
**Autonomia Financeira e Responsabilidade
Fiscal dos Estados Brasileiros: Quais os Efeitos
sobre os Indicadores Sociais?**

**Flávio Ataliba Barreto
Heloisa Helena Mendonça
Valdemar de Pinho Neto**

**Ensaio sobre a
Pobreza e a
Desigualdade**

Apoio:

Autonomia Financeira e Responsabilidade Fiscal dos Estados Brasileiros: Quais os Efeitos sobre os Indicadores Sociais?

Flávio Ataliba Barreto (CAEN/UFC)
Heloisa Helena M. de Mendonça
Valdemar de Pinho Neto (EPGE/FGV)

RESUMO

Reduzir pobreza e desigualdade de renda tem sido uma das principais preocupações das autoridades brasileiras nas últimas décadas e esses desafios tiveram como precondições a organização do Estado brasileiro através de um conjunto de reformas macroeconômicas realizadas na década de 1990. Nesse contexto, parte do sucesso da estabilização econômica no país deveu-se a recuperação e organização das finanças públicas dos Municípios e Estados, especialmente como decorrência do processo de Descentralização Fiscal, do Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira dos Estados e da introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal, em maio de 2000. Entretanto, a literatura nacional não tem dado ênfase aos efeitos que essas medidas possam ter gerado sobre os indicadores sociais no país, haja vista que, em tese, o fortalecimento dos governos subnacionais poderia ser de grande importância para o sucesso dessas ações, uma vez que se teriam maiores informações sobre os problemas locais. Nesse sentido, esse artigo evidencia através de um modelo econométrico de dados em painel que a descentralização fiscal e o ajuste das contas públicas dos Estados, através das despesas com pessoal e redução do endividamento, tiveram um efeito positivo na melhoria dos indicadores sociais nas unidades federativas considerando o período compreendido de 2000 a 2007.

Palavras-Chaves: Descentralização Fiscal, Ajuste de Contas Públicas e Pobreza

1. INTRODUÇÃO

No curso das últimas décadas, duas tendências principais têm influenciado a realidade política de um grande número de países em desenvolvimento. Primeiro, o combate à pobreza e a redução da desigualdade têm sido colocadas de forma prioritária na agenda desses países, especialmente a partir da introdução das Metas do Milênio, no início da década de 2000. Segundo, o *Consenso de Washington*, gerado no final da década de 1980, sugeriu um conjunto de ações de forma a estabelecer um processo de ajuste estrutural nessas economias. Entre as principais medidas propostas pode-se citar a abertura comercial através de redução de tarifas de importação, o controle rígido dos gastos públicos, a liberalização cambial, o estabelecimento de metas inflacionárias, dentre outras. Essas ações foram o pano de fundo de diversos programas de estabilização macroeconômica, ocorrido especialmente na América Latina, como o Brasil.

A discussão posta é que muitas das medidas utilizadas no sentido de garantir o sucesso das reformas macroeconômicas tiveram como consequência o aprofundamento dos problemas sociais (Cornia *et al*, 1987, Khor 2003). Por essa razão, acadêmicos e *policy makers* têm demonstrado interesse em entender melhor essas questões no sentido de verificar entre outras coisas qual é o peso das variáveis fiscais nos indicadores de bem-estar dessas populações. Evidentemente, sabe-se que a estabilização macroeconômica e o crescimento econômico são condições necessárias, mas não suficientes para a redução da pobreza no médio e longo prazo e que essas políticas necessitariam ser complementadas por intervenções específicas em favor dos pobres (World Bank 2001, Klasen 2004).

Nesse contexto, o Brasil a partir da Constituição de 1988 e especialmente na década de 1990 encaminhou uma série de reformas estruturais tanto no sentido de atender as maiores demandas políticas com o processo de redemocratização em curso, quanto no intuito de conquistar a estabilidade macroeconômica. Dentre as ações mais importantes postas em prática, têm-se um novo desenho do federalismo fiscal brasileiro com aprofundamento do processo de descentralização fiscal e com uma maior autonomia para Estados e Municípios, a abertura comercial, o controle da inflação, o processo de privatizações de empresas estatais e bancos estaduais, o programa de estruturação bancária, o Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira dos Estados e posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essas medidas conseguiram garantir as condições básicas necessárias para a manutenção da estabilidade macroeconômica do país.

É bem verdade que a descentralização fiscal ocorrida foi parte de uma tendência mundial, motivada principalmente pelo processo de reestruturação política e reformas econômicas verificadas em diversas localidades. No nosso caso, esse processo não foi planejado e ocorreu especialmente devido aos conflitos que se originou entre a União, Estados e Municípios resultantes da concentração de recursos no governo central imposto pelo regime ditatorial (Guedes e Gasparini, 2007). A descentralização seria, assim, a forma de repartir com o poder local os déficits acumulados mantendo a legitimidade do Governo Central (Shah e Thompson 2004).

Nesse contexto, a redução da pobreza e da desigualdade não tem sido a motivação principal para o processo de descentralização em curso e isso não tem sido ainda incorporado como elemento central nessa discussão na pesquisa no Brasil. Entretanto, pode-se imaginar que a maior autonomia fiscal aos governos locais poderia ser vista também como uma ferramenta mais efetiva para as políticas sociais locais, haja vista que possibilitaria as entidades subnacionais implementarem políticas mais direcionadas na melhoria nas condições de vida da população mais carente. Isso se deve principalmente ao maior conjunto de informações e incentivos disponíveis que os formuladores de políticas locais teriam em respostas as necessidades e preferências dessas populações (Litvack et al, 1998, World Bank, 2001). Ademais, a descentralização fiscal pode significar também melhor governança do poder local através do gerenciamento mais efetivo das contas públicas, aumentando seus mecanismos de controle e reduzindo os níveis de corrupção da máquina administrativa. (Asante 2003 e Jütting et al 2004).

Alguns estudos empíricos têm confirmado que o poder local tem uma vantagem informacional maior quando comparada ao poder central, indicando maior capacidade de atender as necessidades dos mais pobres (Aldeman 1998, Galasso e Ravallion 2000, Azfar et al 2001 e Faguet 2001). Entretanto, esses resultados não são observados em todos os casos, não existindo um automatismo de que a descentralização traga necessariamente os retornos esperados. O sucesso da descentralização parece depender de um número maior de fatores tais como a capacidade financeira e o capital humano local, a clareza nos processos existentes, o grau de maturidade das instituições locais, a competição política e os níveis de informações dos atores relevantes (Bossuyt-Gould 2000, Crook-Sverrisson 2001, Johnson 2003, Jütting et al 2004). Somente a existências desses condicionantes poderia possibilitar que a transferência de poder para as unidades federativas teriam fortes efeitos sobre os indicadores de pobreza, desigualdade e bem-estar dessas comunidades.

Dentro do âmbito do processo de descentralização, quando da atribuição de novas responsabilidades aos governos subnacionais, a composição das despesas públicas e a forma de financiamento desses gastos influenciam direta e indiretamente o sucesso das políticas que visam à melhoria das condições sociais da população. A despeito da importância desse tema, infelizmente a literatura nacional tem dado pouca atenção a essas questões, especialmente na sua visão federativa. Essa complexidade é potencializada na medida em que a pobreza é uma questão multidimensional na sua natureza e diante dos seus diferentes aspectos, ela pode ser influenciada por diferentes fatores. Sabe-se que a questão fiscal envolve diferentes tipos de gastos públicos e diferentes formas de financiamento, de modo que as janelas através das quais a política fiscal pode afetar as condições de vida das pessoas mais carentes pode ser de várias formas, tendo efeitos temporais distintos o que torna ainda mais difícil a construção de uma relação mais clara de causa e efeito.

Outra importante modificação no redesenho da política fiscal brasileira e que merece maior atenção é investigar as conseqüências sobre os indicadores sociais dos Estados brasileiros da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), introduzida pela Lei Complementar n.º 101/00, de 04 de maio de 2000. Ela foi criada tendo seus ditames em vigor para as três esferas do governo, motivada especialmente pela expectativa de garantir maior responsabilidade na aplicação dos recursos públicos e seu zelo. O ponto central dessas medidas é a conquista do equilíbrio fiscal das diversas esferas de governo, estabelecendo limites para os gastos com pessoal e nível de endividamento. Nesse sentido, é de se esperar que a organização das contas públicas dos Estados e Municípios possibilite maior capacidade de planejamento, com efeitos diretos positivos sobre os investimentos, geração de renda e melhoria das condições de vida dos mais pobres.

Diante do exposto, o objetivo desse artigo é avaliar utilizando dados em painel para os estados brasileiros o efeito da descentralização fiscal e do processo de ajuste de suas contas públicas sobre os indicadores de pobreza, desigualdade e bem-estar. Além dessa seção introdutória, esse artigo apresenta mais quatro seções. Na seção II apresentamos uma discussão da literatura dos efeitos da descentralização fiscal sobre os indicadores de bem-estar das unidades subnacionais assim como o processo de ajuste das contas públicas no Brasil a partir do Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira e da Lei de Responsabilidade Fiscal. A seção III é dedicada a apresentação das variáveis que serão utilizadas no teste empírico e na descrição do modelo econométrico que será utilizado enquanto que na quarta seção fazemos uma análise dos resultados encontrados. A última seção é dedicada as considerações finais.

2. OS EFEITOS POTENCIAIS DA DESECENTRALIZAÇÃO E RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE OS INDICADORES SOCIAIS.

O objetivo dessa seção é estabelecer as principais janelas pelas quais as políticas fiscais representadas nesse estudo pelo processo de descentralização fiscal e a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) possam ter sobre os indicadores de pobreza e desigualdade de renda dos governos estaduais. Inicialmente discutiremos os efeitos potenciais da descentralização e as evidências verificadas no Brasil nas últimas duas décadas e posteriormente centraremos nossa atenção sobre o Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira dos Estados e a LRF.

2.1 O processo de descentralização fiscal

Hayek (1945) e Oates (1972) apresentam os argumentos básicos de que a descentralização fiscal possa melhorar o bem-estar social da população local. Uma das idéias é que sob a ótica dos gastos públicos, a descentralização permite que as despesas sejam realizadas de forma mais “próxima as pessoas” e desta forma poderia se ajustar melhor as preferências dos indivíduos. A literatura nessa área tem apontado a importância da arrecadação própria no estabelecimento dos incentivos adequados para o correto funcionamento do sistema de governo descentralizado. Quando grande parte dos gastos locais é financiada por recursos próprios, as autoridades locais se sentem mais pressionadas em prestar contas de suas políticas a partir do mecanismo de premiação e punição advindo do processo eleitoral. Isso pode estabelecer um desenho mais eficiente na gestão dos gastos públicos.

