

O impacto *ex-post* da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros*

Luiz Fernando Dalmonech**

Arlton Teixeira***

José Mário Bispo Sant'Anna****

SUMÁRIO: Introdução; 2. Revisão da literatura; 3. Procedimentos metodológicos; 4. Resultados e análise de dados; 5. Considerações finais.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Revision of literature; 3. Fiscal Responsibility Law (FRL); 4. Methodological procedures; 5. Results and analysis of data; 6. Conclusion.

PALAVRAS-CHAVE: Lei de Responsabilidade Fiscal; índice de despesa líquida com pessoal do Poder Executivo; políticas públicas; consequências não antecipadas de política econômica; políticas econômicas.

KEY WORDS: Law of Fiscal Responsibility; index of liquid expense with personnel of the executive power; public policy; consequences not anticipated economic policy; economic policy.

Este trabalho analisa o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nas finanças e no crescimento econômico nos estados do Brasil, por meio de um banco de dados próprio, constituído por informações obtidas na Secretaria do Tesouro Nacional, no período de 2000 a 2004. Para os testes econométricos foi utilizada a ferramenta

* Artigo recebido em jun. 2009 e aceito em nov. 2010.

** Mestre em ciências contábeis pela Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (Fucepe). Professor da Faculdade de Aracruz (ES). Endereço: rua Bom Pastor, 58, ap. 201 — Campo Grande — CEP 29146-060, Cariacica, ES, Brasil. E-mails: prolfid@yahoo.com.br e dalmonech@gmail.com.

*** PhD em economia pela University of Minnesota (USA). Professor da Fucepe Business School. Endereço: rua Elesbão Linhares, 183, ap. 501 — Praia do Canto — CEP 29055-330, Vitória, ES, Brasil. E-mail: arilton@fucepe.br.

**** Mestre em ciências contábeis. Auditor interno do estado do Espírito Santo. Professor da Fucepe Business School. Endereço: rua Castelo Branco, 885, ap. 1202 — Praia da Costa — CEP 29101-045, Vila Velha, ES, Brasil. E-mail: josemario@secont.es.gov.br.

Dados em Painel, o Teste de *Mann-Whitney* e a Técnica de Componentes Principais. Os resultados encontrados, de modo geral, demonstram que a LRF não apresentou efeitos sobre as finanças e o crescimento econômico dos estados brasileiros, mas causou impacto positivo aos estados de maior Produto Interno Bruto (PIB), do prisma da redução de despesa. Na receita agregada nacional houve impacto negativo, pois essa receita decresceu nos estados de maior PIB, não sendo compensada pelo aumento de receitas correntes líquidas pelos estados de menor PIB. Portanto, houve penalidades para os estados de maior capacidade fiscal, maior organização fazendária e maior crescimento econômico e benefícios para os estados em situação contrária, mas que, em nível nacional, proporcionou resultados econômicos negativos.

The Law of Fiscal Responsibility nº 101 of the year 2000: the impact ex-post in the finances the Brazilian states

This work analyzes the impact of the law of fiscal (LRF) responsibility, in the finances and in the economical development in States of Brazil, through an own database, constituted by information obtained at the General office of National Treasury, in the period from 2000 to 2004. For the tests economics the tool was used Given in Panel, the Test of Mann-Whitney and the Technique of Main Components. The found results, in general, they demonstrate that LRF didn't present effects on the finances and in the economical development of Brazilian States, but it caused positive impact to States of larger Gross Domestic Product (GDP), under the prism of the expense reduction. In the income joined national, there was negative impact, because that income decreased in States of Larger GDP, not being compensated by the increase of liquid average incomes by States of smaller GDP. Therefore, there were penalties for States of larger capacity fiscal, larger organization policy and larger economical development and benefits for States in contrary situation, but that in national level, it provided negative economical results.

1. Introdução

A carga tributária brasileira vem aumentando desde 1947, mas mesmo assim não se resolveu o problema do desequilíbrio fiscal no Brasil. Isso se deve ao fato de que as despesas crescem principalmente nos estados, mais do que as receitas, devido a uma demanda reprimida por gastos sociais e investimentos em infraestrutura. Esse fato é citado por Varsano e colaboradores (1998) quando afirmam que “[...] existe um desequilíbrio fiscal potencial bem maior do que o efetivamente registrado nas contas públicas”.

Segundo Carvalho (2001:1), com a aproximação do fim do acordo firmado com o FMI, as preocupações passaram a direcionar-se para o período após o término do acordo firmado entre o Brasil e o FMI, ou seja, meados de 2001. Assim, as autoridades se propuseram a estancar o crescimento acelera-

do da relação dívida/PIB, estabilizando-a no patamar de 46,5% do PIB. Além da estabilização da dívida/PIB, o plano se propunha também a atingir superávits primários, com forte aumento de receita, envolvendo pesadas multas, programa de parcelamento de débitos tributários, receitas de concessão, entre outras medidas, muitas delas com término previsto para 2002.

Antecipando-se a esses fatos, surge a Lei Federal nº 101 de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo propósito era estabelecer a simetria informacional, com obrigatoriedade de publicações de relatórios governamentais, ações planejadas e transparentes, e estabelecer uma relação entre as despesas e as receitas com o objetivo de equilibrar as contas públicas.

A referida lei estabeleceu limites para despesas com pessoal e encargos em cada período de apuração e em cada ente da federação, de 50% para a União, 60% para os estados e municípios da receita corrente líquida. Portanto, uma das medidas de desempenho da administração pública ficou definida como a relação entre as Despesas Líquidas com Pessoal do Poder Executivo (DLPE) e a Receita Corrente Líquida (RCL), ou seja, o Índice de Despesas Líquidas com Pessoal do Poder Executivo (IDLPE).

A DLPE é a maior despesa governamental,¹ cujo limite estabelecido pela Lei nº 101/2000 é de 49% para as Despesas Líquidas com Pessoal do Setor Executivo sobre a Receita Corrente Líquida. Aos outros poderes coube 11%, totalizando os 60% estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

Mas não foi somente o estabelecimento de limites de despesas com pessoal que foi definido pela Lei nº 101/2000, ou seja, ela tinha um propósito maior que era o de minimizar os custos oriundos do endividamento público e tornar os estados com estrutura ágil e eficaz (Varsano et al., 1998).

Estudos realizados como os de Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006), Giuberti (2005) e Meneses (2006) demonstram que está ocorrendo redução na relação entre despesas correntes líquidas e receitas correntes líquidas dos municípios, que os objetivos estabelecidos em lei estão sendo, em média, alcançados. O aumento da receita, segundo Paes e Bugarin (2006) e Varsano e colaboradores (1998), pode ser devido ao aumento da carga tributária bruta dos municípios.

Diante do exposto, este trabalho tem como objetivo verificar o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre o Índice de Despesas Líquidas de

¹ Ressalta-se que a metodologia das contas nacionais divide o gasto das administrações públicas em quatro categorias: (i) consumo do governo; (ii) pagamentos de juros sobre a dívida pública; (iii) subsídios e transferências públicas de assistência e previdência; e (iv) gastos de investimento (Cardoso Jr., 2009: v. 1, p. 112).

Pessoal do Poder Executivo (IDLPE) dos estados brasileiros. Como hipótese (H_1) tem-se que a LRF teve impacto positivo sobre o IDLPE dos estados brasileiros.

