

Gasto público, receitas e crise fiscal nos estados brasileiros

Elson Rodrigo de Souza Santos¹

Resumo

O trabalho explora o papel da diferença de sensibilidade do gasto público e receita sobre a crise fiscal dos governos estaduais. A hipótese é de que a estrutura de incentivos contribui para ocorrência cíclica de crises fiscais e episódios de insolvência. A estrutura de incentivos oriunda da proposta de construção de uma democracia liberal presentes na Constituição Federal de 1988 e na legislação fiscal posterior. Assim, de um lado, estabeleceu compromissos de descentralização, maior oferta de bens públicos e redistribuição. De outro, incorporou a responsabilidade fiscal por meio das normas e legislação que indicam o engessamento orçamentário, das fontes de receita e acesso ao instrumento da dívida pública. A metodologia consiste em explorar a sensibilidade da despesa primária e itens de receita em relação ao produto para os estados entre 2002-17, utilizando Painel Dinâmico e Painel VAR, incorporando divisão por região e faixa de renda. Os resultados sugerem três pontos: (i) a dinâmica é disfarçada no curto prazo e durante os *booms* econômicos; (ii) a rápida deterioração da situação fiscal em períodos de baixo crescimento ou recessão; (iii) o maior impacto verificado durante o processo de ajustamento entre alto e baixo crescimento.

Palavras-chave: Federalismo. Receita. Despesa. Crise. Regras fiscais

JEL: H30; H72; E62

Public spending and revenue patterns and fiscal crisis in states of Brazil

Abstract

This work explore the gap between public spending and revenue patterns on fiscal crises in Brazilian states. The hypothesis is the public spending and revenue patterns has origin in the incentive structure presents in building liberal democracy. Its liberal democracy in Brazil incorporated two main characteristics. First, the subnational government had low capacity the administration on spending, revenue and public debt. Second, the subnational government has difficulty in absorb the business cycles. In special, the transition phases high to low growth. Its methodology proposal based in spending and revenue analysis in relation over local business cycles between 2002-17. The model based in dynamic panel (or “Arellano-Bond GMM”) and alternative approach Panel VAR also incorporated region and income groups. The mains results indicated three points: (i) patterns is covert in short term and on economics booms; (ii) quick fiscal deterioration over low growth and recession; (iii) large impact identified in transition between high to low growth.

Keywords: Federalism. Revenue. Spending. Fiscal crisis. Fiscal rules

Área 5 - Economia do Setor Público

¹ Doutor em economia pela Universidade de São Paulo – USP. E-mail: elson129@alumni.usp.com ou elson129@gmail.com

1 Introdução

O trabalho explora o papel da diferença de sensibilidade do gasto público e da receita sobre a crise fiscal dos governos estaduais. O gasto público compreende a despesa primária ou não financeira. A receita abrange os principais itens formados pela receita corrente líquida (RCL), total, corrente (tributária e transferências federativas) e capital (linhas de crédito, principalmente). A ênfase é explorar o descolamento entre a resposta da despesa primária e os itens de receita.

A estrutura de incentivos em que os estados brasileiros estão submetidos consistem em dois pilares: reconstrução do federalismo e descentralização; legislação comprometida com a responsabilidade fiscal. A reconstrução do federalismo responde ao projeto de construção de uma democracia liberal que emergiu na década de 1980 e que foi consolidada com a Constituição Federal de 1988 (ver ALSTON *et al.*, 2016). O projeto de democracia liberal reflete as preferências da sociedade, especialmente pela maior demanda por direitos, políticas redistributivas e oferta de bens públicos. Assim, sugerindo um movimento similar ao dos países ocidentais e que tiveram ampliação da participação eleitoral e dos direitos (ver RODRIK & MUKAND, 2020; ACEMOGLU *et al.*, 2015; ALESINA *et al.*, 2012; BENABOU, 2000). No aspecto federativo, incorpora o maior poder decisório dos governos subnacionais (estados e municípios) e comunidade local (orçamento participativo, por exemplo).

A responsabilidade fiscal é identificada na Constituição Federal de 1988, por exemplo, pela Regra de Ouro prevista no Artigo 167 e inciso III que, em linhas gerais, impede que os governos usem a dívida pública para financiar despesa corrente. Salvo situações excepcionais previstas na legislação pertinente (desastres, emergências e segurança nacional, por exemplo) e autorizadas pelo legislativo. A legislação posterior aprimorou os mecanismos de orientação, fiscalização e punição. No aspecto federativo, sobretudo, o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) (Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, alterada pela Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) contemplada pela Lei Complementar nº 101/2000, que reestruturaram as dívidas estaduais, incentivaram reformas administrativa e patrimonial, estabeleceram indicadores de solidez fiscal e transparência.

A literatura no Brasil enfatiza o papel desestabilizador dos entes federativos na política econômica nacional. Sobretudo, oriunda da crise da dívida, truques ou maquiagens contábeis na relação entre bancos e empresas (ver LOPREATO, 2002; DALL'ACQUA, 1997). Na medida em que a legislação e as reformas passaram a ter efeitos sobre os estados, a discussão passou a enfatizar a reestruturação do federalismo fiscal (ver AFONSO & SERRA, 2007; GIAMBIAGI, 2008; BEVILAQUA, 2002; AFONSO & MELLO, 2000). Ao passo que novas preocupações emergiram, especialmente na operacionalização da política fiscal no âmbito estadual. Por exemplo, em relação ao comportamento cíclico e a resposta às flutuações econômicas (ver ARENA & REVILLA, 2009; GIUBERTI & ROCHA, 2008), a influência do ciclo político e dos interesses eleitorais (NAKAGUMA & BENDER, 2010; SAKURAI, 2009). Além disso, como temas recorrentes, a preocupação sobre a eficiência e qualidade do gasto público, como os governos estaduais reagem as mudanças na legislação e ambiente econômico (ver DUARTE *et al.*, 2015).

A hipótese é de que a estrutura de incentivos contribui para ocorrência cíclica de crise fiscal e insolvência nos estados brasileiros. A estrutura de incentivos oriundas da proposta de construção de uma democracia liberal presentes na Constituição Federal de 1988 e incorporadas na legislação fiscal posterior. Assim, de um lado, estabeleceu compromissos de descentralização, maior oferta de bens públicos e redistribuição. De outro, incorporou a responsabilidade fiscal por meio das normas e legislação que indicam o engessamento do orçamento, fontes de receita e acesso ao instrumento da dívida pública.

A metodologia consiste na análise de dados em painel dinâmico GMM Arellano-Bond e Painel VAR. O período analisado compreende os anos entre 2002 e 2017. Os dados de despesa, receita e produto são utilizados em termos reais e per capita, padronizados para preços de 2017 pelo IPCA. O roteiro de análise consiste em três partes. A primeira identifica a tendência conjunta a partir do painel dinâmico. A segunda introduz a classificação dos estados por regiões e faixa de renda. A terceira e última, como abordagem alternativa, utilizamos um Painel VAR para identificar a função impulso resposta.

Os resultados sugerem três pontos: (i) a dinâmica é maquiada no curto prazo e durante os *booms* econômicos; (ii) a rápida deterioração da situação fiscal nos períodos de baixo crescimento ou recessão; (iii) o maior impacto durante a transição entre alto para baixo crescimento.

As duas principais contribuições do trabalho. Primeira, explorar a estrutura de incentivos em que os governos estaduais estão submetidos. Segunda, a rigidez orçamentária, de receitas e da dívida pública empurra os governos estaduais para uma armadilha. Assim, de um lado, os governos se veem obrigados a cumprir os gastos obrigatórios determinados pela legislação e, ao mesmo tempo, acomodar as pressões locais, especialmente das elites do funcionalismo ativo e inativo por maiores gastos. De outro, a tendência da resposta mais acentuada e persistente da despesa primária em relação à receita total e corrente. Portanto, os governos estaduais são empurrados para crises fiscais ou situações de insolvência em períodos de queda do crescimento do produto e da receita.