Podemos distinguir os efeitos diretos e indiretos da descentralização fiscal sobre os indicadores de pobreza e desigualdade social. Os efeitos diretos estariam relacionados tanto a mudanças na implementação de políticas públicas como na mudança de comportamento dos agentes econômicos devido à descentralização. Quanto aos efeitos indiretos eles ocorrem a partir da interação com o arcabouço sócio-econômico do país.

O efeito potencial direto da descentralização sobre a pobreza e desigualdade envolve questões ainda não solucionadas quanto ao verdadeiro papel dos governos locais na implementação de políticas distributivas (Stigler, 1957; Musgrave, 1959; Oates, 1968 e 1972; e Brown e Oates, 1987). No entanto, é crescente o reconhecimento da importante papel dos

governos locais em facilitar, catalisar, e coordenar políticas pró-pobres as entidades subnacionais (BAHL *et al*, 2002).

Por outro, a teoria tradicional tem sido crítica quanto a participação ativa dos governos locais nas políticas distributivas. Essa discordância está centrada especialmente no aspecto da eficiência das políticas públicas locais. Prud'homme (1995) chama atenção ao fato de que a descentralização pode permitir a replicação de estruturas desnecessárias e ineficientes nos governos locais. Ademais, ao tentar melhorar as condições de vida das pessoas pobres numa determinada localidade, o governo subnacional poderia aumentar a arrecadação própria sobre setores mais ricos o que eventualmente poderia estimular a migração para outras regiões que apresentam menor taxaço. Isso provocaria a erosão da arrecadação ocasionando uma política distributiva ineficiente.

Evidentemente, a magnitude dessa erosão dependeria do grau de mobilidade dos fatores de produção e da população. Quando essa mobilidade é imperfeita ou custosa, os governos locais podem jogar um papel mais importante na introdução de políticas distributivas. Desse modo, considerando que em países em desenvolvimento a mobilidade é relativamente baixa, pode-se imaginar que os governos locais teriam maior aptidão no combate à pobreza. Por outro lado, essa efetividade poderia ser minada pela capacidade das elites locais de capturar as capacidades administrativas desses governos na elaboração dessas políticas. Outra questão a ser observada é que a mobilidade entre as jurisdições pode também ter um efeito importante sobre a pobreza. Os indivíduos e famílias mais carentes, na busca de um acréscimo em suas rendas, acabam se deslocando para localidades que apresentam melhores fornecimentos de bens públicos e melhores oportunidades, reduzindo os níveis de pobreza nos seus locais de origem.

A descentralização fiscal pode afetar também os indicadores sociais pelo lado da composição dos gastos públicos dos governos locais. Por exemplo, esses governos podem estabelecer programas de transferência de renda para as pessoas mais pobres, aumentando diretamente suas rendas disponíveis. Além do que, os gastos em áreas como saúde, educação básica, urbanização, saneamento e infra-estrutura pública podem ser também importantes políticas pró-pobre. Arze *et al* (2005) encontraram que os gastos em educação e saúde tendem a crescer sua participação nos gastos totais dos governos com a descentralização fiscal. Na medida que esses tipos de gastos têm impacto positivo direto sobre o desenvolvimento do capital humano, seria de se esperar um efeito positivo sobre o bem-estar da população pobre.

Outro aspecto a considerar é que a descentralização fiscal pode também afetar a progressividade do sistema de impostos e, entretanto alterar a distribuição da renda

disponível. Por exemplo, os governos subnacionais podem ser financiados principalmente por taxaçoão indireta que tende a ser mais regressivo ou menos progressivo que o sistema de taxaçoão usado pelo o poder central (Boex et al, 2006). Assim, o efeito líquido da taxaçoão e da política de gastos dependerá naturalmente dos critérios que são usados na distribuição dos fundos públicos entre as jurisdiçoões. Na prática, a descentralizaçoão de gastos e receitas podem criar um desequilíbrio entre os benefícios e custos advindos dessa política em termos das unidades federativas. A responsabilidade de assumir novos gastos pode não compensar o custo significativo maior associado com a coleta de novas receitas de impostos pelos governos locais. O governo central pode ser muito mais eficiente na coleta de impostos, haja vista os ganhos de escala que ele possui. Desse modo, a descentralizaçoão pode impor um maior fardo sob o governo local e dificultar as políticas de combate à pobreza.

Quanto aos efeitos indiretos, o processo de descentralizaçoão pode gerar resultados significativos no crescimento econômico, na estabilidade macroeconômica, na convergência regional, no tamanho do governo e no grau de desenvolvimento institucional. É bem verdade que o efeito final dessas alteraçoões sobre os indicadores de bem-estar podem ser, em alguns casos, inconclusivos a priori. Por exemplo, Martinez-Vazquez e McNab (2003) observaram que a relaçoão causal entre descentralizaçoão fiscal e crescimento econômico pode não ser linear, de sorte que existiria um nível ótimo para a descentralizaçoão e que a partir desse nível poderia se observar um impacto negativo sobre a expansáo, tendo efeitos adversos sobre a pobreza.

Ademais, não é claro também o efeito da descentralizaçoão sobre a estabilidade macroeconômica, dependendo de certos condicionantes (Rodden 2002; Rodden, Eskeland e Litvack, 2003; Shah 1999; e Rodden e Wibbels 2002, Martinez-Vazquez e McNab 2006). Esse aspecto é importante na medida em que a populaçoão mais pobre é mais sensível aos choques macroeconômicos e economias mais estabilizadas teriam maiores condiçoões de absorver essas adversidades. Quanto a seus efeitos sobre a convergência regional, a descentralizaçoão pode influenciar o processo de mobilidade dos fatores de produçoão como discutido anteriormente, mas seu efeito final não é claro. Rodriguez-Pose e Ezcure (2009) encontram que a relaçoão entre descentralizaçoão fiscal e política pode contribuir para reduzir as disparidades regionais em países desenvolvidos, mas o oposto pode ocorrer em diversos países de baixa renda.

Por fim, o tamanho do governo e o desenvolvimento institucional também são suscetíveis a alteraçoões pela descentralizaçoão. Se por um lado a competiçoão entre as unidades federativas pode reduzir o tamanho de seus governos, como advoga a teoria das finanças

públicas tradicional, a *hipótese do Leviathan* (Brennan e Buchana, 1980) que assume que os governos são interessados em maximizar seu próprio poder, levaria a um maior desejo por controlar parcelas cada vez mais significativas do orçamento público. Desse modo, a descentralização seria um freio a essa volúpia, podendo assim gerar efeitos positivos sobre as políticas de gastos no atendimento das pessoas mais pobres. Essa evidência está presente, por exemplo, no estudo de Nelson (1987).

Ademais, essa discussão é enfatizada em Felds *et al.* (2003) que fornece uma importante revisão do impacto da descentralização sobre o tamanho do governo, não fornecendo uma resposta definitiva. No caso brasileiro, Guedes e Gasparini (2007) apontam que a descentralização que se observou no país, especialmente nas últimas décadas, está relacionada inversamente com o tamanho do governo, o que confirmaria de certa forma a idéia de que a descentralização evitaria o crescimento exacerbado do Estado. No entanto, esses autores não examinaram tais efeitos sobre os indicadores sociais dos estados brasileiros.

Entretanto, um ponto adicional que merece reflexão quanto a não confirmação da *hipótese do Leviathan* é que os *desequilíbrios verticais*, presentes entre as diversas esferas de governo, na medida em que o governo central teriam mais eficiência na arrecadação de receita, os governos locais teriam maiores interesses na realização de despesas. Dessa forma, o governo central teria relações superiores entre suas receitas e despesas enquanto que os governos locais, o contrário. Nesse sentido, as transferências de recursos do governo central para as unidades subnacionais seriam importantes.

O fenômeno do desequilíbrio vertical pode trazer também outra consequência importante para as políticas públicas locais que seja a idéia da *ilusão fiscal*. Na medida em que grande parte dos gastos locais é financiada por transferências, os governos locais podem negligenciar na exploração de suas bases tributárias, além de terem pouca preocupação com a efetividade das políticas de gastos locais. Em Melo (2001) tem-se uma interessante discussão sobre essas questões. Nesse sentido, pode-se imaginar que quando menor a dependência de recursos de transferências do governo central, melhor seria as ações dos governos locais na realização de suas políticas públicas.

Como forma de ilustrar o processo de descentralização fiscal no Brasil nos últimos anos, a Tabela 1 e a Figura 1 apresentam o grau de dependência dos estados brasileiros as transferências federais, representada nesse contexto pela evolução do Fundo de Participação dos Estados (FPE) como proporção da Receita Corrente. Os dados são computados para os anos de 1995 e 2007. Claramente verifica-se que em 1995 os Estados mais pobres da federação, como aqueles pertencentes ao Norte e Nordeste possuem grande

dependência dos repasses dos recursos da União, chegando, por exemplo, a mais de 55% no caso do Maranhão ou 77% de Roraima, para citar apenas dois Estados emblemáticos em cada região.