O banco de dados foi formado a partir das informações obtidas na Secretaria do Tesouro Nacional, no período de 2000 a 2004. Para trabalhar os dados foram utilizadas as ferramentas Dados em Painel, a técnica de Componentes Principais e o Teste de Soma de Classificações de *Mann-Whitney*.

2. Revisão da literatura

Com o aumento de preço do petróleo por seus países exportadores, a redução de demanda, especialmente nos anos de 1973 e 1979, e o restabelecimento econômico de países afetados pela Segunda Guerra Mundial, houve um impacto na economia mundial promovendo a necessidade de redefinição do papel do Estado.

Isso aumentou a necessidade de controle sobre os gastos públicos, principalmente na área social. Para essa consecução foram introduzidos padrões gerenciais na administração pública (*Managerialism*; *New Public Management* — NPM²), inicialmente na Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia, e posterior e gradualmente na Europa Continental e Canadá (Abrucio, 1997).

Assim, o modelo burocrático *weberiano*, relacionado ao funcionamento interno dos Estados, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental, deixou de responder às demandas da sociedade contemporânea, caminhando para o lado contrário dos anseios dos cidadãos. Surge, portanto, a necessidade de um novo modelo de gestão que permita o controle dos gastos públicos e a demanda pela melhor qualidade dos serviços públicos e de investimentos em infraestrutura (Abrucio, 1997; Melo e Azevedo, 1998). Desta forma, passa-se a acreditar que as regras de procedimentos estabelecidas por meio de medidas legais *per se* não são suficientes para garantir a qualidade, a eficiência e a produtividade no desempenho das funções no setor público, caminhando, desta forma, para o modelo econômico da burocracia.

² A NPM é um modelo gerencial fundamentado na racionalidade econômica e nos princípios de gestão da iniciativa privada aplicáveis ao setor público (Abrucio, 1997). No Brasil, por exemplo, a NPM serviu de base para as privatizações e desenvolvimento das parcerias público-privadas — PPP (Lei nº 11.079/2004).

Desta forma, a abordagem do modelo econômico da burocracia (niskaniano), da perspectiva racional e autointeressada, emprega o conceito de maximização da utilidade da teoria econômica e do prisma da teoria positiva, tendo os problemas formulados e mensurados por meio de modelos matemáticos e estando, assim, mais próxima das necessidades atuais da administração pública. Por esta abordagem, acredita-se que a implementação das políticas públicas apresentará resultados e que estes resultados serão observados pelo legislador, por exemplo, tal qual previsto na Lei Complementar nº 101/2000. O pressuposto é que o burocrata, cerne do modelo, decide pelas ações sobre as quais tem responsabilidades e preferências, de forma que irá maximizar os resultados. Entretanto, este modelo, apesar de permitir medir o resultado de programas, não garante a eficácia das políticas públicas uma vez que os indicadores podem ser incompletos e de difícil reconhecimento e mensuração (Bendor, 1988), por exemplo, o problema de agência entre o principal e o agente.

Neste contexto, foram introduzidos em alguns países padrões gerenciais na administração pública, inicialmente na Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia, e posterior e gradualmente na Europa Continental e Canadá (Abrucio, 1997; Siqueira, 2004; Giuberti, 2005; Meneses, 2006).

Na Nova Zelândia, o Ato do Setor do Estado de 1988, e posteriormente o *Fiscal Responsibility Act*, de 1994, definiram as responsabilidades dos executivos em cargo de departamentos do governo e a prestação de contas de suas ações aos respectivos ministros de Estados. Os propósitos primavam pela melhora da produtividade, para assegurar maior liberdade e flexibilidade para uma administração efetiva e, ao mesmo tempo, assegurar que os administradores sejam os responsáveis em última instância pelo desempenho do governo. Nos Estados Unidos, o *Budget Enforcement Act*, de 1990, concentrou-se em controlar gastos e receitas públicas, sem a preocupação do estabelecimento de metas de déficit e dívida, não havendo preocupação com a equalização regional. Ambos alcançaram os resultados propostos (Siqueira, 2004; Bachur, 2004; Meneses, 2006).

No Brasil, houve tentativas de controle dos gastos públicos, mas como as despesas mínimas para sustentar a estrutura da administração pública mostram-se rígidas, o foco passou a ser o aumento das receitas. Assim, em 1947, a carga tributária era de 13,8% do PIB, apresentando um crescimento lento até atingir 18,7% do PIB em 1958. Em 1962, apresentou queda, passando a ser de 15,8%. Nos anos seguintes, apresentou uma tendência crescente, chegando em 1994 a 25% do PIB, e em 2000 a 29% (Varsano et al., 1998).

Corroborando com Varsano e colaboradores (1998), Paes e Bugarin (2006) afirmam que a imposição tributária no Brasil não é transparente e que nos últimos 10 anos se agravou com o aumento dos impostos, muitas vezes sem a percepção do contribuinte, dada a multiplicidade de tributos e alíquotas existentes no sistema tributário brasileiro. Concluíram que a carga tributária na despesa das famílias é de 38,63%, pagando 14,84% sobre a renda do trabalho e 27,94% sobre seu consumo (tributação indireta), no caso de uma família com renda de R\$ 400,00 em 2002.

Neste contexto surge a Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece os limites de despesas líquidas com pessoal inseridas dentro de um objetivo geral de equilibrar as despesas e as receitas nas três esferas governamentais e promover a transparência das contas públicas, além de reduzir o custo do endividamento público. Para isso, estabeleceu a avaliação de desempenho dos gestores públicos pela razão entre Despesas Públicas e Receitas Correntes Líquidas e entre Dívidas Consolidadas Líquidas e Receita Corrente Líquida.

Neste trabalho é analisado o índice de Despesas Líquidas com Pessoal do Executivo (IDLPE), utilizando duas bases: um índice é formado utilizando a Receita Corrente Líquida e o outro índice é formado utilizando o Produto Interno Bruto como base.

A Receita Corrente Líquida, segundo o art. 11 da Lei nº 101/2000 e a Resolução do Senado nº 40, de 2001, é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas: a contribuição dos servidores para o custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre os regimes de previdência quando o funcionário trabalha no setor privado (§ 9º do art. 201 da Constituição); incluídos os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, Lei Kandir, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, atual Fundef.

As Despesas Líquidas com Pessoal do Executivo, seguindo a definição do art. 18 da Lei nº 101/2000, é a diferença entre o somatório dos gastos do Poder Executivo com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de poder, com quaisquer espécies remuneratórias. Portanto, abrangendo vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. Deste somatório são deduzidas as despesas com pessoal, conforme definido no art. 19, § 1º da Lei nº 101/2000.

Ao estabelecer o limite máximo para Índice de Despesas Líquidas com Pessoal do Poder Executivo, a lei não levou em consideração o fato de os estados brasileiros serem heterogêneos. Assim, segundo Siqueira (2004), ao se comparar as leis de responsabilidade fiscal neozelandesas com as brasileiras, nas primeiras são estabelecidos os princípios gerais para a ação governamental, ou seja, a lei estabelece parâmetros para que cada caso em particular seja apreciado sob a luz da jurisprudência estabelecida.