O trabalho foi organizado em cinco partes. A primeira discute os dados estilizados. A segunda apresenta a estratégia empírica e dados. A terceira apresenta os principais resultados para o painel dinâmico. A quarta explora a abordagem alternativa baseada no Painel VAR. A quinta e última elenca as principais contribuições.

2 Dados estilizados

Os dados estilizados indicam três aspectos da organização federativa. Primeiro, a elevada assimetria e desigualdade entre os estados e regiões. Segundo, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu mecanismos para promover a redistribuição, especialmente através do Fundo de Participação do Distrito Federal e dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Terceiro e último, minimizar a discricionariedade na distribuição recursos e o papel da barganha política.

A assimetria e desigualdade são identificadas pela renda per capita, participação no produto nacional, densidade populacional e exportações concentradas na região Sudeste, sobretudo, no estado de São Paulo (ver Tabela 1).

Tabela 1 – Indicadores socioeconômicos dos estados brasileiros: 2017

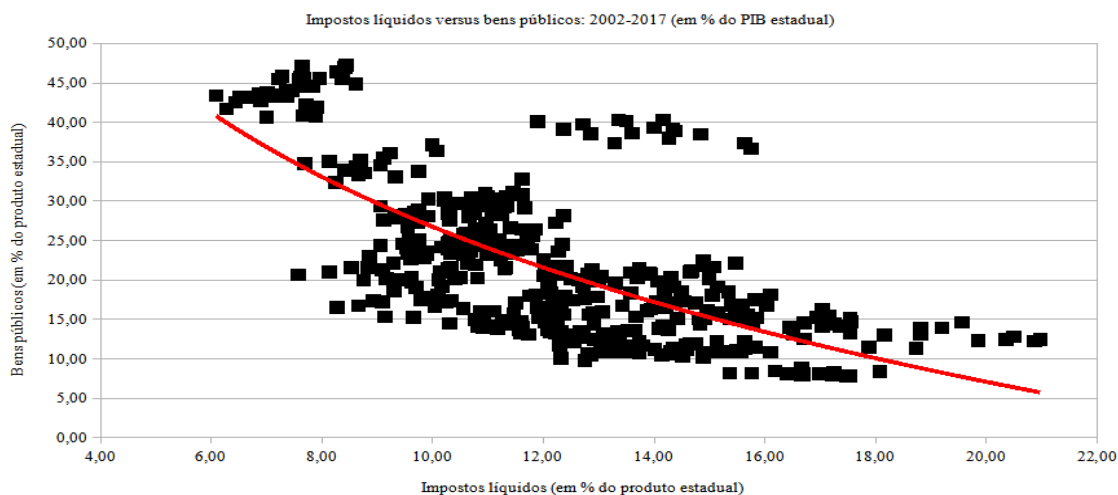
Unidade da Federação	PIB per capita estadual (em R\$)	Participação no PIB nacional (em %)	Participação na população nacional (em %)	Densidade Populacional	Índice de Gini – PIB estadual	Índice de Gini – bens públicos	Termos de troca – estadual	Participação nas exportações nacionais (em %)
Norte (N)	21.048,84	5,60	8,64	5,07	0,74	0,62	5,89	8,06
Acre (AC)	17.201,95	0,22	0,40	5,05	0,68	0,59	10,77	0,01
Amazonas (AM)	22.936,28	1,42	1,96	2,61	0,86	0,66	0,08	0,31
Amapá (AP)	19.405,11	0,24	0,38	5,60	0,76	0,72	4,62	0,13
Pará (PA)	18.549,33	2,36	4,03	6,74	0,71	0,55	15,00	6,65
Rondônia (RO)	24.092,81	0,66	0,87	7,59	0,69	0,61	1,42	0,50
Roraima (RR)	23.158,06	0,18	0,25	2,33	0,73	0,65	4,93	0,02
Tocantins (TO)	21.998,34	0,52	0,75	5,58	0,72	0,60	4,42	0,44
Nordeste (NE)	16.361,92	14,49	27,57	64,63	0,76	0,59	0,94	7,69
Alagoas (AL)	15.653,51	0,80	1,63	121,24	0,72	0,57	1,03	0,31
Bahia (BA)	17.508,67	4,08	7,39	27,17	0,78	0,57	1,12	3,70
Ceará (CE)	16.394,99	2,25	4,34	60,58	0,78	0,60	0,94	0,97
Maranhão (MA)	12.788,75	1,36	3,37	21,24	0,72	0,52	1,18	1,39
Paraíba (PB)	15.497,67	0,95	1,94	71,29	0,78	0,61	0,35	0,06
Pernambuco (PE)	19.164,52	2,76	4,56	96,60	0,79	0,60	0,34	0,90
Piauí (PI)	14.126,75	0,69	1,55	12,78	0,76	0,59	1,14	0,18
Rio Grande do Norte (RN)	18.333,19	0,98	1,69	66,41	0,79	0,64	1,72	0,14
Sergipe (SE)	17.789,21	0,62	1,10	104,35	0,73	0,59	0,66	0,04
Centro-Oeste (CO)	33.914,41	6,30	6,18	10,48	0,72	0,66	4,86	12,13
Goiás (GO)	28.308,77	2,91	3,26	19,93	0,78	0,72	2,13	3,17
Mato Grosso do Sul (MS)	35.520,45	1,46	1,31	7,81	0,68	0,63	1,90	2,20
Mato Grosso (MT)	37.914,01	1,93	1,61	3,70	0,70	0,63	10,54	6,76
Sudeste (SE)	35.667,46	52,87	41,87	171,75	0,81	0,71	2,02	48,56
Espirito Santo (ES)	28.222,56	1,72	1,93	87,17	0,74	0,62	1,74	3,69
Minas Gerais (MG)	27.282,75	8,75	10,17	36,01	0,81	0,68	3,45	11,64
Rio de Janeiro (RJ)	40.155,76	10,20	8,05	382,14	0,83	0,77	1,96	9,97
São Paulo (SP)	47.008,77	32,20	21,72	181,67	0,87	0,79	0,92	23,26
Sul (S)	38.061,52	17,04	14,28	57,41	0,77	0,69	1,35	20,38
Paraná (PR)	37.221,00	6,40	5,45	56,80	0,77	0,69	1,57	8,30
Rio Grande do Sul (RS)	37.371,27	6,43	5,45	42,16	0,78	0,71	1,79	8,17
Santa Catarina (SC)	39.592,28	4,21	3,37	73,26	0,76	0,68	0,68	3,91
Distrito Federal (DF)	80.502,47	3,72	1,46	527,61	-	-	0,24	0,12

Fonte: IBGE e tabela elaborada pelo autor.

Notas: Índice de Gini dos bens públicos abrange o valor adicionado bruto a preços correntes da administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social; termos de troca estaduais obtido pelo valor das exportações pelo valor das importações.

A estrutura federativa permite que os estados de menor renda per capita suportem maior oferta de bens públicos em relação aos impostos líquidos (Gráfico 1). Assim, o federalismo contribui para equalizar a oferta de bens públicos entre os estados com diferentes níveis de renda per capita e grau de desenvolvimento.