Tabela 1: FPE sobre Receita Corrente dos Estados

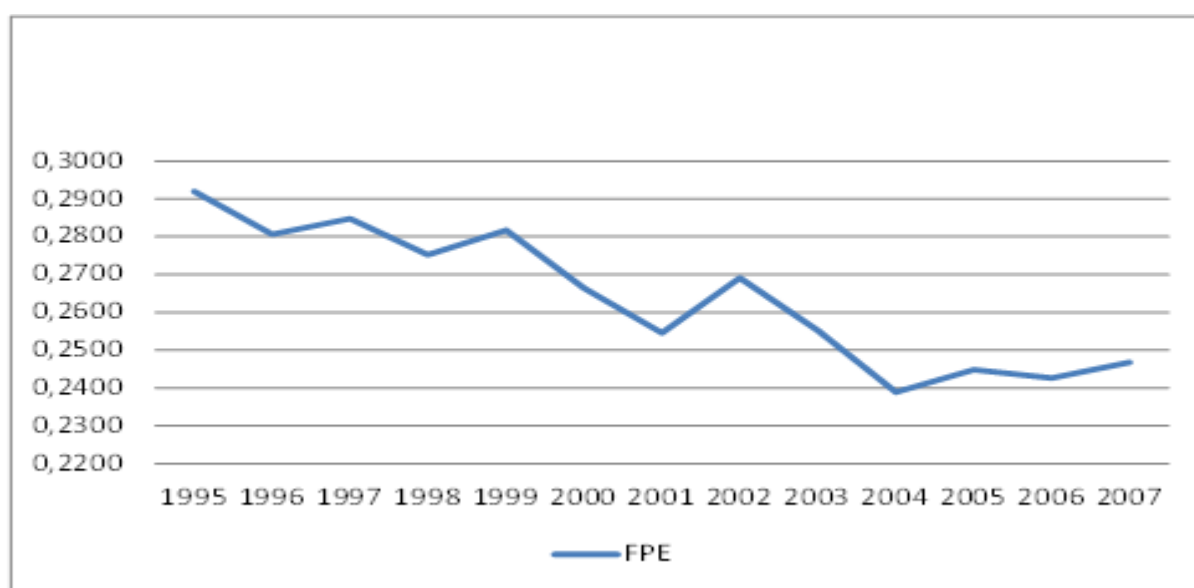
REGIÃO	ESTADO	1995	2000	2007	VAR (95-07)	VAR (00-07)
NORTE	AC	0.6846	0.5505	0.5685	-0.1695	0.0327
	AM	0.1336	0.2189	0.1523	0.1399	-0.3044
	AP	0.4277	0.7178	0.5711	0.3355	-0.2043
	PA	0.3281	0.3204	0.2739	-0.1651	-0.1450
	RO	0.4451	0.3734	0.3149	-0.2926	-0.1567
	RR	0.7711	0.5601	0.5918	-0.2326	0.0565
	TO	0.6599	0.5076	0.4594	-0.3038	-0.0949
	MÉDIA	0.4929	0.4641	0.4188	-0.0983	-0.1166
NORDESTE	AL	0.4787	0.4178	0.3891	-0.1873	-0.0688
	BA	0.2202	0.1681	0.2075	-0.0575	0.2346
	CE	0.3247	0.3032	0.3063	-0.0566	0.0104
	MA	0.5521	0.4914	0.4239	-0.2323	-0.1375
	PB	0.4484	0.3661	0.3625	-0.1915	-0.0099
	PE	0.2745	0.2664	0.2351	-0.1436	-0.1178
	PI	0.4928	0.5055	0.4619	-0.0627	-0.0862
	RN	0.4492	0.3248	0.3106	-0.3085	-0.0439
	SE	0.4458	0.4188	0.3943	-0.1154	-0.0584
	MÉDIA	0.4096	0.3625	0.3435	-0.1506	-0.0308
CENTRO-OESTE	DF	0.0256	0.0174	0.0284	0.1094	0.6284
	GO	0.1414	0.1325	0.1074	-0.2400	-0.1892
	MS	0.1147	0.1048	0.0916	-0.2016	-0.1261
	MT	0.1663	0.1452	0.1262	-0.2409	-0.1306
	MÉDIA	0.1120	0.1000	0.0884	-0.1433	0.0456
SUDESTE	ES	0.0688	0.0704	0.0595	-0.1346	-0.1545
	MG	0.0523	0.0502	0.0493	-0.0573	-0.0177
	RJ	0.0230	0.0119	0.0169	-0.2639	0.4229
	SP	0.0033	0.0033	0.0042	0.2729	0.2560
	MÉDIA	0.0368	0.0340	0.0325	-0.0457	0.1267
SUL	PR	0.0714	0.0636	0.0636	-0.1095	-0.0001
	RS	0.0354	0.0384	0.0439	0.2405	0.1429
	SC	0.0454	0.0435	0.0481	0.0598	0.1067
	MÉDIA	0.0507	0.0485	0.0519	0.0636	0.0832
BRASIL	MÉDIA	0.2920	0.2664	0.2467	-0.0966	-0.0057

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no FINBRA/STN

Entretanto, pode-se observar que dos 27 Estados, incluindo o Distrito Federal, em 21 houve redução nessas transferências como proporção de suas receitas. Com exceção do Amazonas e Amapá, os Estados que apresentaram aumento nessa participação (Rio Grande

do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Distrito Federal) tem uma participação desses fundos em suas receitas (menor que 5%). Assim, tomando como base o peso das transferências da União, o processo de descentralização fiscal no Brasil intensificado nas últimas duas décadas tem mostrado a maior participação da arrecadação própria no orçamento dos Estados, o que poderia reforçar a ideia discutida anteriormente da maior preocupação de utilização do orçamento na implementação de políticas públicas locais, especialmente naquelas que visam a melhoria dos indicadores sociais.

Figura 1 - Evolução do FPE sobre a Receita Corrente – Média dos Estados



Fonte: Pesquisa de Dados – IBGE, TSE, FINBRAS/STN, DATASUS (Elaboração Própria)

2.2 O Ajuste das Contas Públicas nos Estados

Uma discussão consolidada na literatura econômica é que o controle do déficit e do endividamento do setor público tem grande importância sobre o comportamento virtuoso da economia. Sabe-se que quando os governos trabalham com descontrole fiscal e recorrem frequentemente ao endividamento, a taxa de juros tende a ser mais elevada, sendo maiores assim as incertezas, estabelecendo menores padrões de crescimento do produto.

A discussão que enfatiza os fatores políticos e institucionais sobre essas questões tem basicamente sido discutida em duas esferas de análise. A primeira está relacionada com questões político-institucional, como a organização do sistema eleitoral, a forma de estruturação da federação e os tipos de governo, os arranjos dos partidos políticos, a duração

de coalizões e suas influências no resultado orçamentário e fiscal. Nesse aspecto, Roubini e Sachs (1989) apresentam uma discussão pioneira. Nessa visão, em regimes democráticos, o fato de existirem eleições periódicas faria com que os governos em suas diversas esferas fossem tentados a realizar gastos em excessos e acúmulo exagerados de dívidas que teriam que ser pagas em governos futuros. (Alesina e Tabelini, 1990, e Person e Svensson, 1989). Nesse sentido, regras orçamentárias que visem organizar as finanças dos governos seriam bem-vindas.

A outra visão procura entender o surgimento de déficit através do próprio processo de elaboração, execução e divulgação do orçamento. Alesina e Perotti (1996) sustentam a ideia de que a transparência na elaboração e execução do orçamento elimina a assimetria de informação dificultando o governo a ferir a boa prática fiscal. Von Hagen (1992) e Alesina *et al* (1999) evidenciam para a União Européia e para a América Latina, respectivamente, que procedimentos orçamentários com esse perfil levariam a maior disciplina fiscal. Poterba (1996) faz uma boa revisão da literatura dos argumentos principais nesse campo de análise.

Essas duas correntes têm como pano de fundo principal o referencial teórico da Nova Economia Institucional. Nessa vertente, as instituições são tipos de organizações formais ou informações que ajustam e estabelecem as relações entre os agentes econômicos, visando minimizar as incertezas nos relacionamentos. Assim, diferentemente do arcabouço neoclássico que estabelece racionalidade permanente e inexistência de cooperação, o novo pressuposto considera que os indivíduos não são completamente racionais e que se impõe a possibilidade de cooperação em algumas situações.

É com essa concepção que os formuladores de políticas públicas no Brasil chegaram a um diagnóstico de que a precariedade das finanças públicas no país estava ligada em grande parte aos desequilíbrios fiscais e patrimoniais no âmbito dos governos subnacionais. Historicamente os desequilíbrios em nível de Estados e Municípios eram transferidos desses governos para a União, o que acabava de eximir de responsabilidade fiscal esses governos. Entretanto, como salienta Mora e Giambiagi (2005), com a implementação do Plano Real, houve um agravamento na relação estabilização econômica e a piora fiscal dos Estados e Municípios. Segundo Giuberti, (2005) os Estados já apresentavam um histórico de gastos com pessoal em níveis bastante elevados, sendo em média 79,1% da receita corrente líquida em 1995. Para alguns casos como o Rio de Janeiro, por exemplo, esse índice chegava a 100%.

Essa situação foi agravada devido a incapacidade de se evitar o reajuste do funcionário público pelo pico em 1995. Além do que, os governos tiveram grandes dificuldades de renegociação de contratos com empreiteiros e fornecedores no sentido de retirar dos preços a expectativa de inflação embutida nesse período. Diante dessas dificuldades, muitos governos estaduais recorreram ao endividamento para se financiarem, o que tornou a trajetória da dívida explosiva, já que ela era rolada pelo Selic que crescia acima da inflação.

Como decorrência desse processo, a situação fiscal e financeira dos Estados que já não era confortável apresentou uma trajetória de rápida piora. Nesse sentido, o programa de estabilização macroeconômica em andamento no país era colocado em xeque e seriam necessárias medidas imediatas de reestruturação do setor público brasileiro, de modo a que se obtivesse o equilíbrio fiscal e a trajetória de solvência da União e dos governos subnacionais.

O Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira dos Estados concebido em 1996 e condicionado pela Lei 9.496/97 estabeleceu importantes mudanças fiscais. Esse programa teve como uma das principais ações o refinanciamento das dívidas dos Estados, a venda de seus ativos e a privatização e liquidação de seus bancos. Quanto a esse último ponto, Werlang e Fraga (1995) alertam que os bancos estaduais contribuíam fortemente para criar déficits nas administrações estaduais na medida em que eles acabavam sendo responsáveis também por criação de moeda com fortes implicações sobre a estabilidade macroeconômica, evitando novos desequilíbrios fiscais e financeiros no futuro.

O processo de descentralização fiscal e ajustes das contas públicas do setor público em curso são intensificados pela introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em maio de 2000. Era uma tentativa adicional, a partir da orientação do Fundo Monetário Internacional (FMI), de fortalecer os princípios da austeridade fiscal advindos do programa anterior. Dentre os principais pontos contemplados pela Lei, estabelece-se uma preocupação central no controle do déficit dos governos e da acumulação de dívidas. Mais especificamente, no caso da despesa de pessoal, ela estabelece que não podia ultrapassar a 60% da receita corrente líquida dos Estados e Municípios e 50% no caso da União. Em relação ao limite de endividamento, a LRF fixa que a dívida consolidada líquida não poderia ultrapassar a receita líquida corrente na proporção de duas vezes para os Estados e o Distrito Federal, e na proporção de 1,2 vezes para os Municípios.