O fato da não observância de que estados e municípios brasileiros são heterogêneos é demonstrado no trabalho de Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006), no qual os municípios que gastavam uma pequena parcela da sua receita corrente líquida com pessoal aumentaram seus gastos e o contrário ocorreu com os municípios que gastavam muito. Nesse trabalho, foi configurado que 78,57% dos municípios eram credores ou com participação de 0,2%, enquanto somente 21,43% eram devedores, ou seja, estavam com limites de endividamento acima da referida lei, representando 1,63% na dívida consolidada líquida total. Por outro lado, houve aumento crescente da dívida consolidada líquida dos governos locais sobre-endividados.

Meneses (2006) concluiu que houve redução de investimentos (gastos em infraestrutura) e aumento de despesas em função social. Concluiu também que não houve impacto nas despesas com pessoal. Encontrou impacto positivo sobre a probabilidade de os municípios gastarem menos do que o limite de 60% da Receita Corrente Líquida.

Para Giuberti (2005), a Lei de Responsabilidade Fiscal não teve efeito sobre o comportamento dos gestores com relação aos gastos com pessoal. Concluiu que a referida lei teve impacto positivo nos municípios que apresentaram um gasto elevado com esse item do orçamento.

Bachur (2004) descreve o problema gerado pelas transferências da União para os estados e municípios entre as unidades federativas, destacando que as transferências federais constituem um incentivo negativo para a ampliação da capacidade fiscal dos estados ou municípios. Esse fato já foi comentado por Melo e Azevedo (1998), quando falam dos critérios utilizados para a transferência do FPM e do FPE, e é corroborado por Bachur (2004), pois o critério de transferências independe da ampliação da base tributária de ISS ou ICMS.

Portanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal acabou dividindo os estados em dois grupos. Um grupo que foi penalizado, formado pelos estados de maior crescimento econômico, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Bahia e Santa Catarina. O outro grupo que não foi penalizado, formado pelos estados com menor crescimento econômico (outros estados).

Ao primeiro grupo foi estabelecida a redução de DLPE e ao segundo grupo foi permitido gastar acima do que realmente necessitam.

Assim, foram punidos os estados com maior esforço para aumentar sua capacidade fiscal, organizar sua administração fazendária, promovendo consequentemente o crescimento econômico, que são os estados transferidores de recursos. O segundo grupo é formado pelos estados que são beneficiados pelos recursos transferidos. Esses estados têm geralmente menor capacidade fiscal, administração fazendária menos organizada e menor crescimento econômico; esses estados utilizam-se, ainda, geralmente, de incentivos fiscais como instrumento de troca, em função de suas restrições em comparação com os primeiros, pois os investimentos privados tendem a seguir a lógica de mercado, baseada em benefícios econômicos. Foram beneficiados ainda pela Constituição Federal de 1988, pois não há incentivo para que eles ampliem suas capacidades fiscais, uma vez que as transferências de recursos constitucionais independem dessa ampliação.

No tópico seguinte é feita uma breve revisão da Lei nº 101/2000, conhecida como de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), fundamentada pela abordagem *niskaniano* que se refere às medidas de avaliação de desempenho e controle e de mecanismos de governança.

2.1 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A LRF é um instrumento legal que evidencia a aplicação do modelo econômico da burocracia (*niskaniano*), estabelecendo responsabilidades, mas, também, objetivos e metas ao gestor público diante da utilização de recursos econômicos escassos.

Assim, no art. 19, para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal e encargos, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais de 50% para a União e 60% para os estados e municípios da receita corrente líquida.

O limite estabelecido com a rubrica despesas com pessoal para os estados pela Constituição Federal foi distribuído conforme a Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, em 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; 6% (seis por cento) para o Judiciário; e 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; e 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados.

Para Siqueira (2004), a Lei de Responsabilidade Fiscal está repleta de “[...] regras que devem ser cumpridas *a priori*. Entre elas, os limites para gastos

com determinadas rubricas (particularmente pessoal) e para endividamento dos estados e dos municípios [...]”. Assim, a legislação brasileira prefere definir *ex-ante* os fatos, o que causa inflexibilidade no manejo das contas públicas, com repercussões negativas sobre a eficiência governamental, o que aumenta relativamente a incapacidade para punir infratores.

Esse fato ocorre porque nossas leis são baseadas na tradição do direito romano-germânico, o qual tenta regular *ex-ante* a atuação dos indivíduos, ou seja, existe predominância da forma sobre a essência.

Assim, fica prejudicada a avaliação de riscos e de ações que corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas. Seria necessário que os atributos explicitados na lei fossem mensuráveis e verificáveis; ou seja, que fossem definidos os parâmetros, as variáveis e suas métricas de modo que ficassem claros os critérios de avaliação do desempenho do gestor público e que assim pudesse também ser apreciado seu desempenho sob a luz da jurisprudência estabelecida.

Os atributos definidos em lei e para os quais não foi claramente definida sua métrica fazem com que os administradores sejam os responsáveis em última instância pelo desempenho do governo. Isso acarreta a consecução de ações de curto prazo, que favorecem projetos pessoais em detrimento de ações de longo prazo, como investimentos em infraestrutura, que em determinado momento afetarão a capacidade fiscal e o crescimento econômico.

Deste modo, a avaliação de desempenho, utilizando a razão entre despesas públicas ou dívidas consolidadas líquidas, não contempla medidas que possam realmente indicar a avaliação de desempenho do gestor público. Portanto, não há variáveis e métricas para a melhoria de produtividade, o crescimento econômico, o aumento da capacidade fiscal, a eficácia da organização fazendária e a qualidade dos serviços prestados, e a métrica para as melhores práticas gerenciais aplicadas aos recursos públicos.

Além dessas métricas, muitas informações de custos não ficam disponibilizadas, apesar do que determina a Lei nº 101/2000 em seu art. 50, inciso VI, § 3º: “A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”.

Assim, fica prejudicada a avaliação de desempenho do gestor público, uma vez que os estados brasileiros são heterogêneos, não permitindo comparabilidade de resultados entre eles, segundo a meta geral estabelecida em lei.

Isso leva ao fato descrito por Ingram, Raman e Wilson (1989) de que muito pouco do conteúdo da informação contábil do setor governamental contida nos relatórios governamentais é conhecido ou estudado.

Além disto, faltam publicações relacionadas com as informações de controle interno, que não foram contempladas com a Lei nº 101/2000, propostas pela auditoria. Se publicadas, ficaria evidenciado o nível de controle exercido pelo gestor público diante da utilização dos recursos públicos, além de propiciarem informações relacionadas ao risco e permitirem uma análise de custo *versus* benefício (Wallace, 1981).

3. Procedimentos metodológicos

A amostra é constituída por 26 estados brasileiros e o Distrito Federal. Esses entes públicos foram separados em dois grandes grupos. Um grupo formado por estados de menor PIB e outro grupo formado pelos estados de maior PIB. Para essa divisão foi utilizada a variação do PIB dos estados em torno da média amostral deste PIB. Assim, os estados que ficaram acima da média foram considerados pertencentes ao grupo de estados de maior PIB (BA, MG, PR, RJ, RS, SP, SC) e os que ficaram abaixo da média foram considerados pertencentes ao grupo de estados de menor PIB (todos os demais estados).