Gráfico 1 – Impostos líquidos versus bens públicos: 2002-17 (em % do produto estadual)



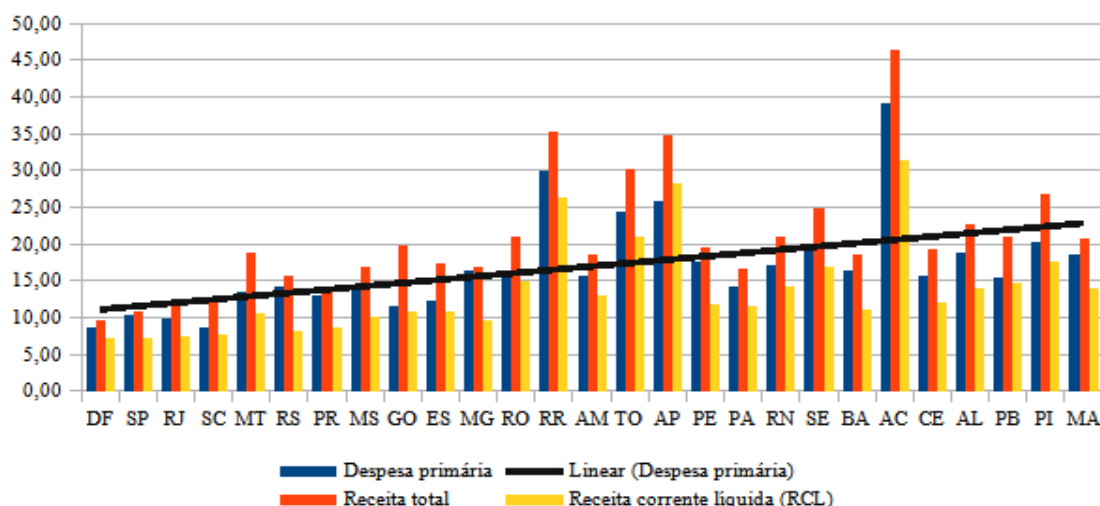
Fonte: IBGE e tabela elaborada pelo autor

Notas: impostos líquidos sobre produtos a preços correntes; bens públicos oriundo do valor adicionado bruto a preços correntes da administração, defesa, educação e saúde pública e seguridade social

Nos estados de menor renda per capita, a maior oferta de bens públicos e gastos é financiada pelas transferências federativas. O relativo equilíbrio entre o indicador da despesa primária e da receita (total e RCL) sugerem que o gasto corrente não é financiado pela emissão de dívida como prevê a Regra de Ouro e a legislação pertinente (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Participação dos principais indicadores de receita e despesa (em % do produto estadual): 2017

Participação dos principais indicadores de receita e despesa (em % do produto estadual): 2017

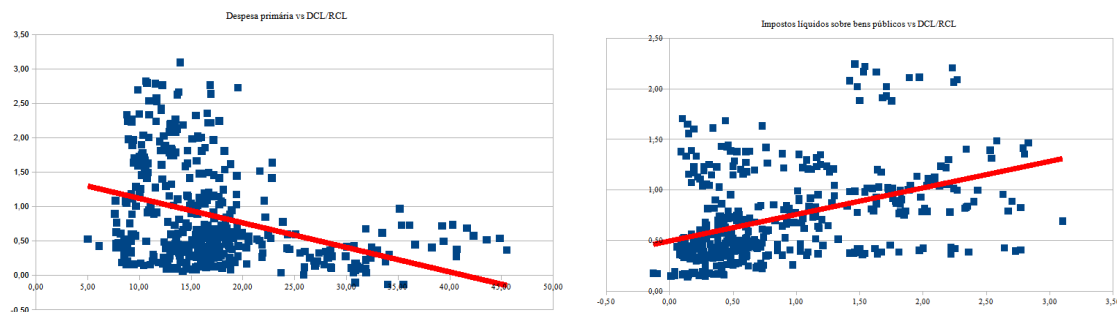


Fonte: IBGE e SINCOFI

Nota: ordenado segundo a renda per capita decrescente

A relação entre despesa primária e DCL/RCL sugere uma correlação negativa. Ao passo que a relação entre impostos líquidos em relação a DCL/RCL indica uma correlação positiva. Portanto, os estados de menor renda per capita e que recebem maiores transferências estão associados ao maior endividamento (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Correlação entre despesa primária vs DCL/RCL; impostos líquidos sobre bens públicos versus DCL/RCL



Fonte: IBGE e SINCOFI

Nota: despesa primária em relação ao produto estadual

Os dados estilizados indicam duas características. Primeira, o compromisso com a descentralização e redução das assimetrias entre estados e regiões. Segunda, a estrutura de incentivos impõem, de um lado, a obrigação de gasto na manutenção da estrutura burocrática e a oferta de bens públicos, de outro, o compromisso com a solidez fiscal.

3 Estratégia empírica e dados

O principal modelo utilizado no trabalho consiste em identificar a diferença de sensibilidade da despesa primária e dos itens de receita (g) em relação ao produto local (y). Para isso, tomamos como base a especificação para dados em painel presente na literatura (ver AIZEMAN *et al.*, 2019; ABBOTT *et al.*, 2015). Assim, temos:

$$\Delta \log g_{it} = \alpha + \beta_1 \Delta \log y_{it} + \beta_2 \Delta \log y_{it-1} + \chi_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Onde, i é o estado e t o ano, variáveis da despesa primária e itens da receita (g), produto local (y), os controles indicados por (χ_{it}) e o termo de erro (ε_{it}). O coeficiente (β_1) indica a sensibilidade da variação de (g) em relação às flutuações do produto. Portanto, temos três situações: (i) significativo e pró-cíclico se β_1 positivo ($\beta_1 > 0$); (ii) significativo e anticíclico se β_1 for negativo ($\beta_1 < 0$); (iii) não significativo que sugere comportamento acíclico.

As variáveis fiscais analisadas consistem na receita corrente líquida (RCL), itens de receita (total, corrente e capital) e despesa primária (Tabela 2).

Tabela 2 – Estatística descritiva das variáveis de receita e despesa primária (em % do produto estadual): 2002-2017

Variável	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo	Observações
Receita					
Receita corrente líquida (RCL)	14,628	7,363	5,265	41,830	432
Receita total	19,713	8,978	7,741	73,580	432
Corrente	19,305	8,596	8,375	72,305	432
Tributária	8,556	1,361	5,089	13,485	432
ICMS	7,187	1,373	3,104	11,321	432
Outras receitas tributárias	1,369	0,463	0,581	2,995	432
Transferências	8,598	8,126	0,827	60,904	432
Capital	1,057	1,476	0,020	11,421	432
Operações de crédito	0,584	1,004	0,000	9,029	432
Outras receitas de capital	0,472	0,720	0,000	5,437	432
Despesa primária	17,122	7,412	4,997	45,513	432

Fonte: Secretária do Tesouro Nacional (STN), SINCOFI e IBGE; tabela elaborada pelo autor.

A receita corrente líquida (RCL) serve como parâmetro para o cálculo dos indicadores previstos na legislação. Por exemplo, os itens de gastos (funcionalismo e previdência, despesas obrigatórias com saúde e educação) e da dívida estadual.

A receita total é a soma da receita corrente e capital. A receita corrente é dividida entre tributária e transferências. A tributária é baseada na arrecadação própria em que os estados possuem alguma flexibilidade e capta as flutuações da economia local. A principal fonte é o ICMS que incide sobre a circulação de mercadorias e serviços. As transferências são determinadas em grande parte por regras constitucionais (FPE, principalmente) que reduz a margem para ações discricionárias e o favorecimento político.

A receita de capital é formado pelas operações de crédito e privatizações. A legislação prevê que as operações de crédito sejam direcionadas para investimento (Regra de Ouro, por exemplo) e que a concessão observem os indicadores de solidez fiscal, autorizadas pelo Governo Federal e Senado. A limitação na análise da receita de capital, especialmente das operações de crédito, está no hiato entre processo de avaliação, aprovação e liberação de recursos.