O controle das contas públicas, evitando déficits permanentes e crescentes e o acúmulo progressivo de dívida é de fundamental importância para o planejamento econômico e a realização de investimentos produtivos. Nesse contexto, a edição da LRF tornou-se

também essencial para estabelecer no país o controle das contas públicas. A precariedade da saúde fiscal brasileira estava ligada em grande parte ao processo orçamentário e fiscal. Como visto os Municípios e Estados não tinham incentivos fortes de realizar ajustes nas suas contas porque muitas vezes acabavam sendo socorrido pela União, o que estimulava novamente a novos descontroles. A idéia por trás da LRF, é que ao assegurar um maior controle nas contas das entidades subnacionais ajudaria a ter menor pressão na taxa de juros permitindo que ela abrisse espaço aos investimentos privados. Por outro lado, as entidades subnacionais teriam maior capacidade de fazer planejamento econômico e orçamentário.

Tabela 2: Despesa com Pessoal sobre Receita Corrente Líquida dos Estados

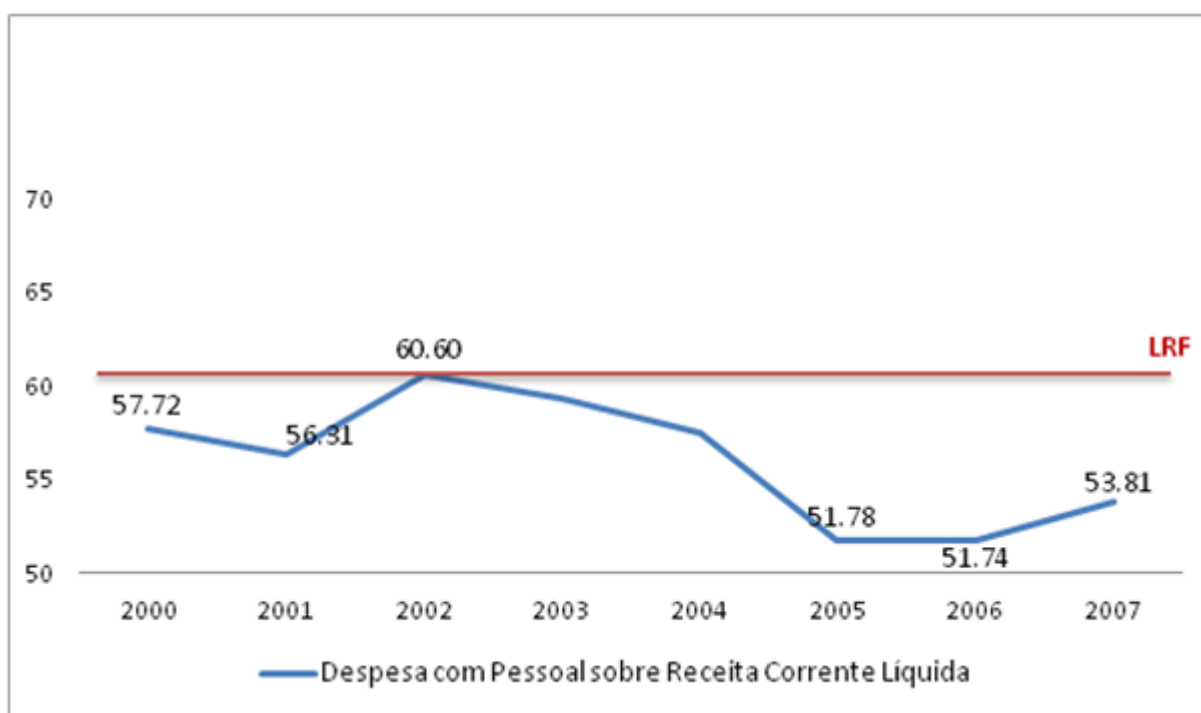
REGIÃO	ESTADO	1995	2000	2007	VAR (95-07)	VAR (00-07)
NORTE	AC	72.9542	62.1407	54.5752	-0.2519	-0.1217
	AM	34.9001	42.4640	47.0987	0.3495	0.1091
	AP	81.8981	36.5508	50.1517	-0.3876	0.3721
	PA	63.2554	67.6617	46.3254	-0.2676	-0.3153
	RO	87.0693	61.3181	47.5644	-0.4537	-0.2243
	RR	19.5125	39.5410	41.7599	1.1402	0.0561
	TO	51.1834	40.6872	49.1733	-0.0393	0.2086
	MÉDIA	58.6819	50.0519	48.0927	0.0128	0.0121
NORDESTE	AL	68.0228	60.2676	63.7890	-0.0622	0.0584
	BA	55.3066	44.1120	63.1918	0.1426	0.4325
	CE	34.9104	48.9774	58.1921	0.6669	0.1881
	MA	60.8101	46.9731	51.7506	-0.1490	0.1017
	PB	52.0863	36.5717	57.6331	0.1065	0.5759
	PE	82.0065	58.4861	71.7542	-0.1250	0.2269
	PI	83.3256	50.8693	45.6350	-0.4523	-0.1029
	RN	78.7076	50.8394	58.7985	-0.2529	0.1566
	SE	76.6512	54.9407	65.7403	-0.1423	0.1966
MÉDIA	65.7586	50.2264	59.6094	-0.0298	0.2038	
CENTRO-OESTE	DF	76.9040	114.7783	49.1364	-0.3611	-0.5719
	GO	75.6168	61.1941	61.2849	-0.1895	0.0015
	MS	61.8775	62.8475	49.5678	-0.1989	-0.2113
	MT	77.3595	61.2611	58.7264	-0.2409	-0.0414
	MÉDIA	72.9395	75.0203	54.6789	-0.2476	-0.2058
SUDESTE	ES	67.3506	63.4205	42.4564	-0.3696	-0.3306
	MG	53.7789	76.5943	57.9411	0.0774	-0.2435
	RJ	94.6448	67.9263	35.5553	-0.6243	-0.4766
	SP	49.2724	61.7734	51.3148	0.0415	-0.1693
	MÉDIA	66.2617	67.4286	46.8169	-0.2188	-0.3050
SUL	PR	65.5183	52.6015	61.9883	-0.0539	0.1785
	RS	76.8496	74.0214	73.6146	-0.0421	-0.0055
	SC	67.1536	59.6519	38.2633	-0.4302	-0.3586
	MÉDIA	69.8405	62.0916	57.9554	-0.1754	-0.0619
BRASIL	MÉDIA	65.5158	57.7212	53.8142	-0.0952	-0.0115

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no FINBRA/STN

A literatura nacional tem se preocupado em examinar os reais efeitos da reestruturação fiscal no Brasil ocorrida a partir da segunda metade da década de 1990 com especialmente atenção ao efetivo cumprimento e ajustes realizados a partir da LRF. Segundo Aridélmo *et al* (sem data), a LRF não apresentou efeitos sobre as finanças e no desenvolvimento econômico dos Estados brasileiros mas causou impacto positivo aos estados de maior PIB, sob a ótica da redução das despesas. No tocante aos resultados dos indicadores de endividamento, Melo e Slomski (sem data) estimam que 2/3 dos Estados brasileiros conseguiram sua redução. Giuberti (2005) evidencia que a LRF reduz a despesa com pessoal para aqueles municípios que apresentavam elevados gastos. Por fim, Mora e Giambiagi (2005) aponta que de uma maneira geral o resultado fiscal das unidades federativas foi excelente após a introdução de todo esse conjunto de medidas, de modo que os governos subnacionais passaram a se comprometer com os ajustes necessários.

A Tabela 2 e Figura 2 ilustram o comportamento da despesa de pessoal para os estados brasileiros considerando o período de 1995 a 2007 a evolução da despesa de pessoal como proporção da receita corrente líquida. Verifica-se que depois de um período inicial de ajuste a partir de 2002 há uma tendência de redução média da despesa chegando ao mais baixo nível em 2005 com 51,78%, apesar de uma pequena elevação em 2007. Isso evidencia que, em média, os Estados buscaram ter maior controle dessas despesas.

Figura 2 – Despesa com Pessoal sobre Receita Corrente Líquida



Fonte: Pesquisa de Dados - IBGE, TSE, FINBRA/STN, DATASUS (Elaboração Própria)

Quanto ao endividamento, a LRF impôs um limite de duas vezes a receita corrente líquida, mas pode-se observar pela Figura 2 que a média dos Estados não foi superior a esse valor em nenhum desses anos e que a partir de 2002 há uma forte tendência de queda desse índice

Tabela 3: Endividamento dos Estados

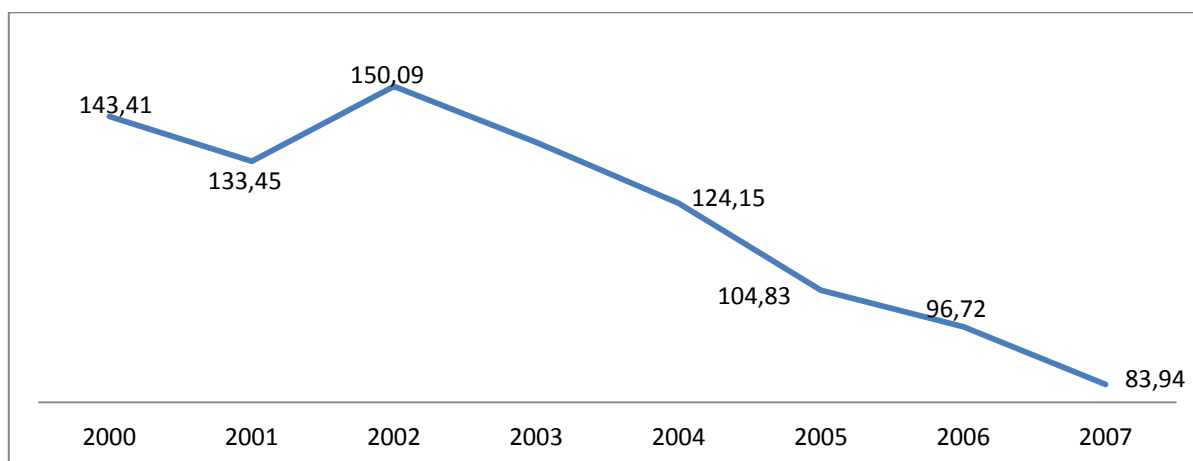
REGIÃO	ESTADO	2000	2007	VAR (00-07)
NORTE	AC	104.2465	41.1152	-0.6056
	AM	100.0264	18.9756	-0.8103
	AP	4.5726	9.5981	1.0990
	PA	56.8117	34.5068	-0.3926
	RO	111.0884	64.4362	-0.4200
	RR	30.9472	-12.5373	-1.4051
	TO	35.0436	8.4653	-0.7584
	MÉDIA	63.2481	23.5086	-0.4704
NORDESTE	AL	223.3101	200.2382	-0.1033
	BA	163.7936	82.4089	-0.4969
	CE	87.3915	38.2925	-0.5618
	MA	257.7473	91.4208	-0.6453
	PB	152.5085	60.0038	-0.6066
	PE	85.6267	53.0557	-0.3804
	PI	173.3108	77.9347	-0.5503
	RN	70.8984	22.1163	-0.6881
	SE	88.0112	42.3063	-0.5193
MÉDIA	144.7331	74.1975	-0.5058	
CENTRO-OESTE	DF	35.9414	19.1026	-0.4685
	GO	313.2773	161.1287	-0.4857
	MS	309.5491	148.2957	-0.5209
	MT	250.4651	94.0621	-0.6245
	MÉDIA	227.3082	105.6473	-0.5249
SUDESTE	ES	97.8303	19.0080	-0.8057
	MG	141.3778	187.7556	0.3280
	RJ	207.0272	173.4658	-0.1621
	SP	193.0337	170.7034	-0.1157
	MÉDIA	159.8172	137.7332	-0.1889
SUL	PR	128.7908	116.3338	-0.0967
	RS	266.4507	253.8308	-0.0474
	SC	183.0326	90.3448	-0.5064
	MÉDIA	192.7581	153.5032	-0.2168
BRASIL	MÉDIA	143.4115	83.9396	-0.4204