O banco de dados foi desenvolvido com informações obtidas na Secretaria do Tesouro Nacional, no período de 2000 a 2004. Os valores expressos em valor monetário foram corrigidos pelo índice Geral de Preços — Distribuição Interna (IGP-DI) por ser, normalmente, o mais utilizado neste tipo de atualização.

As variáveis utilizadas e atualizadas foram: (i) a Despesa Corrente Líquida com Pessoal do Poder Executivo (DLPE); (ii) a Receita Corrente Líquida (RCL); (iii) Produto Interno Bruto dos Estados (PIB Estadual); e (iv) o índice de Despesa Corrente Líquida com Pessoal do Executivo, mensuradas conforme definidas na LRF, exceto o PIB, que tem metodologia própria.

As ferramentas utilizadas foram: Dados em Painel, Teste de Mann-Whitney, Teste-*t* Pareado e Técnica de Componentes Principais, objetivando enriquecer a discussão deste complexo assunto. A utilização de mais de uma ferramenta se justifica devido ao fato de que normalmente são encontrados resultados divergentes na literatura que trata deste tema, utilizando-se diferentes ferramentas e variadas abordagens. Acredita-se que a utilização de várias formas de reconhecimento e mensuração e a evidenciação dos resultados obtidos contribuam para uma discussão de maior profundidade e que permita predizer as consequências não antecipadas de política econômica.

Em Pindyck e Rubinfeld (2004:288), dados em painel é também chamado de conjunto longitudinal, que

[...] é aquele que inclui uma amostra de entidades individuais (sejam famílias, firmas, cidades etc.) ao longo de um período de tempo. [...] permite ao pesquisador investigar efeitos econômicos que não podem ser identificados apenas com uso de dados em corte transversal ou apenas o uso de séries temporais.

Consiste, portanto, na avaliação conjunta de dados em cortes transversais, *cross section*, observados também no tempo, as séries temporais. A especificação básica de painel tem $i=1, \dots, 78$ e $t=1, \dots, 5$.

O Teste U ou Teste de Mann-Whitney é um teste não paramétrico, utilizado para testar se duas amostras provêm de populações com médias iguais, sem ter necessidade de as variâncias serem iguais (Stevenson, 2001). O funcionamento é baseado na diferença nas somas, cujos escores tenham sido mensurados pelo menos em nível ordinal. Os testes não paramétricos são utilizados principalmente em amostras com contagens pequenas e com distribuições assimétricas.

Foi utilizada também a Análise de Componentes Principais, uma metodologia da Análise Estatística Multivariada, que permite a redução do número de dados de um problema e explicar a estrutura da matriz variância-covariância pelas poucas combinações lineares das variáveis originais. Portanto, por meio dessa técnica, um conjunto original de variáveis correlacionadas pode ser transformado em um novo conjunto de variáveis não correlacionadas, tendo propriedades especiais em termos de variâncias (Marques e Marques, 2004).

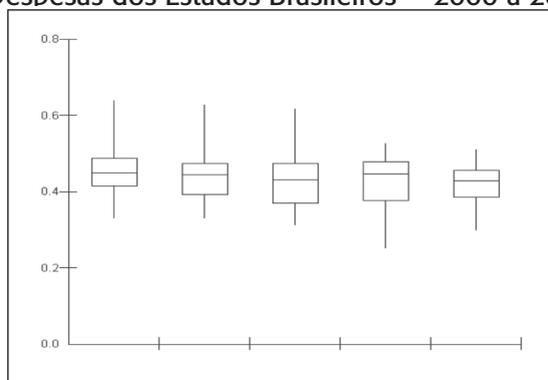
4. Resultados e análise de dados

Na figura 1, utilizando-se a mediana e quartis, observa-se que, em 2000, 2001 e 2002, 75% de todos os valores de dados encontram-se localizados entre o terceiro quartil (Q3) e a linha inferior e 25% das observações encontram-se dispersas ao longo da linha superior. Nos anos 2003 e 2004, 75% dos dados encontram-se localizados entre o primeiro quartil (Q1) e a linha superior do Box-Plot e 25% das observações encontram-se dispersas ao longo da linha inferior. Portanto, houve uma modificação com relação ao posicionamento dos dados, em função da redução da mediana em 6,82%, proporcionando uma aglomeração em torno do parâmetro estabelecido pela Lei nº 101/2000.

Na figura 2, utilizando-se a média e desvio padrão, nos anos de 2000, 2001 e 2002, há uma maior concentração de dados entre o terceiro quartil (Q₃) e a linha inferior. Os valores de todos os dados estão concentrados na parte inferior da balança. Nos anos de 2003 e 2004 há uma modificação e os dados passaram a estar aglomerados entre o primeiro quartil (Q₁) e a linha

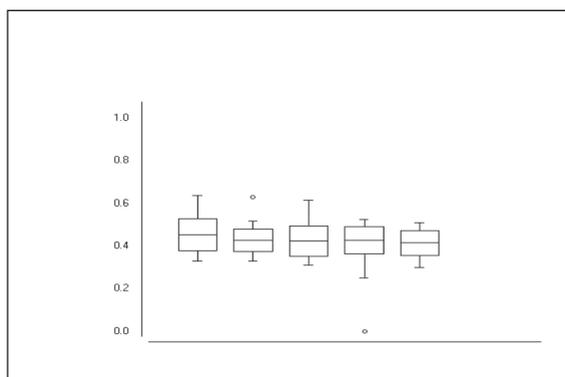
superior. Fica evidenciado que há uma concentração de valores na parte superior da balança. Em 2000, 2001 e 2002 essa concentração era na parte inferior. Além disso, nas duas figuras, há uma redução do tamanho da caixa que representa os 50% das observações, devido a uma redução na média amostral, de 13,25%, proporcionando uma maior aglomeração em torno do parâmetro estabelecido pela Lei nº 101/2000.

Figura 1
Box-Plot Mediana e Quartis
 Despesas dos Estados Brasileiros – 2000 a 2004



Fonte: elaborado pelos autores.

Figura 2
Box-Plot/Média e Desvio padrão
 Despesas dos Estados Brasileiros – 2000 a 2004



Fonte: elaborado pelos autores.

Na tabela 1 está a evolução da DLPE com relação ao somatório da DLPE de todos os estados, complementando as informações contidas nas figuras 1 e 2. Fica evidenciada a redução da caixa no Box-Plot que representa os 50% dos valores de todas as observações, nas figuras 1 e 2, no período de 2000 a 2004. Esse fato se deve à redução, em média, de 4,08% da participação na DLPE total pelos estados de maior PIB (BA, MG, PR, RJ, RS, SP, SC) entre os anos 2000 e 2004, com redução da DLPE média em 16,78%, e de 32,75% na mediana. Ainda, conforme tabela 1 e figuras 1 e 2, os estados de menor PIB aumentaram suas participações na DLPE total em média, 10,07%, mas reduziram a DLPE, em média, no período, 4,51%, com aumento de 4,30% na mediana. Isso proporcionou uma aglomeração de dados representada pela redução do tamanho da caixa do Box-Plot. Com relação a todos os estados, houve também uma redução do somatório da DLPE de todos os estados em 13,25%, e uma redução na mediana em 6,82%, no período analisado.