A despesa primária indica o comportamento dos gastos reais dos governos estaduais. Assim permite identificar como a estrutura de incentivos e outras variáveis respondem às flutuações do produto local.

A despesa, receita e produto abrangem dados anuais entre 2002 e 2017. Os dados são utilizados em valores reais para 2017 pelo IPCA e em termos per capita. Dessa forma, permite acomodar as diferenças entre tamanho, dinâmica populacional e de produto. Os dados fiscais foram extraídos da Secretária do Tesouro Nacional (STN) e Sincofi. E os dados sobre produto, população e IPCA obtidos na base do IBGE.

A expressão (1) é utilizada na literatura para identificar a resposta das variáveis fiscais em relação ao produto, mas pode ocorrer relação inversa e indicar problemas de endogenidade (FRANKEL *et al.*, 2012; LANE, 2003). Em particular, nos modelos que utilizam micro painel (OLS-FE, GMM, por exemplo) que abrangem o longo intervalo de tempo e agentes heterogêneos. Para minimizar o efeito utilizamos como controle o termo defasado do produto ($\log y_{it-1}$) e o *set* de variáveis (χ).

O *set* de variável de controle (χ) é formado por: relação dívida consolidada líquida sobre a receita corrente líquida (dcl_rcl); impostos líquidos sobre bens públicos (imp_pub); termos de troca estadual sobre termos de troca nacional (tdt_est_nac).

A dcl_rcl é o principal indicador de endividamento dos estados como previsto na LRF. Assim, o aumento da dcl_rcl para faixa de alerta (1,8 – 2,0) e acima do limite para os estados (2,0) indica limitação da capacidade administrar orçamento, contrair novos empréstimos e necessidade de redução de gasto não financeiro.

A imp_pub capta as desigualdades regionais. Assim, quando maior o coeficiente imp_pub , mais impostos líquidos são pagos pelo estado em relação aos bens públicos recebidos.

O tdt_est_nac capta as diferenças relativas entre os estados de sofisticação produtiva. Portanto, quando maior o coeficiente tdt_est_nac , maior o valor relativo das exportações sobre as importações.

A partir do modelo principal (1) estabelecemos as divisões por região e faixa de renda per capita. Assim, ao introduzir *dummies* (D) para cada grupos que permite identificar diferentes padrões de comportamento através da variável interativa ($D * \beta_1 \Delta \log y_{it}$).

A divisão por regiões é comumente utilizada como forma de agregar estados ou municípios que possuem características observáveis e não observáveis similares (ver ARENA & REVILLA, 2009). Os estados são divididos entre as regiões: Norte; Nordeste; Centro-Oeste; Sudeste; e Sul (ver Tabela 1). Observem que tratamos o Distrito Federal (DF) à parte na medida em que representa um *outlier* por conter as estruturas administrativas do governo central, receber benefícios de transferências e auxílios.

A divisão por faixa de renda serve como *proxy* para identificar o desenvolvimento econômico, social e institucional. Dessa forma, pressupõe que maior renda per capita está associada ao maior grau de desenvolvimento. A divisão entre as faixas de renda toma como parâmetro a renda per capita nacional: alta renda (acima de 100%); média (entre 60% e 100%); e baixa (abaixo de 60%).

O modelo principal, as divisões por região e faixa de renda são estimadas por painel dinâmico GMM Arellano-Bond com efeito fixo de indivíduo (ver ABBOTT *et al.*, 2015; FRANKEL *et al.*, 2012). O painel é estimado em duas etapas para evitar instrumentos fracos e como instrumento adicional a relação entre dcl_rcl e com erros robustos.

4 Principais resultados

Os principais resultados são relatados em três partes. A primeira identifica a tendência geral. A segunda verifica as diferenças entre regiões. E a terceira introduz a divisão por faixa de renda.

4.1 Principal

O comportamento indica a reposta procíclica da despesa primária e itens de receita. O coeficiente (β_1) indica maior volatilidade da despesa primária em relação aos principais itens de receita (RCL, total e corrente, especialmente). O comportamento pró-cíclico da despesa primária corresponde aos incentivos, especialmente atribuídos à legislação e a resposta ao ciclo político. No entanto, o comportamento pró-cíclico da receita é coerente e uma resposta desejável na medida em que contribui para estabilização da economia local.

Os itens de receita sugerem diferentes graduações de resposta. A RCL e total são menos sensíveis do que a despesa primária. A RCL apresenta coeficiente menor do que da receita total.

A receita corrente é formada por dois componentes: tributária; e transferências. A receita tributária, especialmente proveniente do ICMS, é mais sensível do que as transferências federativas. No entanto, é possível identificar a persistência da resposta da receita corrente também em t-2 que sugere a dilatação do prazo de resposta às flutuações econômicas locais.

A receita de capital é composta por dois itens: operações de crédito; e outros. Os resultados sugerem dificuldades em estabelecer o padrão de resposta às flutuações do produto que podem ser atribuídas ao hiato no processo para obter linhas de crédito ou reestruturação de capital.

Os principais resultados sugerem dificuldades dos estados em compatibilizarem a resposta da despesa primária e da receita ao longo do tempo. Já que o comportamento pró-cíclico da despesa primária tendem a ser mais intenso do que a RCL e receita total. Portanto, exige que os ajustes entre períodos de maior para menor crescimento contemplem redução mais intensas da despesa primária. Assim, ajuste se dá pela despesa com ênfase nos itens discricionários, especialmente investimentos e políticas públicas locais. E na medida em que a necessidade de ajuste se faz mais intensa, avança sobre funcionalismo ativo e inativo, cujos estados possuem alguma margem de ação.

O comportamento dos governos estaduais é coerente com um ambiente com elevada rigidez na administração orçamentária e na obtenção de receitas. Ao mesmo tempo em que a dívida pública não tem como função amortecer os impactos das flutuações do produto sobre a receita.

Tabela 3 – Indicações gerais – principais resultados (produto estadual)

Variável	Despesa primária	Receita corrente líquida (RCL)	Total	Corrente					Capital			
				Corrente – total	Tributária	ICMS	Outras receitas tributárias	Transferências	Capital – total	Operações de crédito	Outros	
log delta y_i t-1	0,796*** (0,157)	0,574*** (0,117)	0,683*** (0,118)	0,551*** (0,069)	0,604*** (0,063)	0,606*** (0,081)	0,536*** (0,140)	0,584*** (0,102)	4,5 (3,018)	4,888* (2,333)	6,140* (2,554)	
log delta y_i t-2	-0,040 (0,173)	0,002 (0,070)	0,160. (0,085)	-0,044 (0,030)	0,140** (0,046)	0,148** (0,051)	0,056 (0,102)	0,194* (0,086)	1,172 (2,991)	0,080 (4,186)	0,475 (1,155)	
log delta dcl/rcl	0,038 (0,042)	-0,061 (0,041)	-0,002 (0,024)	-0,044 (0,144)	-0,009 (0,018)	-0,001 (0,020)	-0,082 (0,056)	-0,081. (0,047)	0,1 (0,229)	0,423 (0,279)	-0,328. (0,182)	
log delta imp/pub	-0,213 (0,160)	0,074 (0,165)	0,003 (0,089)	0,205** (0,077)	0,270*** (0,064)	0,377*** (0,072)	-0,151. (0,083)	0,114 (0,099)	-2,353 (1,924)	-2,064 (2,214)	-3,353** (1,248)	
log delta tdt_est/tdt_nac t-1	0,040. (0,021)	-0,02 (0,027)	0,048** (0,016)	0,023 (0,018)	0,014 (0,018)	0,016 (0,018)	0,013 (0,021)	0,031 (0,042)	0,363* (0,180)	0,520* (0,245)	0,274. (0,161)	
Correlação serial	SC(1)	0,016	0,151	0,013	0,017	0,008	0,010	0,128	0,211	0,002	0,003	0,009
	SC(2)	0,287	0,819	0,014	0,351	0,683	0,490	0,833	0,829	0,003	0,220	0,043
	SC(3)	0,454	0,356	0,005	0,420	0,854	0,912	0,430	0,804	0,106	0,154	0,475
Wald test	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	
Nº de instrumentos	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	
Grupos	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	
Observações	344	344	344	344	344	344	344	344	344	296	339	