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no FINBRA/STN

Diante do exposto, nosso objetivo a seguir é identificar para o caso brasileiro se a descentralização fiscal e o processo de controle das contas públicas dos Estados a partir do Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira e da Lei de Responsabilidade Fiscal tiveram

efeito positivo no sentido de melhorar os indicadores de pobreza e de distribuição de renda nas diversas unidades federativas. Como se discutiu anteriormente, apesar de não se ter um efeito líquido claro sobre os indicadores sociais, espera-se, entretanto, que a maior autonomia fiscal dada aos Estados e a imposição de regras quanto à organização de suas finanças, contribua para facilitar e tornar mais eficiente as ações locais de combate a pobreza e redução das desigualdades sociais. Nas seções seguintes investigaremos empiricamente os efeitos da descentralização e da responsabilidade fiscal sobre os indicadores de pobreza e desigualdade dos Estados brasileiros usando dados em painel.

Figura 3: Índice de Endividamento (%)



Fonte: Pesquisa de Dados - IBGE, TSE, FINBRA/STN, DATASUS (Elaboração Própria)

3. ESPECIFICAÇÃO DOS DADOS E MÉTODO DE ESTIMAÇÃO

As estimativas a respeito do impacto da descentralização fiscal e do ajuste das contas públicas dos Estados sobre seus indicadores de pobreza e desigualdade, serão feitas a partir da utilização de uma ampla base de dados, compreendendo as 26 unidades federativas do país no período de 2000 a 2007¹. As variáveis coletadas são advindas de diversas fontes e algumas delas foram calculadas ou transformadas antes da estimação do modelo econométrico.

A descrição completa das variáveis utilizadas e as respectivas fontes de onde foram coletadas podem ser visualizadas na Tabela 4. As variáveis dependentes foram classificadas em um grupo relacionado à pobreza monetária, dado pela proporção de pobres,

¹ O Distrito Federal foi excluído porque a sua dinâmica de gastos e dos indicadores de bem-estar é diferente da dos demais estados brasileiros, tornando-o um *outlier*.

índice de suficiência de renda e índice de severidade e não-monetária representada pela Esperança de Vida ao Nascer, Índice de Mortalidade Infantil (por mil nascidos vivos) e Taxa de Analfabetismo (15 anos ou mais). Quanto a medida de desigualdade, utilizou-se o coeficiente de Gini e para a medida de bem-estar social o Índice de bem-estar de Sen. Todas as variáveis monetárias foram calculadas com base na PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e as não monetárias retiradas do DATASUS.

As variáveis explicativas tiveram sua origem no IBGE e no FINBRA/STN. Como Proxy para a descentralização fiscal utilizou-se a variável Cota Parte do Fundo de Participação Estadual (FPE) como proporção da Receita Corrente de cada Estado. Ela é utilizada como forma identificar o grau de dependência de cada unidade da federação aos repasses federais, de modo que quanto maior essa proporção menor a capacidade que o Estado tem de gerar receitas próprias. Ademais, utilizou-se dentro ainda da concepção de descentralização fiscal, as variáveis SS (Saúde e Saneamento), EC (Educação e Cultura) e HU (Habitação e Urbanismo) que refletem a despesa em cada segmento como proporção da despesa total.

Tabela 4: Descrição e Fonte das Variáveis Utilizadas

Descrição das Variáveis		Fonte
Variáveis Dependentes		
P(0)	Proporção de pobres da população	PNAD
P(1)	Índice de Insuficiência de Renda	PNAD
P(2)	Índice da Severidade da Pobreza	PNAD
EVN	Esperança de Vida ao Nascer	DATASUS
MI	Índice de Mortalidade Infantil (por mil nascidos vivos)	DATASUS
ANALF	Taxa de Analfabetismo (15 anos ou mais)	DATASUS
GINI	Índice de desigualdade de Gini	PNAD
SEM	Índice de Bem-Estar de Sem	PNAD
Variáveis Explicativas		
FPE	Fundo de Participação Estadual como proporção da Receita Corrente	FINBRA/STN
SS	Despesa com Saúde e Saneamento como proporção da Despesa Total	FINBRA/STN
EC	Despesa com Educação e Cultura como proporção da Despesa Total	FINBRA/STN
HU	Despesa com Habitação e Urbanismo como proporção da Despesa Total	FINBRA/STN
END	Índice de Endividamento do Estado	FINBRA/STN
DP	Despesa com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida	FINBRA/STN
EDG	<i>dummy</i> para a escolaridade do governador do Estado	IBGE
NO	<i>dummy</i> regional para o Norte	IBGE
NE	<i>dummy</i> regional para o Nordeste	IBGE
SU	<i>dummy</i> regional para o Sul	IBGE
SE	<i>dummy</i> regional para o Sudeste	IBGE

Fonte: Pesquisa de Dados - IBGE, TSE, FINBRA/STN, DATASUS (Elaboração Própria).

Esses índices são reveladores da opção que cada unidade federativa faz na escolha de suas prioridades o que tem implicação direta sobre os indicadores sociais, na medida em que maiores proporções desses indicadores melhores seriam o bem-estar da população. As variáveis END e DP estão relacionadas aos ajustes impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal como discutido na seção anterior. As outras variáveis são *dummies* que serão utilizadas como variáveis de controle, sendo uma para o nível educacional do governador como forma de capturar sua capacidade administrativa e as outras para capturar as diferenças regionais

A Tabela 5 traz a estatística descritiva da base de dados completa. A variável END (Endividamento do Estado) possui 208 observações, pois os dados foram calculados para o período a partir de 2000, e a variável MI (Mortalidade Infantil) não possui dados disponíveis para 2007, fazendo com que se tenha uma amostra de 189 observações para essa variável. Todos os demais indicadores estão disponíveis para todo o período da amostra, somando um total de 216 observações.

Tabela 5: Estatística Descritiva

Variáveis	Observações	Média	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
P(0)	216	0.4645	0.1581	0.1144	0.7402
P(1)	216	0.2285	0.0993	0.0425	0.4186
P(2)	216	0.1477	0.0705	0.0240	0.2942
EVN	216	70.6028	2.6334	63.8400	75.3400
MI	189	25.6211	9.4782	12.5500	58.4000
ANALF	216	13.9917	7.7151	3.7300	31.6750
GINI	216	0.5682	0.0369	0.4640	0.6383
SEM	216	177.9580	74.0960	83.1279	429.0942
FPE	216	0.2522	0.1971	0.0030	0.7380
SS	216	0.1158	0.0366	0.0130	0.2140
EC	216	0.1742	0.0415	0.0770	0.2800
HU	216	0.0129	0.0216	0.0000	0.1360
END	216	121.7851	81.0298	-12.5373	313.2773
DP	216	56.0970	12.0727	17.8742	117.4171
EDG	216	0.7778	0.4167	0.0000	1.0000

Fonte: Pesquisa de Dados - IBGE, TSE, FINBRA/STN, DATASUS (Elaboração Própria).

Observando a Tabela 3 pode-se verificar que a maior parte das variáveis possui elevado desvio-padrão o que indica uma grande heterogeneidade entre os Estados brasileiros em termos desses indicadores. Essa evidência é reforçada pela elevada diferença entre os valores máximos e mínimos observados. Baseado nos valores encontrados percebe-se que o país apresenta na média, elevados níveis de pobreza e de desigualdade bem como altas taxas de analfabetismo. A composição dos gastos mostra que educação, cultura, saúde e

saneamento têm pesos importantes nas despesas públicas e que os gastos com habitação e urbanismo não são tão representativos relativamente às despesas totais.

Para identificar se os fatores fiscais que influenciaram o bem-estar social nos Estados foram testados algumas variáveis, em conformidade com a Tabela 2. Por não haver observações disponíveis de todas as variáveis para todas as unidades federativas, utilizamos um painel com dados não balanceado, onde se permite que as estimativas sejam feitas mesmo havendo observações ausentes. Além das estatísticas descritivas, foram geradas oito regressões com diferentes variáveis dependentes. A tabela contendo a matriz de correlação das variáveis explicativas do modelo está disponível no apêndice deste trabalho. A análise da matriz não indica que haja valores elevados das correlações dois a dois entre as explicativas, ao mesmo tempo percebe-se que os indicadores de pobreza (monetários e não-monetários), desigualdade e bem-estar estão estreitamente relacionados entre si.

Antes de realizar as estimações, as variáveis foram colocadas em forma de logaritmo natural, com exceção das *dummies*. Esse procedimento busca melhorar o ajuste do modelo e também para se obter as elasticidades estimadas, ou a sensibilidade da variável dependente com respeito aos seus fatores determinantes. O modelo foi estimado com dados em painel, para as 26 unidades federativas do país e compreendendo o período de 2000 a 2007. O modelo econométrico é especificado a seguir:

$$\ln X_{it} = \alpha + c_i + \alpha_1 \ln FPE_{it} + \alpha_2 \ln SS_{it} + \alpha_3 \ln EC_{it} + \alpha_4 \ln HU_{it} + \alpha_5 \ln END_{it} + \alpha_6 \ln DP_{it} + \alpha_7 EDG_{it} + \alpha_8 NO_i + \alpha_9 NE_i + \alpha_{10} SU_i + \alpha_{11} SE_i + u_{it}$$

Onde: $i=1, 2, 3, \dots, 26$ e $t=2000, \dots, 2007$

A definição das variáveis explicativas segue o que foi exposto na Tabela 2. O vetor de variáveis dependentes, X_{it} , é composto por um conjunto de indicadores sociais dos Estados, sendo seis indicadores de pobreza, um de desigualdade e outro de bem-estar social. Nesse trabalho utilizamos três indicadores monetários de pobreza dado pelas medidas FGT (P(0), P(1) e P(2)) e os outros três são indicadores não-monetários (EVN, MI, ANALF). A medida de desigualdade é representada pelo coeficiente de GINI (G), que varia entre zero (perfeita igualdade) e 1 (máxima desigualdade). O indicador de bem-estar utilizado é o Índice de Bem-Estar de SEN dado por $w = Y(1 - \alpha G)$, onde Y é a renda familiar *per capita* do estado, G é o índice de GINI e α um indicador de aversão a desigualdade, no presente trabalho foi considerado uma máxima aversão à desigualdade, correspondendo a um α igual à unidade.

