orgs.), **O Congresso por Ele Mesmo: Autopercepções da Classe Política Brasileira**. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2011.