Esses fatos evidenciam que o propósito de minimizar custos com despesas líquidas com pessoal do Poder Executivo, de forma geral, foi alcançado. Mas a simples redução da DLPE não é sinal de crescimento econômico, de aumento de capacidade fiscal e de organização da administração fazendária. Se assim fosse, haveria um aumento de Receita Corrente Líquida (RCL) e do Produto Interno Bruto (PIB), fatos que serão analisados nas tabelas 2 e 3.

Tabela 1
Variação do DLPE no período de 2000 a 2004

Medidas	2000.00	2001.00	2002.00	2003.00	2004.00	Varição 2000 a 2004
DLPE Média Estado BA, MG, PR, RJ, RS, SC, SP	62,357,791.00	60,907,722.70	60,230,183.80	46,122,159.16	51,891,340.00	-16.78%
DLPE Média outros Estados	1,263,831.43	1,271,404.19	1,245,935.28	1,171,281.27	1,206,794.90	-4.51%
DLPE Mediana dos Estados: BA, MG, PR, RJ, RS, SC, SP	6,910,239.33	5,832,887.39	5,512,854.89	4,686,885.03	4,646,907.00	-32.75%
DLPE Mediana outros Estados	1,155,449.19	1,183,978.00	1,247,888.22	1,199,344.25	1,205,154.50	4.30%
DLPE Média todos os Estados	3,245,719.25	3,197,622.46	3,153,662.57	2,674,914.79	2,815,823.63	-13.25%
DLPE Mediana todos os Estados	1,465,432.00	1,515,493.30	1,428,271.95	1,312,175.21	1,365,434.00	-6.82%
Participação de BA, MG, PR, RJ, RS, SC, SP na DLPE total	71.16%	70.55%	70.74%	66.32%	68.25%	-4.08%
Participação dos outros Estados na DLPE total	28.84%	29.45%	29.26%	33.68%	31.75%	10.07%

Fonte: elaborada pelos autores.

Na tabela 2, a redução da DLPE, discutida anteriormente, proporcionou redução, conforme demonstrado na tabela 2, da RCL dos estados da Bahia, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São

Paulo em 2,90%. Para todos os outros estados houve um aumento de RCL em 3,15%, promovendo redução de 1,92% dos primeiros em relação à RCL Total (somatório de todos os estados) e aumento nessa participação dos outros estados em 4,19%. Em geral, houve redução da RCL média em 1%.

Analisando a RCL em função da média ponderada, verifica-se que a Receita Agregada Nacional foi reduzida em 0,92%, obtida pelo somatório da variação entre 2000 e 2004 dos grupos dos estados de maior PIB e de outros estados (menor PIB) multiplicado pela participação na Receita Corrente Líquida Total.

Portanto, a redução da DLPE demonstrada na tabela 1 proporcionou alterações na RCL, fazendo com que os estados de maior PIB tivessem redução de Receitas Correntes Líquidas, enquanto os estados de menor PIB aumentaram sua RCL. Entretanto, a Receita Agregada Nacional sofreu um impacto negativo, com redução de 0,92%.

Tabela 2
Variação da RCL no período de 2000 a 2004

Receita Corrente Líquida (RCL)	2000	2001	2002	2003	2004	Variação 2000 a 2004
RCL Total dos Estados: BA, MG, PR, RJ, RS, SC, SP (Grupo UM)	125,561,562.12	128,034,127.40	126,673,065.05	102,518,098.45	121,911,349.00	-2.90%
RCL total dos outros Estados	57,574,887.38	59,781,930.68	60,513,005.44	55,110,817.49	59,390,924.00	3.15%
RCL total todos os Estados (Grupo um e dois)	183,126,439.50	187,816,058.08	187,186,070.48	157,628,915.94	181,302,273.00	-1.00%
RCL Mediana dos Estados: BA, MG, PR, RJ, RS, SC, SP	11,204,184.89	11,251,704.87	11,304,867.88	9,861,560.98	10,736,730.00	-4.17%
RCL Mediana outros Estados	2,708,834.91	2,733,967.21	2,649,302.98	2,407,790.72	2,598,997.50	-4.05%
RCL Média todos os Estados	10,170,992.37	10,400,842.35	10,338,779.96	8,876,577.42	9,985,028.12	-1.83%
RCL Mediana todos os Estados	3,239,758.00	3,490,155.46	3,440,209.28	3,377,854.02	3,872,936.00	19.54%
Participação de BA, MG, PR, RJ, RS, SC, SP na RCL total	68.56%	68.17%	67.67%	65.04%	67.24%	-1.92%
Participação dos outros Estados na RCL total	31.44%	31.83%	32.33%	34.96%	32.76%	4.19%

Fonte: elaborada pelos autores.

Na tabela 3 fica demonstrado que a redução de DLPE nos estados de maior PIB (BA, MG, PR, RJ, RS, SC e SP), além de acarretar redução de RCL, proporcionou também uma redução de 5,46% no PIB desses estados, que re-

presentam 76,10% do PIB nacional. Por outro lado, promoveu o aumento do PIB dos outros estados, que representam 23,9% do PIB nacional, em média, 2,67%. Com relação ao PIB nacional, calculando pela média ponderada, houve redução de 3,35%, o que evidencia que a redução da DLPE proporcionou redução tanto da RCL quanto do PIB. Isso permite inferir que a Lei nº 101/2000 proporcionou um impacto negativo nas finanças dos estados brasileiros.

Portanto, houve penalidades para os estados de maior PIB, enquanto os estados de menor PIB foram beneficiados. Esse fato ocorre devido ao estabelecimento de metas gerais pela Lei nº 101/2000, não levando em consideração as diferenças existentes entre os estados. Assim, esse resultado demonstra aparentemente que houve crescimento econômico para os estados de menor PIB, com o controle das Despesas Líquidas com Pessoal do Poder Executivo, fato que seria bom para a redução das desigualdades regionais.

Entretanto, levando em consideração o crescimento econômico global, houve um impacto negativo da LRF, o que evidencia ser a LRF uma medida política e não econômica. Esse fato fica evidenciado na tabela 4.

Tabela 3
Variação do PIB no período de 2000 a 2004

Produto Interno Bruto (PIB)	2000	2001	2002	2003	2004	Varição 2000 a 2004
PIB total dos Estados: BA, MG, PR, RJ, RS, SC, SP (Grupo um)	2,472,137,309.86	2,434,645,665.75	2,387,274,420.48	2,246,963,713.89	2,337,069,732.00	-546%
PIB Total dos outros Estados	798,712,223.06	800,980,566.42	814,668,582.97	773,983,704.36	820,041,266.00	267%
PIB Total todos os Estados (Grupo um e dois)	3,270,849,532.92	3,235,626,222.17	3,201,943,003.45	3,020,947,418.25	3,157,110,998.00	-348%
Média do PIB dos Estados BA, MG, PR, RJ, RS, SC, SP	309,017,163.73	304,330,708.22	298,409,302.56	280,870,464.24	292,133,716.50	-546%
Mediana do PIB dos Estados BA, MG, PR, RJ, RS, SC, SP	147,844,377.99	145,634,504.67	142,372,470.09	137,261,613.70	142,744,955.00	-345%
Média do PIB dos outros Estados	38,033,915.38	38,141,931.26	38,793,742.05	36,866,366.87	39,049,584.10	-267%
Mediana do PIB dos outros Estados	15,404,088.01	15,475,544.85	15,409,330.90	15,084,561.02	16,282,248.00	570%
Participação de BA, MG, PR, RJ, RS, SC, SP no PIB total	75,59%	75,24%	74,56%	74,38%	74,03%	-206%
Participação dos outros Estados no PIB total	24,42%	24,76%	25,44%	25,62%	25,97%	637%

Fonte: elaborada pelos autores.