Notas: "****" valor-p < 0,001, "***" valor-p < 0,010, "**" valor-p < 0,050, "." valor-p < 0,100; estimado por painel dinâmico com GMM Arellano-Bond em dois estágios, instrumento adicional a relação DCL/RCL e erros-robustos; controles em t-1 formado pela relação DCL/RCL, impostos líquidos sobre bens públicos, relação entre termos de troca estaduais e termos de troca nacional

4.2 Região

A classificação por região permite agrupar os estados com características observáveis e não observáveis similares. Para isso, introduzimos a *dummy* de região que abrangem: Norte; Nordeste; Centro-Oeste, Sudeste e Sul.. O Distrito Federal é tratado como *outlier* na medida em que as características não condizem com as observadas nos estados da região Centro-Oeste.

As indicações sugerem a persistência do comportamento pró-cíclico ou não significativo da receita corrente líquida (RCL) e da receita total. A receita corrente líquida é significativa e pró-cíclica no Sudeste e Nordeste. A receita total apresenta coeficientes positivos e significativos para Norte, Nordeste e Sudeste. A despesa primária é pró-cíclica, significativa e mais intensa no Norte e Nordeste. Enquanto as regiões Sul, Centro-Oeste e o Distrito Federal não apresentam coeficientes significativos para RCL, receita total e despesa primária.

A receita corrente e componentes indicam a resposta pró-cíclica e significativa nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste. Ao mesmo tempo em que não é identificada uma resposta significativa no Centro-Oeste, Sul e o Distrito Federal. A resposta mais acentuada da tributação ocorre na região Norte. Enquanto a região sudeste apresenta a resposta mais acentuada e pró-cíclica nas transferências.

A receita de capital não é possível identificar a relação causal ou correlação com o produto estadual. Já que a elasticidade apresenta elevado erro-padrão e não significância dos coeficientes.

Em particular, três elementos se tornam mais relevantes na divisão por regiões. Primeiro, a tendência de comportamento pró-cíclico da receita e da despesa primária mais acentuada nas regiões Norte e Nordeste. As características em comum das duas regiões são a menor renda per capita e maior dependência das transferências federativas.

Segundo, a região Sudeste também apresenta comportamento pró-cíclico acentuado. Apesar de a região Sudeste concentrar maior parte do produto nacional, população e estrutura produtiva.

Terceiro e último, as regiões Sul e Centro-Oeste não apresentarem coeficientes significativos para itens de receita e despesa primária. A característica comum das duas regiões é a renda per capita relativamente elevada, grande participação das exportações na economia local, somadas à presença expressiva da indústrias e serviços sofisticados.

Tabela 4 – Indicações por regiões – principais resultados (produto estadual)

Variável	Despesa primária	Receita corrente líquida (RCL)	Total	Corrente					Capital			
				Corrente – total	Tributária	ICMS	Outras receitas tributárias	Transfê-reências	Capital – total	Operações de crédito	Outros	
log delta y _i t-1 – norte	0,957* (0,404)	0,565 (0,382)	0,817*** (0,238)	0,567* (0,229)	0,746*** (0,192)	0,626** (0,223)	0,993** (0,387)	0,465* (0,207)	-1,143 (7,744)	5,304 (15,660)	6,259 (4,458)	
log delta y _i t-1 – nordeste	0,855** (0,302)	0,558* (0,270)	0,621* (0,311)	0,479*** (0,084)	0,626*** (0,088)	0,691*** (0,099)	0,393* (0,172)	0,629** (0,212)	11,055 (7,156)	1,659 (14,320)	7,716 (5,747)	
log delta y _i t-1 – centro-oeste	1,044 (0,943)	0,210 (0,179)	0,461 (0,491)	0,938 (0,564)	0,596 (0,738)	0,866 (0,702)	0,330 (0,773)	0,358 (0,206)	-1,190 (14,864)	24,230 (31,240)	-11,667 (14,960)	
log delta y _i t-1 – sudeste	0,477 (0,249)	0,741*** (0,171)	0,944* (0,424)	0,559*** (0,095)	0,596*** (0,153)	0,579*** (0,158)	0,332* (0,135)	0,999** (0,375)	-3,049 (9,728)	5,738 (16,260)	17,591 (17,488)	
log delta y _i t-1 – sul	0,151 (1,262)	0,296 (0,341)	1,156 (1,286)	0,293 (0,322)	0,391 (0,361)	0,225 (0,356)	0,6 (0,606)	0,096 (1,762)	6,156 (15,031)	22,816 (34,320)	15,793 (8,331)	
log delta y _i t-1 – df	-1,426 (2,561)	-0,27 (0,714)	0,514 (1,211)	0,457 (0,780)	1,774 (2,353)	0,440 (1,932)	2,392 (4,130)	0,234 (1,014)	2,284 (46,890)	-96,975 (69,620)	-20,140 (47,344)	
log delta y _i t-2	0,004 (0,143)	0,04 (0,104)	0,168 (0,086)	0,041 (0,086)	0,150** (0,052)	0,156* (0,063)	0,058 (0,126)	0,184* (0,093)	-0,072 (4,027)	2,496 (5,679)	-0,153 (2,247)	
log delta dcl/rcl	0,033 (0,050)	-0,055 (0,045)	-0,004 (0,027)	-0,052 (0,027)	-0,011 (0,019)	-0,002 (0,021)	-0,076 (0,047)	-0,091* (0,047)	0,092 (0,229)	0,499 (0,383)	-0,226 (0,158)	
log delta imp/pub	-0,114 (0,161)	0,121 (0,173)	-0,023 (0,111)	0,168* (0,073)	0,257*** (0,074)	0,372*** (0,086)	-0,143 (0,089)	0,098 (0,108)	-0,594 (2,610)	-0,216 (3,637)	-4,766* (2,306)	
log delta tdt_est/tdt_nac t-1	0,036 (0,016)	-0,014 (0,042)	0,046* (0,021)	0,023 (0,014)	0,014 (0,016)	0,007 (0,018)	0,009 (0,025)	0,032 (0,042)	0,317 (0,190)	0,470* (0,219)	0,213 (0,220)	
	SC(1)	0,040	0,173	0,002	0,006	0,007	0,009	0,110	0,211	0,021	0,002	0,011
Correlação serial	SC(2)	0,248	0,837	0,014	0,246	0,735	0,407	0,680	0,886	0,023	0,068	0,240
	SC(3)	0,376	0,411	0,011	0,291	0,811	0,754	0,383	0,705	0,316	-	0,133
Wald test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Nº de instrumentos		102	102	102	102	102	102	102	102	102	102	102
Grupos		27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27
Observações		344	344	344	344	344	344	344	344	344	296	339

Notas: "****" valor-p< 0,001, "***" valor-p< 0,010, "**" valor-p<0,050, "." valor-p<0,100; estimado por painel dinâmico com GMM Arellano-Bond em dois estágios, instrumento adicional a relação DCL/RCL e erros-robustos; controles em t-1 formado pela relação DCL/RCL, impostos líquidos sobre bens públicos, relação entre termos de troca estaduais e termos de troca nacional

4.3 Faixa de renda

A renda per capita serve como *proxy* sobre o grau de desenvolvimento e a diferença relativa entre os estados. Assim, a maior renda per capita deve implicar em maior grau de desenvolvimento, enquanto menor renda per capita estão correlacionados com menor grau de desenvolvimento. Além disso, os estados com menor renda per capita tendem a sustentar maior oferta de bens públicos pelas transferências federativas surgindo incentivos diferentes dos estados com maior renda per capita.