Como variáveis explicativas do modelo, além das variáveis fiscais, há ainda um conjunto de variáveis de controle representado por variáveis *dummies* para o nível educacional do governador e para a região em que o Estado está localizado. EDG assume valor 1 caso o governador tenha nível superior completo e 0 caso contrário. As *dummies* regionais assumem valor 1 quando o Estado pertence a região a que a variável se refere, para as demais regiões atribuímos sempre valor zero. As variáveis de controle regionais permitem examinar a existência de diferentes interceptos para os Estados e refletem características que podem afetar os indicadores sociais e que não seriam totalmente captados, devido às disparidades socioeconômicas, regionais e outras especificidades locais. Além disso, o modelo apresenta o termo u_{it} que é o erro idiossincrático, que supomos atender as propriedades clássicas, e pode ser entendido como os fatores não observados, que podem mudar ao longo do tempo e dessa forma afetar a variável dependente. Assim a soma $\varepsilon_{it} = c_i + u_{it}$ é chamada de erro de composição.

O termo c_i , heterogeneidade não observada, em cada equação é responsável por captar os fatores não observados e as características individuais de cada Estado, que são constantes no decorrer do tempo, porém que afetam os indicadores de bem-estar. Devido à existência desses efeitos não observados, os modelos com dados em painel podem ser estimados por mais de um método, dependendo se há ou não correlação entre o efeito não observado e os regressores do modelo. Caso não haja tal correlação, o método de efeitos aleatórios se torna mais atraente, porém se houver correlação entre o termo c_i e as explicativas, ele deve ser removido, podendo ser usado o estimador de efeitos fixos ou de primeira diferença que transforma os dados para remover a heterogeneidade não observada antes da estimação.

A decisão entre qual método usar pode ainda vir de como os c_i são entendidos, como resultados de uma variável aleatória ou como parâmetros que devem ser estimados para cada observação i . No primeiro caso, usa-se efeitos aleatórios e para o segundo caso, usa-se efeitos fixos, onde se permite um intercepto diferente para cada unidade de observação.

O estimador de efeitos fixos e o de primeira diferença consistem em eliminar a heterogeneidade não observada, fazendo uma transformação interna nos dados suficiente para eliminar c_i , partindo do fato de que ele não varia no tempo, e daí então basta usar Mínimos Quadrados Ordinários agrupados nos dados transformados. Por outro lado, se assumirmos que a heterogeneidade não observada não tenha correlação com todas as variáveis explicativas do

modelo, então o método de efeitos aleatórios será o mais apropriado. O modelo foi estimado utilizando o método de efeito aleatório, que trata a heterogeneidade como sendo aleatória, e de efeitos fixos que remove a heterogeneidade. No final de cada regressão, o teste de Hausman possibilitou a escolha entre qual dos métodos é o mais apropriado.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nessa seção, apresentamos os resultados das estimativas do modelo econométrico na forma log-linear, apresentado na seção anterior, que procura identificar o impacto da descentralização fiscal e dos níveis de gastos e endividamento nos indicadores sociais dos Estados utilizando-se da técnica de efeitos aleatórios, já que, de acordo com o teste de Hausman não foi possível rejeitar a hipótese que este é o método correto. Ademais, o grau de ajuste dos modelos estimados mostrou-se bastante favorável, como pode ser visto pelo alto valor de R^2 e pelo teste de significância global. A Tabela 6, a seguir, sintetiza os resultados encontrados nas estimações dos modelos.

Inicialmente pode-se observar através da variável FPE que quanto menor a centralização fiscal mais baixa tende a ser os níveis de pobreza monetária dos Estados e esse efeito é mais intenso quando se leva em conta a intensidade e a severidade da pobreza, dado por P(1) e P(2) respectivamente. Quanto aos indicadores de pobreza não-monetária, verifica-se que esse resultado segue também o padrão anterior e que a mortalidade infantil e o analfabetismo tendem a se reduzir com a descentralização e que a longevidade tende a ser mais elevada.

Além do mais, observa-se que a descentralização fiscal tende a diminuir a concentração de renda e elevar o nível de bem-estar social medido pelo índice de Sen. Como discutido na seção 2, esse resultado pode ser explicado pela a idéia de que a maior dependência dos repasses federais por parte das unidades subnacionais pode desestimular a busca por geração de receitas tributárias próprias, o que diminui o comprometimento na aplicação mais efetiva dos recursos na melhoria das políticas sociais.

Tabela 6: Resultados das Regressões

Dependentes	lnP(0)	lnP(1)	lnP(2)	lnEVN	lnMI	lnANALF	lnGINI	lnSEN
lnFPE	0,1530* (0,0398)	0,1759* (0,0507)	0,1809* (0,0562)	-0,0096* (0,0047)	0,0632* (0,0355)	0,0997* (0,0595)	0,0223* (0,0129)	-0,1185* (0,0393)
lnSS	-0,0987* (0,0284)	-0,1512* (0,0366)	-0,1825* (0,0412)	0,0159* (0,0019)	-0,1483* (0,0193)	-0,1196* (0,0245)	-0,0299* (0,0084)	0,1003* (0,0266)
lnEC	0,0513 (0,0471)	0,1120* (0,0607)	0,1613* (0,0682)	-0,0204* (0,0033)	0,1774* (0,0343)	0,1096* (0,0424)	0,0361* (0,0142)	-0,1197* (0,0445)
lnHU	0,0260* (0,0074)	0,0262* (0,0096)	0,0275* (0,0108)	-0,0021* (0,0005)	0,0160* (0,0066)	0,0244* (0,0066)	0,0020 (0,0022)	-0,0170* (0,0070)
lnEND	0,1223* (0,0211)	0,1383* (0,0271)	0,1398* (0,0304)	-0,0132* (0,0015)	0,1001* (0,0168)	0,0613* (0,0192)	0,0297* (0,0063)	-0,1056* (0,0199)
lnDP	0,1408* (0,0523)	0,1848* (0,0675)	0,1795* (0,0759)	-0,0003 (0,0035)	-0,0172 (0,0360)	-0,0177 (0,0448)	0,0110 (0,0156)	-0,0893* (0,0490)
EDG	-0,1209* (0,0485)	-0,0803 (0,0621)	-0,0531 (0,0693)	0,0073* (0,0041)	-0,0286 (0,0644)	-0,0277 (0,0516)	-0,0060 (0,0151)	0,0597 (0,0467)
NO	0,3575* (0,1031)	0,4942* (0,1310)	0,5455* (0,1451)	-0,0433* (0,0149)	0,2870* (0,0963)	0,0496 (0,1831)	0,0500* (0,0339)	-0,3414* (0,1021)
NE	0,5212* (0,0954)	0,7246* (0,1212)	0,8151* (0,1342)	-0,0664* (0,0140)	0,5919* (0,0945)	0,7951* (0,1725)	0,0830* (0,0314)	-0,6063* (0,0947)
SU	-0,1686 (0,1076)	-0,1995 (0,1366)	-0,2190 (0,1511)	0,0051 (0,0163)	-0,2121* (0,1081)	-0,3844* (0,1998)	-0,0242 (0,0355)	0,1340 (0,1069)
SE	0,1544 (0,1143)	0,2128 (0,1452)	0,2463 (0,1606)	-0,0189 (0,0166)	0,0007* (0,1096)	-0,1156 (0,2043)	0,0628* (0,0376)	-0,1031 (0,1134)
Intercepto	-1,8247* (0,2683)	-2,9326* (0,3448)	-3,4101* (0,3864)	4,3170* (0,0234)	2,7533 (0,2027)	2,3455* (0,2918)	-0,7450* (0,0823)	5,8628* (0,2555)
R ² within	0,3972	0,3753	0,3625	0,6635	0,5768	0,3264	0,3059	0,3689
R ² between	0,9090	0,9167	0,9160	0,7924	0,8728	0,8501	0,6178	0,9200
R ² overall	0,8565	0,8624	0,8579	0,7795	0,8522	0,8344	0,5237	0,8727
Prob > χ^2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Observações	203	203	203	203	180	203	203	203
Hausman (χ^2)	4,23	3,44	5,61	3,12	6,02	3,22	2,78	4,76

Obs: Os números entre parênteses são os desvio padrão. * indica significância a pelo menos 10%.

Com relação à composição dos gastos, representado pelo coeficiente das variáveis SS, (saúde e saneamento), EC (educação e cultura) e HU (habitação e urbanismo) observa-se que maiores proporção dos gastos estaduais com saúde no total das despesas têm impactos significativos na redução dos indicadores de pobreza monetária, com efeitos mais expressivos nos níveis mais baixos da população pobre. Em termos dos indicadores não-monetários, observa-se que ele aumenta a expectativa de vida ao nascer, reduzir a mortalidade infantil e diminui o analfabetismo. Ademais, a desigualdade de renda tende a cair com efeitos positivos sobre o bem-estar social.

Entretanto, quando se observa os efeitos do aumento dos gastos estaduais em educação na despesa total, percebe-se que há tendência de aumento na intensidade e severidade da pobreza monetária, assim como na taxa de mortalidade infantil, taxa de analfabetismo, concentração de renda e reduz por outro lado a expectativa de vida ao nascer e o nível de bem-estar. Em parte esse resultado pode ser explicado porque constitucionalmente a responsabilidade pelo ensino médio é dos governos estaduais e o aumento das despesas nessa faixa educacional acaba sendo concentrador já que os níveis educacionais das pessoas mais pobres estão estreitamente relacionados ao ensino fundamental e básico.