Na tabela 4, utilizando como variável a Variação do PIB dos estados como variável dependente e a variável independente Variação ocorrida na DLPE, trabalhadas com a ferramenta Dados em Pannel, o resultado encontrado é que a Variação ocorrida na DLPE dos estados não explica as variações ocorridas na variável PIB estadual.³ Um ponto que certamente contribuiu para esse resultado é o fato de que no ano de 2000, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Santa Catarina estavam com o IDLPE acima do valor estabelecido pela Lei nº 101/2000, enquanto os demais estados estavam com o IDLPE abaixo ou igual a esse limite. Em 2004, todos os estados estavam no limite estabelecido pela lei ou próximo a ele. Portanto, houve uma modificação na variação da DLPE sem que houvesse, necessariamente, ganho econômico, quer seja pela redução de despesa quer seja pelo incremento produtivo.

Tabela 4
Dados em Pannel: PIB e DLPE: 2000 a 2004

Variável	Coefficiente	Std. Error	t-Statistic	p-value	R ²	R ² -Ajustado
C	17.03816	0.188953	90.17122	0.0000	0.011362	0.003928
DLPE	0.004843	0.003968	1.220607	0.2244		

Fonte: elaborada pelos autores.

Nota: Método: Pooled EGLS – efeito randômico. Variável dependente PIB e independente DLPE.

Na tabela 5 estão as médias e medianas do IDLPE dos estados entre os anos de 2000 e 2004. O índice IDLPE global foi reduzido de uma média de 45,32%, em 2000, para uma média de 41,52%, em 2004, portanto, uma redução de -3,74%. Essa redução do IDLPE é justificada pela redução média da DLPE de todos os estados em 15,28% contra uma redução média de todos os estados na RCL de 1,83%.

O resultado disto é que estados com menor PIB, cujo pressuposto é possuírem, em relação aos estados de maior PIB, menor organização fazendária, menor capacidade fiscal e, portanto, menor crescimento econômico, incrementaram suas Receitas Correntes Líquidas, provavelmente, por meio da utilização de incentivos fiscais. Isso normalmente ocorre com a renúncia fiscal de parte de seu principal imposto, que é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e que geralmente reduz a receita agregada nacional, gerando aumento de custos sociais e econômicos.

Assim, os estados que representam 76,10% do PIB, ou seja, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Bahia e Santa Catarina (estados de maior PIB), tiveram uma variação no IDLPE, em média, entre 2000

³ Os resultados do PIB subtraindo ou não as despesas da administração pública (PIB — DLPE) não apresentam índices estatisticamente significantes.

e 2004, de -6,93%. Os estados de menor PIB (participação dos outros estados nos 23,9% do Produto Interno Bruto Nacional) tiveram uma variação, em média, de -2,62% dos estados que representam 23,90% do Produto Interno Bruto.

Isso evidencia que os estados que não possuem administrações fazendárias organizadas, com menor capacidade fiscal e, conseqüentemente, menor crescimento econômico, foram os estados que menos se esforçaram para a redução do IDLPE. Pode-se afirmar, portanto, que a LRF foi benevolente com os estados de pior gestão pública e puniu os estados com melhor gestão pública. A ocorrência se dá em função de não ter sido levado em consideração pela Lei nº 101/2000 o fato de os estados brasileiros serem heterogêneos, necessitando, portanto, de metas específicas nos moldes das empresas privadas.

A figura 3 demonstra que, em 2000, a variância dos dados da amostra era de 94,24%, caindo para 3,75% em 2001 e chegando a 0,23% em 2004. A redução da variância evidencia uma aglomeração dos dados em função do parâmetro de despesa estabelecido pela Lei nº 101/2000. Essa aglomeração se dá pela redução da DLPE pelos estados de maior PIB em 4,08% e o aumento na participação da DLPE pelos estados de menor PIB (outros estados) em 10,07%. Além disso, houve redução da média da RCL dos estados em 1%, proporcionada pela redução de 2,90% da RCL dos estados de maior PIB e aumento médio da RCL dos estados de menor PIB em 3,15%. Esses resultados proporcionaram uma redução da RCL nacional em 0,92%, levando em consideração a participação na receita corrente líquida nacional.

Tabela 5
IDLPE. Médias e Medianas da DLPE divididas pela RCL

Médias e Medianas	2000	2001	2002	2003	2004	Varição 2000 a 2004
Média todos os Estados	45,32%	43,56%	42,37%	42,90%	41,58%	-3,74%
Mediana todos os Estados	44,90%	44,49%	43,12%	44,60%	42,95%	-1,95%
Média BA, MG, PR, RJ, SC, RS, SP	49,74%	47,32%	47,37%	44,86%	42,81%	-6,93%
Média outros Estados	43,77%	42,24%	40,62%	42,31%	41,15%	-2,62%
Mediana BA, MG, PR, RJ, SC, RS, SP	49,27%	47,93%	47,99%	45,20%	44,26%	-5,01%
Mediana outros Estados	44,53%	42,05%	41,14%	43,40%	41,51%	-3,02%

Fonte: elaborado pelos autores.

Portanto, os estados com maior PIB foram penalizados pela LRF, que exerceu maior pressão sobre eles, o que proporcionou a redução de receitas com relação ao somatório da receita total dos estados. Reduziram também as despesas com relação ao somatório da DLPE de todos os estados, enquanto os estados de menor PIB aumentaram sua participação, tanto com relação à receita como em relação à DLPE. Portanto, em tese, houve incentivos para o não aumento da capacidade fiscal, para uma melhor organização da adminis-

tração fazendária, para melhoria na qualidade de serviços prestados e melhor utilização de recursos públicos, o que, conseqüentemente, proporciona menor crescimento econômico.

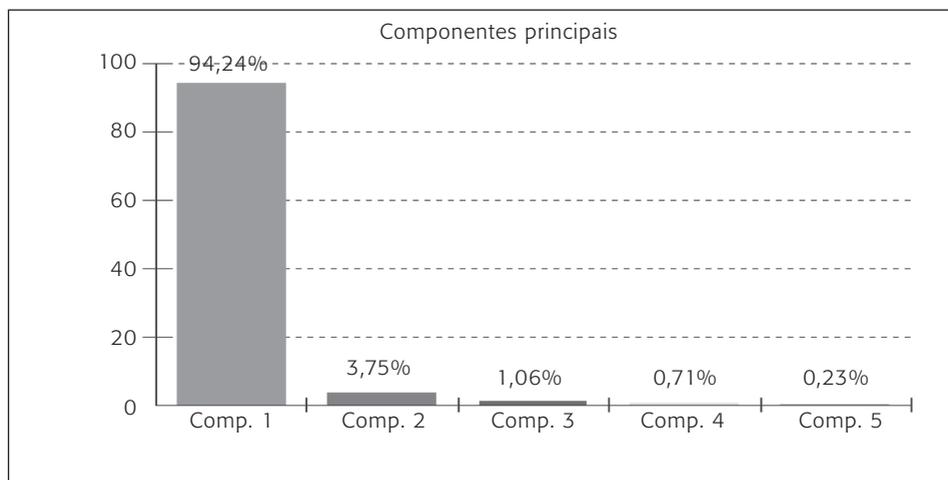
De maneira geral, percebe-se que a LFR proporcionou um impacto negativo sobre o crescimento econômico dos estados brasileiros, embora sua meta de equilibrar a DLPE e a RCL tenha sido atingida. Entretanto, há um preço para o alcance dessa meta que é a redução do crescimento econômico pelos estados de maior PIB, e que acabam tendo um impacto na economia nacional, gerando maiores custos tributários, sociais e econômicos.