Os resultados indicam que a despesa primária, RCL e receita total de que os estados baixa e média renda apresentam maior sensibilidade. Ao passo que os estados de alta renda apresentam uma sensibilidade relativamente menor e pró-cíclica para despesa primária e RCL em relação aos demais grupos de renda. Porém, a receita total dos estados de alta renda apresenta maior coeficiente do que a despesa primária e RCL.

A desagregação da receita corrente sugere o comportamento pró-cíclico mais acentuado nos estados de renda média. Na receita tributária, o comportamento pró-cíclico é mais acentuado nos estados de renda média, seguidos pelos de baixa renda e alta renda. As transferências são significativas e pró-cíclicas, mas similares entre as faixas de renda.

A receita de capital apresenta dificuldade de identificação. Assim, ressalta as indicações de que a receita de capital não responde ao produto local ou nacional, mas outros fatores não identificados no modelo.

As principais indicações da classificação dos estados por faixa de renda consistem em três pontos. Primeiro, o comportamento pró-cíclico da receita e da despesa primária é mais acentuado nos estados de renda média.

Segundo, os estados de alta renda apresentam tendência de maior volatilidade da receita total em relação a despesa primária. Portanto, os estados de alta renda sugerem um padrão de ajustamento e resposta às flutuações do produto diferentes dos identificados para outras faixas de renda. Assim, de um lado, o problema dos estados de alta renda estão na receita e não necessariamente na despesa primária. De outro, os períodos de baixo crescimento ou recessão, a tendência é que as receitas sejam reduzidas com maior intensidade do que a despesa, gerando potenciais situações de insolvência.

Terceiro e último, é difícil identificar a correlação entre o produto e a receita de capital (operações de crédito, principalmente). Dessa forma, indica que as receitas de capital possuem outros determinantes que não o produto ou mesmo indiquem diferenças significativas entre as faixas de renda.

Tabela 5 – Indicações por renda – principais resultados (produto estadual)

Variável	Despesa primária	Receita corrente líquida (RCL)	Total	Corrente					Capital			
				Corrente – total	Tributária	ICMS	Outras receitas tributárias	Transfe-rências	Capital – total	Operações de crédito	Outros	
log delta y _{i t-1} – renda ₁	0,334 (0,199)	0,370 (0,203)	0,780*** (0,215)	0,581*** (0,156)	0,490*** (0,098)	0,517*** (0,106)	0,227 (0,195)	0,565* (0,241)	-0,148 (9,160)	15,64 (14,780)	0,573 (5,335)	
log delta y _{i t-1} – renda ₂	0,854** (0,275)	0,683*** (0,186)	0,617* (0,273)	0,617*** (0,123)	0,755*** (0,153)	0,747*** (0,122)	0,525** (0,203)	0,592*** (0,157)	6,318 (7,712)	7,462 (8,002)	11,056 (6,545)	
log delta y _{i t-1} – renda ₃	0,881** (0,280)	0,512** (0,188)	0,602** (0,214)	0,561*** (0,159)	0,594*** (0,112)	0,624*** (0,167)	0,232 (0,145)	0,544** (0,190)	3,234 (5,271)	-1,122 (8,614)	8,657* (4,265)	
log delta y _{t t-1} – renda _{out}	-0,936 (2,150)	-0,288 (0,690)	1,836 (3,440)	0,65 (1,381)	0,904 (1,677)	0,056 (1,629)	-7,044 (4,836)	0,046 (0,900)	-14,947 (58,810)	-118,6 (74,310)	-18,857 (69,148)	
log delta y _{i t-2}	0,021 (0,139)	0,032 (0,070)	0,145 (0,107)	0,059 (0,105)	0,135** (0,049)	0,148* (0,066)	-0,039 (0,104)	0,212* (0,104)	0,229 (3,589)	1,204 (4,385)	0,973 (2,359)	
log delta dcl/rcl	0,028 (0,043)	-0,067 (0,045)	-0,006 (0,027)	-0,048 (0,028)	-0,008 (0,022)	0,005 (0,210)	-0,054 (0,040)	-0,088 (0,104)	0,136 (0,259)	0,611 (0,316)	-0,235 (0,193)	
log delta imp/pub	-0,146 (0,158)	0,111 (0,139)	-0,002 (0,099)	0,164* (0,081)	0,276*** (0,082)	0,360*** (0,083)	0,008 (0,110)	0,127 (0,106)	-1,9 (2,391)	0,537 (4,215)	-3,340** (1,160)	
log delta tdt _{est} /tdt _{nac t-1}	0,035 (0,020)	-0,017 (0,033)	0,050** (0,018)	0,02 (0,018)	0,015 (0,016)	0,011 (0,021)	-0,008 (0,961)	0,034 (0,047)	0,369 (0,200)	0,446* (0,226)	0,214 (0,133)	
Correlação serial	SC(1)	0,030	0,161	0,013	0,002	0,007	0,010	0,040	0,209	0,005	-	0,014
	SC(2)	0,262	0,703	0,018	0,324	0,683	0,514	0,152	0,792	0,019	-	0,214
	SC(3)	0,518	0,563	0,005	0,409	0,884	0,789	0,156	0,905	0,336	-	0,479
Wald test	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	
Nº de instrumentos	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Grupos	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	
Observações	344	344	344	344	344	344	344	344	344	296	339	

Notas: "****" valor-p< 0,001, "***" valor-p< 0,010, "**" valor-p<0,050, "." valor-p<0,100; estimado por painel dinâmico com GMM Arellano-Bond em dois estágios, instrumento adicional a relação DCL/RCL e erros-robustos; controles em t-1 formado pela relação DCL/RCL, impostos líquidos sobre bens públicos, relação entre termos de troca estaduais e termos de troca nacional

5 Abordagem alternativa

Como abordagem alternativa, utilizamos o Painel VAR para identificar o impulso resposta, oriundo do choque positivo do produto e da dívida sobre as variáveis de despesa primária e receita total.

A especificação das variáveis endógenas (Y_t) segue trabalhos como CANOVA & CICCARELLI (2013). Assim, temos:

$$Y_t = A_0(t) + A(l)Y_{t-1} + \mu_t(2)$$

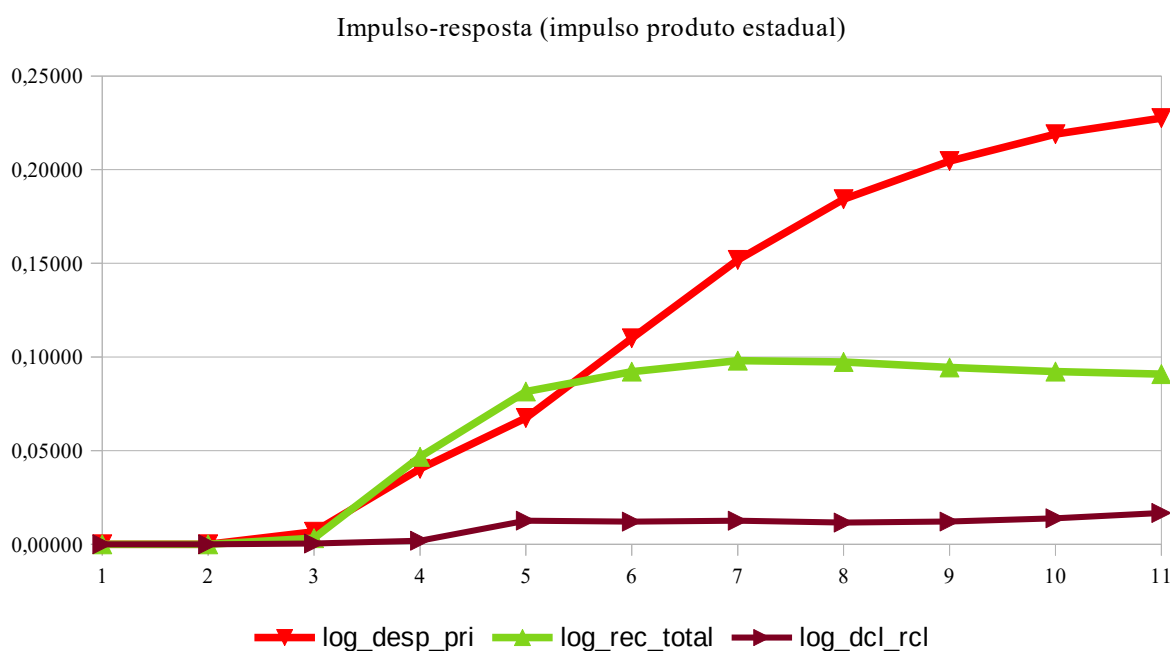
O vetor de variáveis endógenas é composto por: produto estadual; despesa primária; RCL; receita total; relação DCL/RCL.

Os dados sobre produto estadual, receita e despesa utilizados em termos reais e per capita como descrito na seção sobre estratégia empírica e dados. As variáveis são utilizadas em log.

A partir da expressão (2) obtemos um VAR irrestrito e identificamos o impulso resposta, tendo como base o impulso do produto local e da relação DCL/RCL sobre as variáveis de despesa primária, receita total e relação DCL/RCL.

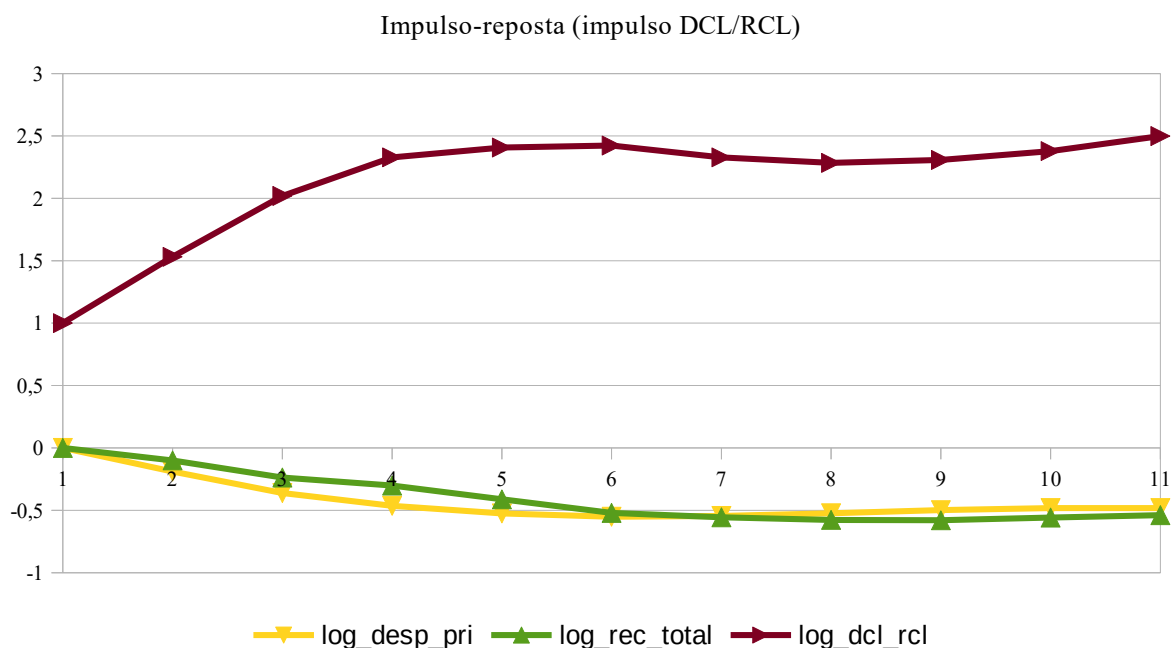
Os resultados sugerem que o impulso do produto estadual tem efeitos mais persistentes no longo prazo do que sobre a despesa primária do que receita total. Assim, a estrutura de incentivos motiva ao aumento da despesa primária no longo prazo enquanto possuem efeitos passageiros sobre a receita total (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Impulso resposta (impulso produto estadual)



O impulso oriundo da relação DCL/RCL indica a acomodação e estabilização da relação DCL/RCL ao longo do tempo. Ao passo que também ocorre a queda, seguida pela estabilização da despesa primária e receita total (Gráfico 6).

Gráfico 6 - Impulso resposta (impulso relação DCL/RCL)



Assim, sugere o descolamento entre da despesa primária e receita total durante os *booms* econômicos. Enquanto durante as recessões ou baixo crescimento ocorre a necessidade de ajustamento da despesa primária de forma mais intensa para compensar a queda da receita total que compromete principalmente itens discricionários que são passíveis de ajustamento. Por exemplo, itens como investimento que estão correlacionados com a capacidade dos estados em contraírem novos empréstimos.

Outro ponto é que o choque positivo da relação dívida DCL/RCL pode ser derivados de fatores fora do controle dos governos estaduais (quedas no produto local ou nacional, deterioração das condições de crédito, por exemplo). Dessa forma, forçam os estados adotarem ajustes recessivos para acomodar a despesa primária frente a queda da receita corrente (tributação e transferências) e capital (acesso as linhas de crédito).

6 Principais contribuições

A hipótese é de que a estrutura de incentivos contribui para ocorrência cíclica de crises fiscais e episódios de insolvência. A ênfase explorada no trabalho são os incentivos oriundos da conciliação entre o projeto de construção de uma democracia liberal descentralizada e preocupação com a responsabilidade fiscal.

As evidências sugerem a tendência da resposta mais acentuada e persistente do crescimento da despesa primária em relação aos itens de receita. A divisão em grupos não mostraram diferenças significativas na resposta dos estados. No entanto, a classificação por regiões indica que o Norte e o Nordeste apresentam maior volatilidade

da despesa primária e itens de receita. Já na classificação por faixa de renda os estados de maior renda apresentam maior volatilidade da receita sobre a despesa primária.

A contribuição chave do trabalho é identificar o papel de como o padrão de resposta da despesa primária e dos itens de receita sobre os episódios de crise fiscal, insolvência, baixa qualidade do gasto e dinâmica de ajuste nos estados. Assim, identificamos três características: (i) a dinâmica disfarçada no curto prazo e durante os *booms* econômicos; (ii) a rápida deterioração da situação fiscal em períodos de baixo crescimento ou recessão; (iii) o maior impacto durante o processo de ajustamento entre alto e baixo crescimento do produto.

A dinâmica é maquiada no curto prazo durante os *booms* econômico. Isto é, o aumento da despesa primária é mais que compensada pelo aumento da receita, especialmente através das operações de crédito que permitem maior investimento e gastos discricionários. Dessa forma, ocorre a melhora dos indicadores fiscal previstos na legislação. Por exemplo, o *boom* das commodities e de crescimento entre 2004 e 2008. Seguida pelo *boom* de crescimento, aumento da receita e acesso ao crédito entre 2009 e 2013. Assim, de um lado, indica o comportamento derivado da estrutura de incentivos que emergiu na década de 1990 e 2000. De outro, a rigidez das regras não são suficientes para evitar crises fiscais e de endividamento.