Resultados semelhantes aos dos gastos em educação podem ser observados em habitação e urbanismo que apresentam um impacto adverso com os indicadores de pobreza e bem-estar, apesar do coeficiente do Gini não ser significativo nesse caso. Esses resultados nos sugerem que os governos subnacionais, acabam enfrentando um *trade-off*, pois ao decidir destinar mais recursos para uma das funções acaba reduzindo a participação dos gastos nas demais áreas que teriam impactos mais significativos sobre a melhoria dos indicadores sociais.

Os resultados, de maneira geral, apontam também para a importância que a organização das contas públicas tem sobre a qualidade de vida da população, uma vez que as evidências encontradas apontam que a redução do endividamento e da despesa de pessoal tende a reduzir a pobreza e a desigualdade de renda, como discutido na seção II. Essas proposições estão baseadas no fato de que o coeficiente da variável END (endividamento) mostrou-se significativo em todas as regressões e com os sinais esperados. Assim, por exemplo, observa-se que os Estados mais endividados, apresentam, em média, maiores níveis de pobreza e esse efeito tende a ser mais intenso para as camadas mais pobres.

Quanto a variável DP (despesa com pessoal), ela mostrou-se relevante para explicar os indicadores monetários de pobreza e o índice de bem-estar, mas seus coeficientes não mostraram-se significativos para as medidas de pobreza não-monetárias e de

desigualdade. Assim, com base nesses resultados podemos afirmar que, quanto menor o endividamento ou as despesas com pessoal como proporção da receita corrente líquida, maiores seriam a disponibilidade de recursos a serem gastos de forma produtiva com impacto no aumento da renda média do Estado e/ou possibilitando a realização de políticas sociais distributivas que possam aumentar a renda dos mais pobres, contribuindo para a queda da desigualdade.

Quanto às variáveis dummies utilizadas, verifica-se inicialmente que quanto maior o nível educacional do Governador menor é a proporção de pobre e maior a esperança de vida ao nascer, sendo o coeficiente das outras variáveis dependentes não significativos. A utilização dessa *dummy* teve o propósito de ser uma *proxy* para a boa gestão administrativa o que poderia gerar importantes impactos nos indicadores sociais. Por fim, vale destacar que todas as variáveis regionais adicionadas ao modelo, quando significativas, mostraram-se de acordo com os resultados esperados, indicando no caso que as regiões Norte e Nordeste estão piores situações sociais que o Sul e Sudeste. Conseqüentemente, os Estados pertencentes a essas regiões teriam maiores dificuldades na melhoria do padrão de vida de sua população.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Reduzir pobreza e desigualdade de renda e aumentar os níveis de bem-estar social da população têm sido um desafio das autoridades brasileiras nas últimas décadas e esse desafio tem sido perseguido especialmente pela organização do Estado brasileiro através de um conjunto de reformas macroeconômicas realizadas na década de 1990, originada principalmente após o Plano Real. Nesse contexto, os instrumentos de aumento de renda dos mais pobres têm como pilares essenciais o aumento da renda média e da economia e o desenho correto de políticas redistributivas, que garanta que o crescimento econômico seja acompanhado da redução da desigualdade.

Nesse contexto, esse artigo evidencia que a organização das contas do setor público brasileiro especialmente após o Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira dos Estados e da Lei de Responsabilidade Fiscal juntamente com o processo de descentralização fiscal observado no Brasil estabeleceram as condições fiscais essenciais para que os governos subnacionais pudessem desenvolver ações mais efetivas nessa área em todos esses anos, o que vem se traduzindo em melhoria acentuada desses indicadores.

6. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

ALDERMAN, H. Social Assistance in Albania: Decentralization and Targeted Transfers. World Bank, 1998. (Working Paper 134)

ALESINA, A.; Hausmann, R.; Hommes, R.; Stein, E. Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin American. *Journal of development economics*, v.59, n.253-273, 1999.

ALESINA, A.; PEROTTI, R. Budget Deficits and Budget Institutions. National bureau of economic Research, n.5556, Cambridge, 1996. (Working paper)

ALESINA, A.; TABELLINI, G. A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt in a Democracy. *Review of economic studies*, n.57, p.403-414, 1990.

ARZE, J.; MARTINEZ-VASQUEZ, J.; MCNAB, R. Decentralization and the composition of Public Expenditures. International Studies Program, 2005. (Working Paper)

ASANTE; ANKOMAH, F. Economic Analysis of Decentralization in Rural Ghana. Frankfurt am Main, 2003.

AZFAR; OMAR; KÄHKÖNEN; SATU; MEAGHER; PATRICK. Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings. IRIS Center, Univerty of Maryland, 2001.

BAHL; ROY; MARTINEZ- VAZQUEZ, J.; WALLACE S. State and Local Choices in Fiscal Redistribution. *National Taz Journal*, v.55, n.4, p. 723-742, 2002.

BOEX; JAMESON; HEREDIA-ORTIZ E.; MARTINEZ-VASQUEZ, J.; TIMOFEEV A.; YAO, G. Fighting Poverty Through Fiscal Decentralization. International Studies Program. Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2006. (Working Paper)

BOSSUYT, J.; GOULD, J. Decentralization and Poverty Reduction: Elaborating the Linkages. ECDPM Policy Management Brief 12, 2000.

BRENAN; GEOFFREY; BUCHANAN, J. The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

BROWN; CHARLES; OATES W. Assistance to the poor in a federal system. *Journal of public Economics*, v. 32, p. 307-330, 1987.

CORNIA, A. G.; JOLLY, R.; STEWART, F. Adjustment with a Human Face. Vol. 1: Protecting the Vulnerable and Growth, Oxford, 1987.

CROOK, R. C.; SEVERISSON, A. S. Decentralization and Poverty Alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis or, is West Bengal unique?, 2001. (IDS Working Paper 130)

FAGUET, J. Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia. Washington D.C, 2001. (World Bank Policy Research Working Paper 2516)

GALASSO, E.; RAVALLION, M. Distributional Outcomes of a Decentralized Welfare Program. Washington D.C, 2000. (World Bank Policy Research Working Paper 2316)

GIUBERTI, A. C. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os Gastos dos Municípios Brasileiros. Dissertação de mestrado em Economia. São Paulo: Universidade de São Paulo – USP. 2005.

GIUBERTI, A. C. Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. Brasília: ESAF, 2005. 46p. Monografia premiada em 2º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional – 2005, Leu de Responsabilidade Fiscal, Brasília (DF).

GUEDES, K.P.; GASPARINI, C. E. Descentralização Fiscal e o Tamanho do Governo no Brasil. Economia Aplicada. São Paulo, V. 11, n.2, p.303-323, abril-junho 2007

HAYEK, F.A. The use of Knowledge in Society. American Economic Review, n.35, p. 453-530, 1945.

JOHNSON, C. Decentralization in India: Poverty, Politics and Panchayatti Raj. ODI, London, 2003. (Working Paper 199)

JÜTTING, J. Decentralization and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact. OECD Development Centre, Paris, 2004. (Working Paper 236)

KLASEN, S. In Search of the Holy Grail. How to Achieve Pro-Poor-Growth?, in: Tungodden, Bertil; Stern; Nicholas (eds.), Towards Pro-Poor Policies. Proceedings from the

ABCDE Europe 2003. Washington D.C.: World Bank: pp. 63-93, 2004.

LIVITACK, J.; AHMAD, J. K.; BIRD, R. M. Decentralization Briefing notes. World Bank Institute, 1998.

MARTINEZ-VASQUEZ, J.; MCNAB, R. Fiscal Decentralization, Macro-Stability and Growth. Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública, 2006.

MARTINEZ-VASQUEZ, J.; MCNAB, R. Fiscal Decentralization and Economic Growth. World Development, v. 31, n. 9, p. 1597-1616, 2003.

MELLO, G. R.; SLOMSKI, V. Estudo dos reflexos da lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos estados brasileiros. MIMEO

MORA, M. GIAMBIAGI, F. Federalismo e Endividamento Subnacional: Uma Discussão Sobre a Sustentabilidade da Dívida Estadual e Municipal. IPEA. Texto para discussão Nº 1142.2005.

MUSGRAVE, R. A. The theory of Public Finance, New York: McGraw-Hill, 1959.

NELSON, M.A. Searching for Leviathan: Comment and Extension. The American Economics Review, v.77, n.1, p.198-204, Mar. 1987.

OATES, W. Fiscal Federalism. New York, 1972.

OATES, W. The Theory of Public Finance in a Federal System. The Canadian Journal of Economics, v. 1, n. 1, p. 37-50, 1968.

PERSON, T.; SVENSSOL, L. Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences. *The Quarterly Journal of Economics*, n. 104, p.325-346, 1989.

POTERBA, James. Do Budget Rules Work? NBER (Working Paper n.5550. 1996)

PRUD'HOMME, R. On the Dangers of Decentralisation. *World Bank Policy Research*, 1995. (Working Paper 1252)

RODDEN, J. The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World, *American Journal of Political Science*, 2002.

RODDEN, J.; WIBBELS, E. Beyond the Fiction of Federalism: Macroeconomic Management in Multitiered systems. *World Politics*, v. 54, n. 4, p. 494-531, 2002.

RODDEN, J; ESKELAND, G.; LIVTACK , J. Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. Cambridge and London: MIT Press, 2003.

RODRIGUEZ-POSE, A.; EZCURRA, R. Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A Cross-Country Analysis. Instituto Madrileño de Estudios Avanzados (IMDEA) Ciencias Sociales, 2009. (Working Papers 2009-04,)

ROUBINI, N.; SACHS, J. Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the industrial Democracies. *European Economic Journal*, n.33, p. 903-933, 1989.

SHAH, A. Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Beter or for Woese. In *Fiscal Decentralization in Emerging Economies: Governance Issues*, K. FukasaKu, & L. de Mello, eds. Washington, D.C.: Organization for Economic Cooperation and Development, v. 25, n. 1, p. 126-157, 1999.

SHAR, A.; TOMPSON, T. Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures. *World Bank Policy Research*, 2004. (Working Paper 3353)

STIGLER, G. The Tenable Range of Functions of Local Government. Joint Economic Committee, *Federal Expenditure Policy for Economic Growth ad Stability*, 1957.

TEXEIRA, A. C.; TEXEIRA, A. C. C.; SANT'ANNA, J. M. B.; DAMONECH, L. F.; NOSSA, V. O Impacto ex-post da lei de responsabilidade fiscal nº. 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. MIMEO

VON HAGEN, J. Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Community, mimeo,1992.