A figura 3 evidencia o comportamento do IDLPE⁴ nos anos de 2000 a 2004.

Na tabela 6 fica evidenciado que não há modificações estatisticamente significativas na comparação das amostras anuais do IDLPE, utilizando o Teste de Mann-Whitney.

Esse resultado ocorreu porque no período analisado houve maior redução da DPLE do que redução de Receitas para os estados de maior PIB. Para os estados de menor PIB, houve redução da DLPE, mas houve aumento maior da RCL, o que proporcionou a redução em geral da IDLPE. A receita corrente líquida agregada, por sua vez, teve uma redução de 0,92%.

Figura 3
Variância DLPE/RCL 2000 a 2006



Fonte: elaborada pelos autores.

Nota: Despesas Líquidas de Pessoal dividida pela Receita Corrente Líquida e pelo Produto Interno Bruto dos Estados pela técnica dos componentes principais.

⁴ O IDLPE foi obtido pela divisão da DLPE pela RCL e pela DLPE dividida pelo PIB.

Assim, as variações da DLPE e da RCL não foram suficientes para proporcionarem diferenças significativas entre os anos analisados, demonstrando que a LRF teve impacto negativo no aumento da capacidade fiscal dos estados brasileiros, que poderia vir por meio de aumento da RCL, mas o que houve foi a redução da receita agregada nacional. Também não proporcionou melhorias na administração fazendária dos estados, o que resultaria também em maior RCL.

Tabela 6
Teste de Mann-Whitney para o DLPE/RCL

Confrontos	n1	n2	R1	R2	U	Z(U)	p-value
2000 × 2001	27	27	786,5	698,5	320,5	0,7612	0,4465
2001 × 2002	27	27	763,5	721,5	243,5	0,3633	0,7164
2002 × 2003	27	27	733,5	751,5	355,5	0,1557	0,8763
2003 × 2004	27	27	776	709	331	0,5795	0,5622

Fonte: elaborado pelos autores.

Aproveitando os dados, foi rodado o Teste-t Pareado, tabela 7, que se refere à observação de um mesmo indivíduo, mais de uma vez, dentro do período de estudo. Este teste demonstrou existir diferenças estatisticamente significantes nos confrontos entre os anos de 2000 e 2001, que foram o ano anterior à vigência da Lei nº 101/2000 e o ano em que ela entrou em vigor. Foi significativa também nos confrontos entre 2000 e 2002, 2000 e 2004 e entre 2001 e 2004. Nos restantes dos confrontos não foi estatisticamente significativa.

Esse resultado se justifica pelas modificações ocorridas nos estados de maior PIB e pelos estados de menor PIB, conforme já discutido, afetados, provavelmente, pelo fim do acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 2001. Essa diferença também foi favorecida pela redução de despesas pelos estados de maior PIB, e pelo aumento de despesas pelos estados de menor PIB, em média, com relação à participação na DLPE nacional. Isto proporcionou uma redução da média amostral, no período de 2000 a 2004, de 6,93% para os estados de maior PIB e redução de 2,62% para os estados de menor PIB.

Houve, também, provavelmente, influência do período de eleição, casos de 2002 para governadores e 2004 para prefeitos. Afora esses períodos, não houve significância estatística, demonstrando que a Lei nº 101/2000 não influenciou na gestão pública, com referência às Despesas Líquidas com Pessoal do Executivo e às Receitas Correntes Líquidas.

Assim, essa discussão serve de alerta para o valor estabelecido em lei de 60% da DLPE com relação à RCL, já que os estados estavam antes dela, em

2000, com o IDLPE médio de 45,57%. Somente estavam acima do limite de 60% Minas Gerais, com 6,44%, e Rio Grande do Sul, com 2,79%. Portanto, em média, os estados brasileiros estavam abaixo do limite estabelecido pela LRF, em 19,32%. Os demais estados estavam abaixo do limite de 60% do IDLPE. Após a LRF, especificamente em 2004, a média amostral do IDLPE passou a ser de 42,03%, indicando uma redução média de 3,54%, passando os estados brasileiros a estarem com 36,32% abaixo do limite de 60% estabelecido pela LRF.

Tabela 7
Teste-t pareado para a DLPE/RCL

Confrontos	valor t	Amostra	Média das diferenças	Erro padrão da diferença	Desvio-padrão da diferença	(p) unilateral	(p) bilateral
2000 × 2001	2.5128	27	0.0189	0.0075	0.0391	0.0092	0.0185
2000 × 2002	2.6315	27	0.0293	0.0111	0.0578	0.007	0.0141
2000 × 2003	1.5466	27	0.0404	0.0261	0.1356	0.067	0.134
2000 × 2004	2.6879	27	0.0378	0.141	0.073	0.0062	0.0123
2001 × 2002	1.2503	27	0.0104	0.0083	0.0431	0.1111	0.2223
2001 × 2003	0.8606	27	0.0215	0.025	0.1297	0.1986	0.3973
2001 × 2004	1.888	27	0.0189	0.01	0.052	0.0351	0.0701
2002 × 2003	0.4595	27	0.0111	0.0242	0.1256	0.3248	0.6497
2002 × 2004	0.8606	27	0.0215	0.025	0.1297	0.1986	0.3973
2003 × 2004	-0.1357	27	-0.0026	0.0191	0.0993	0.4466	0.8931

Fonte: elaborado pelos autores.

Na tabela 8 estão os resultados obtidos, utilizando o teste de Mann-Whitney por meio do Índice de Despesas Líquidas com Pessoal do Executivo, tendo como base o Produto Interno Bruto dos Estados, contemplando, portanto, o crescimento econômico.

Os resultados demonstram que não existem diferenças significantes nos períodos analisados no que se refere ao IDLPE com relação ao crescimento econômico. Portanto, as variações ocorridas na DLPE no período analisado não foram suficientes para produzirem efeitos significativos na relação DLPE/PIB.

O que houve foi a redução no crescimento econômico dos estados de maior PIB, proporcionando um menor crescimento do PIB nacional, fato percebido também pela redução da RCL. Portanto, a LRF teve um impacto negativo no crescimento econômico nacional.

Tabela 8
 Teste de Mann-Whitney DLPE/PIB

Confrontos	n1	n2	R1	R2	U	Z(U)	p-value
2000 × 2001	27	27	747	738	360	0.0778	0.9379
2001 × 2002	27	27	766	719	341	0.4065	0.6843
2002 × 2003	27	27	763.5	721.5	343.5	0.3633	0.7164
2003 × 2004	27	27	750	735	357	0.1297	0.8968

Fonte: elaborado pelos autores.

Notas: Despesas Líquidas com Pessoal (DLPE) divididas pelo PIB. Período: 2000 a 2004.

5. Considerações finais

Este trabalho teve o objetivo de analisar o impacto da Lei nº 101/2000 nas finanças públicas estaduais em seu maior gasto, que é a Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo (DLPE). Para isso, formou-se um banco de dados de 2000 a 2004, com informações obtidas na Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os dados foram trabalhados com a metodologia de Dados em Painel, Componentes Principais, e com o Teste de Mann-Whitney. Os índices para análise foram obtidos dividindo a despesa líquida com pessoal do Poder Executivo pela receita corrente líquida. Analisou-se também o índice das Despesas Líquidas com Pessoal do Poder Executivo dividido pelo PIB.

A resposta para o questionamento sobre o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre o índice de Despesas Líquidas de Pessoal do Poder Executivo (IDLPE) dos estados brasileiros é que houve um impacto negativo, sinalizando para a existência de consequências perversas proporcionadas pelas políticas públicas presentes no instrumento legal denominado de LRF junto aos estados brasileiros.

Desta forma, a adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 101/2000, obrigou os estados brasileiros de maior PIB a reduzirem investimentos em infraestrutura. Por outro lado, pode ter incentivado projetos pessoais de atores políticos utilizando recursos públicos para alcançarem seus objetivos. Desse modo, eles podem ter desenvolvido políticas públicas voltadas para o curto prazo e sem impactos econômicos positivos, promovendo acordos com grupos de interesses, principalmente por intermédio de renúncias fiscais, o que evidencia um **impacto negativo** no crescimento econômico.

A ocorrência desse fato está na impunidade e na dificuldade de mensuração de impactos econômicos gerados por ações governamentais. O impacto

está na qualidade dos serviços prestados, na elevação dos custos de oportunidade (na medida em que se deixa de ter maiores retornos sociais e econômicos por falta de investimentos em infraestrutura e gastos sociais), no aumento dos custos sociais, principalmente por meio de impostos indiretos.

Assim, não se pode afirmar que houve transformação de um Estado burocrático (*weberiano*) para um Estado ágil e eficaz, se ser ágil e eficaz significa ampliação da capacidade fiscal, organização da administração fazendária e, conseqüentemente, crescimento econômico, o que gera menores custos sociais, tributários e econômicos. Por outro lado também evidencia que o modelo econômico *niskaniano* possa promover melhor desempenho na administração pública.

Portanto, a Lei nº 101/2000 exerceu uma maior pressão sobre os estados com maior capacidade fiscal, administração fazendária mais organizada e conseqüentemente maior crescimento econômico, caso dos estados da Bahia, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo, que representam 76,10% do Produto Interno Bruto brasileiro. Por outro lado, não exerceu nenhuma pressão sobre os outros estados, que representam 29,1% do PIB nacional.

Esses fatos ocorrem porque a lei deu o mesmo tratamento a todos os estados brasileiros, mesmo sendo eles heterogêneos. Sendo heterogêneos, deveriam ter sido criadas avaliações regionais com critérios claros e transparentes, e com variáveis identificáveis e mensuráveis, de modo que o gestor público pudesse ter uma avaliação de desempenho em função de suas metas e que permitisse ainda a comparação com os gestores dos demais estados. Avaliação somente pelo índice de Despesas Líquidas com Pessoal do Executivo demonstra não ser o melhor critério para avaliação de desempenho dos gestores públicos, principalmente diante da probabilidade de existir a *earnings management* nas contas públicas.

Neste contexto, ficou favorecido o desenvolvimento de projetos pessoais, onde as metas de curto prazo sobrepõem-se aos propósitos de longo prazo. Isso favorece a ineficiência econômica dos estados com menor crescimento econômico, devido à falta de investimentos em infraestrutura, modernização de serviços públicos, redução de gastos sociais e, conseqüentemente, renúncias fiscais, podendo ainda oferecer prestação de serviços de baixa qualidade ou de alto custo. Isso permite inferir que a Lei nº 101/2000, desse ângulo, teve impacto negativo no crescimento econômico dos estados.

Pode-se concluir que a lei teve um impacto negativo no crescimento econômico, uma vez que penalizou estados com maior crescimento econômico e favoreceu estados com menor crescimento econômico. O resultado disso pode ser o aumento de alíquotas e taxas, a redução de investimentos em

infraestrutura e gastos sociais, portanto, tirando mais recursos da economia e penalizando a sociedade com maiores custos sociais e tributários. Esse resultado é corroborado pelo fato de que os recursos tirados da economia e que formam a RCL não exercem impacto no Produto Interno Bruto, pelo retorno sobre a forma de DLPE.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Brasília: Enap, 10, 1997. (Cadernos Enap, n. 10)

BACHUR, João Paulo. Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais, e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 4, out./dez. 2004.

BENDOR, Jonathan. Formal models of bureaucracy. *British Journal of Political Science*, UK, v. 18, p. 353-396, July 1988.

BRASIL. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 17 dez. 2006.

BRASIL. *Resolução Senado Federal n. 40, de 21 de dezembro de 2001*. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 10 de mar. 2007.

CARDOSO JR., José Celso (Coord.). *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília: Ipea, 2009.

CARVALHO, José Carlos Jacob de. *Tendência de longo prazo das finanças públicas no Brasil*. Brasília: Instituto Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2001. 4 v.

FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. *Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2006.

GIUBERTI, Ana Carolina. *Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros*. 2005. Dissertação (mestrado em economia) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

INGRAM, Robert W.; RAMAN, K.K.; WILSON, Earl R. The information in governmental annual reports: a contemporaneous. *The Accounting Review*, v. LXIV, n. 2, p. 250-268, Apr. 1989.

MARQUES, Jair Mendes; MARQUES, Augusto Mendes. As componentes principais no descarte de variáveis em um modelo de regressão múltipla. *Revista FAE*, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 93-101, jan./jun. 2004.

MELO, Marcus André de; AZEVEDO, Sergio de. *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social: período 1994 a 1998*. Brasília: Enap, 15, 1998. (Cadernos Enap, n. 15)

MENESES, Rafael Terra de. *Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre as categorias e funções de despesas dos municípios brasileiros*. Dissertação (mestrado em economia) — Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

PAES, Nelson Leitão; BUGARIN, Mirta Noemi Sataka. Parâmetros tributários da economia brasileira. *Estudos Econômicos-FEA-USP*, São Paulo, v. 36, n. 4, p. 699-720, out./dez. 2006.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. *Econometria: modelos e previsões*. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

SIQUEIRA, Marcelo Piancastelli de (Org.). *Reforma dos Estados, responsabilidade fiscal e metas de inflação: lições da experiência da Nova Zelândia*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2004.

STEVENSON, William J. *Estatística aplicada à administração*. São Paulo: Harbra, 2001.

VARSANO, Ricardo et al. *Uma análise da carga tributária do Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 1998.

WALLACE, Wanda A. Internal control reporting practices in the municipal sector. *The Accounting Review*, v. LVI, n. 3, p. 666-689, July 1981.