WERLANG, S. R. C., FRAGA, A. Os bancos estaduais e o descontrole fiscal: alguns aspectos. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v.49, n.2, p.265-275, abr/jun. 1995

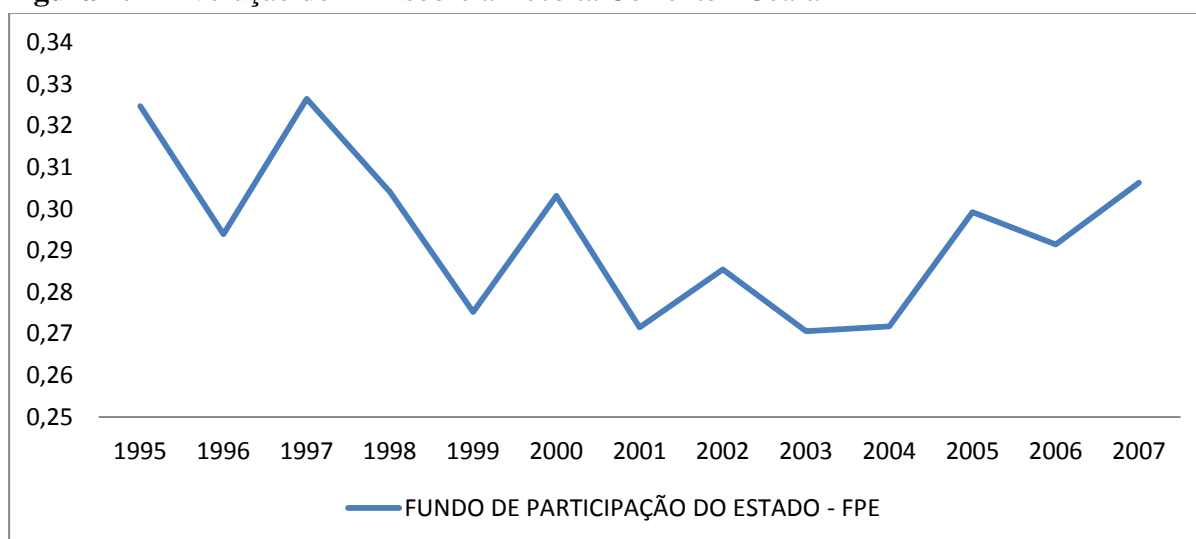
WORLD BANK. *Attacking poverty. World Development Report 2000/01*, Washington D.C, 2001.

Anexo I

A Evolução dos Dados Fiscais do Ceará

Podemos examinar a evolução de alguns indicadores fiscais para o Ceará. Pela Figura 4 observa-se que até 2004 o FPE vem perdendo participação na receita corrente do Estado, e a partir desse ano volta a subir, representando em 2007 a quase 30%.

Figura 4: A Evolução do FPE sobre a Receita Corrente - Ceará



Em termos da despesa de pessoal sobre a RCL observa-se pela Figura 5 que ela é crescente com picos em 1997 e 2004, estabilizando-se aos níveis limites da LRF. Comportamento distinto ocorre com o endividamento (Figura 6) sendo crescente até 2002, e a partir desse ano apresenta uma trajetória de redução, chegando em 2007 a seus níveis mais baixos.

Figura 5: Evolução da Despesa com Pessoal sobre Receita Corrente Líquida - Ceará

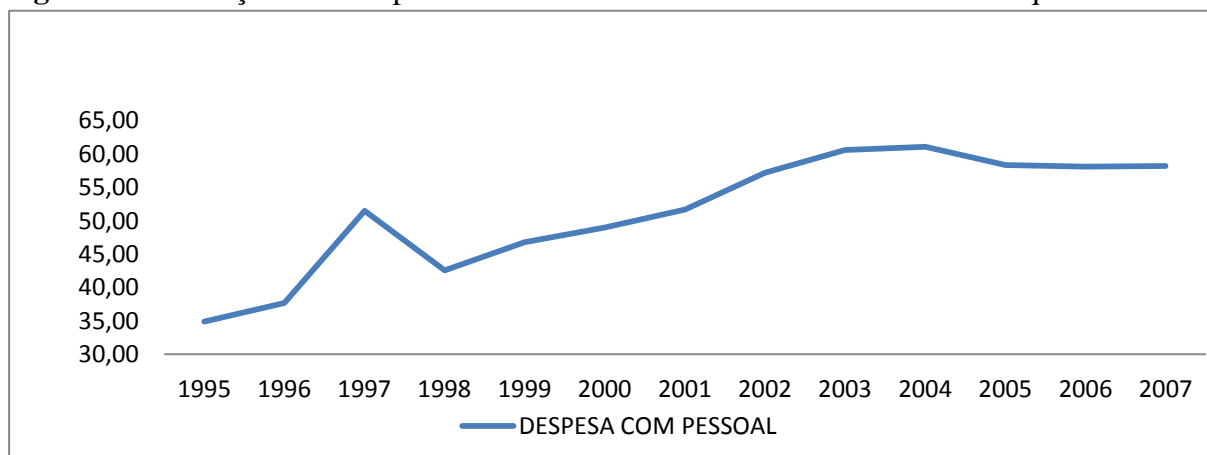
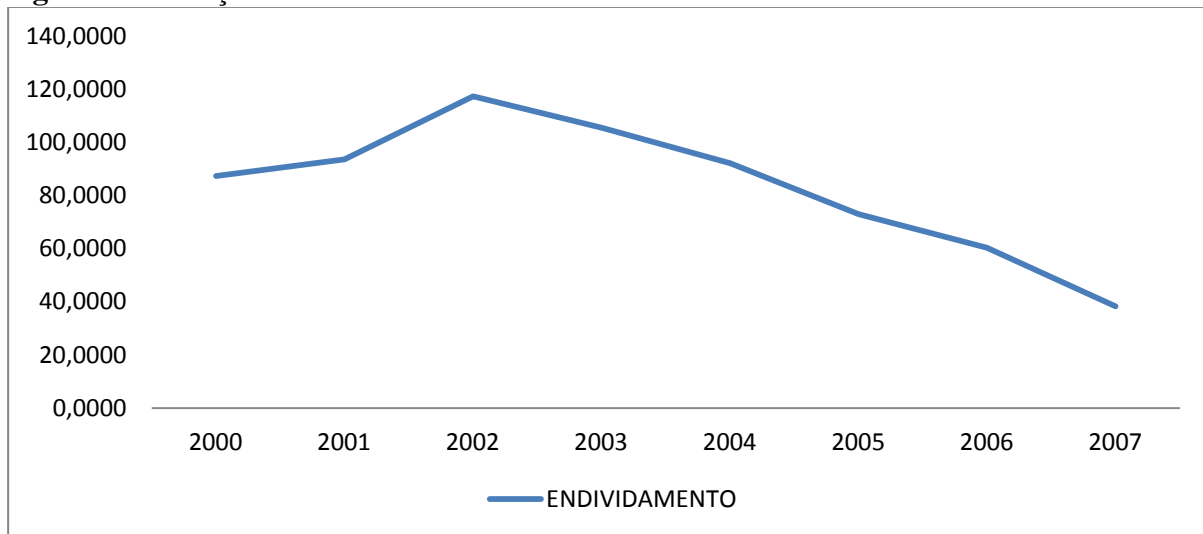


Figura 6: Evolução do Nível de Endividamento - Ceará



Apêndice A

Matriz de Correlações

	lnP(0)	lnP(1)	lnP(2)	lnEVN	lnMI	lnANALF	lnGINI	lnSEN	lnFPE	lnSS	lnEC	lnHU	lnEND	lnDP	EDG	NO	NE	SU	SE
lnP(0)	1.000																		
lnP(1)	0.994	1.000																	
lnP(2)	0.985	0.998	1.000																
lnEVN	-0.814	-0.835	-0.845	1.000															
lnMI	0.880	0.892	0.895	-0.875	1.000														
lnANALF	0.876	0.884	0.883	-0.770	0.882	1.000													
lnGINI	0.741	0.773	0.785	-0.671	0.734	0.725	1.000												
lnSEN	-0.976	-0.983	-0.981	0.852	-0.898	-0.902	-0.713	1.000											
lnFPE	0.803	0.780	0.762	-0.689	0.701	0.690	0.431	-0.769	1.000										
lnSS	0.163	0.154	0.149	-0.064	0.140	0.077	0.013	-0.149	0.203	1.000									
lnEC	0.103	0.127	0.141	-0.200	0.121	0.040	0.045	-0.133	0.212	0.131	1.000								
lnHU	0.182	0.188	0.194	-0.141	0.175	0.065	0.061	-0.167	0.176	0.339	0.191	1.000							
lnEND	-0.256	-0.234	-0.226	0.170	-0.085	-0.055	0.048	0.193	-0.518	-0.388	-0.225	-0.354	1.000						
lnDP	0.045	0.063	0.062	0.024	0.130	0.128	0.173	-0.061	-0.179	-0.076	-0.198	-0.210	0.470	1.000					
EDG	0.147	0.185	0.198	-0.163	0.192	0.344	0.195	-0.203	0.055	-0.028	-0.081	-0.033	0.172	0.271	1.000				
NO	0.172	0.146	0.134	-0.081	0.012	-0.143	-0.073	-0.079	0.448	0.307	0.326	0.283	-0.676	-0.381	-0.291	1.000			
NE	0.680	0.705	0.715	-0.713	0.785	0.829	0.583	-0.763	0.426	0.112	-0.016	0.075	0.088	0.233	0.405	-0.443	1.000		
SU	-0.569	-0.546	-0.541	0.467	-0.510	-0.453	-0.463	0.502	-0.366	-0.206	-0.062	-0.129	0.224	0.131	0.201	-0.219	-0.267	1.000	
SE	-0.440	-0.423	-0.407	0.387	-0.431	-0.402	-0.122	0.455	-0.698	-0.078	-0.152	-0.156	0.237	0.048	-0.026	-0.253	-0.308	-0.153	1.000



Laboratório de Estudos da Pobreza

Os **Ensaio sobre Pobreza e Desigualdade** são estudos que tem como finalidade principal tratar um determinado problema na área de desenvolvimento econômico de forma mais acadêmica, oferecendo ao leitor a possibilidade de um maior detalhamento da metodologia científica adotada.

O **Laboratório de Estudos da Pobreza - LEP** é um centro de pesquisa instalado no Curso de Pós-Graduação em Economia (CAEN), da Universidade Federal do Ceará (UFC). Tem como finalidade principal estudar as causas e consequências da pobreza e desigualdade social no Brasil, com preocupações especiais nos problemas do Nordeste e Ceará.

Acesse o site www.caen.ufc.br/index.php/pesquisa/laboratorio-de-estudos-da-pobreza para conhecer outras publicações e obter mais informações.