A deterioração da situação fiscal emerge quando ocorre baixo crescimento ou recessão que possuem impacto negativo sobre a receita corrente (tributária e transferências) e capital pelo fechamento dos canais de crédito. As implicações são que forcem os estados estabelecerem um forte programa de ajustamento para se preservarem dentro das normas das regras fiscais, restringendo principalmente os itens discricionários e de investimento. As evidências empíricas podem ser verificadas no período de baixo crescimento e recessão entre 2015 e 2017, cujos estados possuem elevada dificuldade em compatibilizar a redução das receitas com a persistência da despesa primária.

O maior impacto do descolamento entre a resposta da despesa primária e dos indicadores de receita estão nos processos de ajustamento entre períodos de alto e baixo crescimento. O motivo é que os governos estaduais são obrigados ao forte ajuste fiscal para compatibilizar a trajetória da despesa primária e a resposta dos itens de receita. Dessa forma, contribuem para o ajuste fiscal de baixa qualidade e que implica em elevado custo de planejamento. Ao passo que uma vez consolidado o ajuste é possível o que governo compatibilize a receita e despesa mesmo em período de persistente baixo crescimento. O movimento pode ser identificado durante a recessão e baixo crescimento persistente entre 2015 e 2017.

A partir do padrão identificado no trabalho é possível estabelecer relações com a literatura. O ponto de partida é demonstrar que existe uma estrutura de incentivos presentes na reconstrução do federalismo fiscal e que estão correlacionadas com a proposta de construção de uma democracia liberal. Nesse sentido, os efeitos da estrutura de incentivos afetam os governos estaduais e se sobrepõem as decisões individuais dos governantes. Isto é, os governos estaduais incorporam a estrutura de incentivos e as particularidades de cada estado, enquanto as decisões individuais indicam diferenças relativas e não capacidade de alterar o direcionamento geral. Por exemplo, a crise fiscal

e tendência de insolvência enfrentada por grande parte dos estados durante a crise de 2015-16, cuja diferença estava na gravidade da situação, mais intensa no Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

A estrutura de incentivos está implícita no funcionamento do federalismo fiscal brasileiro (ver MENDES, 2020; TINOCO, 2018). Portanto, como alternativa viável, se optou por sistema de regras e normas rígidas que reduzem a capacidade dos estados em tomarem decisões sobre políticas locais e que comprometem a qualidade e solidez fiscal. Em particular, a limitação da construção do espaço fiscal ou falta do acesso ao fundo fiscal que permitiriam amortecer às flutuações da receita e preservar o planejamento sobre a trajetória da despesa primária.

Ao mesmo tempo, como efeito adverso e não desejado, acentuam o comportamento pró-cíclico da despesa primária e o descolamento frente as receitas. Já que a estrutura de incentivo impõem o aumento de gastos obrigatórios na medida em que ocorrem *booms* econômicos. Seja os determinados pela Constituição Federal e da legislação (educação e saúde, por exemplo). Seja de gastos locais em que abrem margem para os políticos elevarem gastos e acomodarem pressões locais (funcionalismo ativo e inativo, por exemplo) ou aumento dos gastos discricionários oriundos, principalmente do investimento. Dessa forma, dada a estrutura de incentivos e objetivo dos políticos (reeleição ou preservação do grupo no poder, por exemplo), o comportamento de aumento de gasto se torna uma estratégia racional.

Ao passo que em momentos de baixo crescimento ou recessão, quando ocorrem redução das receitas e linhas de crédito, passa a ser racional para os governantes praticarem estratégias agressivas de ajustamento fiscal. Já que os governantes temem a punição em relação a legislação fiscal e comprometer o objetivo de se reeleger ou se manter o grupo no poder. Nesse sentido, a crise fiscal abre a janela para que seja realizado o ajustamento ao amenizar a pressão política local na medida em que os governantes temem a punição prevista na legislação.

O resultado é reforçar o papel do ciclo político e dos interesses eleitorais na condução da política fiscal. Seja por meio no gastos discricionários e funcionalismo. Seja pela contração de empréstimos, uso de exonerações e benefícios fiscais. Além disso, acentuam as maquiagens fiscais como forma de elevar a capacidade dos governantes de aumento de gasto com o objetivo de se manter no poder.

Considerações finais

A proposta do trabalho foi explorar a sensibilidade dos indicadores de receita e da despesa primária nos governos estaduais entre 2002 e 2017. A hipótese é de que a estrutura de incentivos contribui para ocorrência cíclica de crise fiscal e insolvência nos estados brasileiros. A estrutura de incentivos oriundas da proposta de construção de uma democracia liberal presentes na Constituição Federal de 1988 e incorporadas na legislação fiscal posterior.

As evidências sugerem que é possível identificar o descolamento entre a despesa primária e principais indicadores de receita. A sensibilidade da despesa primária é pró-cíclica mais intensa e persistente do que dos indicadores de receita. É possível identificar a resposta da receita corrente (tributação e transferências) sobre o produto

local, mas não das receitas de capital (operações de crédito ou outros ajustes). Ao mesmo tempo em que os principais indicadores de receita (receita total e receita corrente líquida) respondem ao produto local e apresentam curvas mais acentuadas do que a receita corrente. Assim, as receitas são amplificadas pelo acesso aos canais de crédito de origem nacional e internacional durante os *booms* econômicos. Ao passo que nas quedas de crescimento e recessões os mecanismos indicam necessidade de ajuste de despesa primária mais intensos para compensar a queda nas receitas.

A classificação dos estados por regiões e faixas de renda per capita sugerem diferenças relativas na resposta dos estados. Sobretudo, os estados de maior renda indica a relativa estabilidade da despesa primária sobre os principais itens de receita. Assim, sugere que o maior grau de desenvolvimento produtivo e social indicado pela maior renda pode influir no comportamento da despesa primária e itens de receita.

A principal mensagem do trabalho é que a estrutura de incentivos e regras fiscais que compõem o ambiente da operação das finanças estaduais entre 2002 e 2017 foram bem sucedidos em disciplinar o crescimento da despesa primária. No entanto, o ambiente preserva o comportamento pró-cíclico da despesa primária e o descolamento com os indicadores de receita. Assim, implica ao longo dos ciclos econômicos, especialmente durante queda no crescimento e recessões, na necessidade de ajustes mais duros da despesa primária que podem levar a situações de insolvência durante o processo. Além disso, a presença dos gatilhos das despesas obrigatórias e impossibilidade do uso do endividamento para amortecer o descolamento acentuam os efeitos negativos sobre os estados.

Referências

- ABBOTT, A., CABRAL, R., JONES, P., & PALACIOS, R. (2015). Political Pressure and Procyclical Expenditure: An analysis of the expenditures of state governments in Mexico. *European Journal of Political Economy*, 37, 195–206.
- ACEMOGLU, D., NAIDU, S., RESTREPO, P., & ROBINSON, J. A. (2015). Chapter 21—Democracy, Redistribution, and Inequality. In *Handbook of Income Distribution* (Vol. 2, p. 1885–1966). ATKINSON, A.; BOURGUIGNON, B.
- AFONSO, J. R., & MELLO, L. (2000). Brazil: An Evolving Federation. *IMF*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/afonso.pdf>
- AIZENMAN, J., JINJARAK, Y., NGUYEN, H., & PARK, D. (2019). Fiscal Space and Government-Spending & Tax_rate Cyclical Patterns: A cross-country comparison, 1960-2016. *NBER Working Paper*, 25.012. <http://www.nber.org/papers/w25012>
- ALESINA, A., COZZI, G., & MANTOVAN, N. (2012). The Evolution of Ideology, Fairness and Redistribution. *The Economic Journal*, 122(565), 1244–1261.
- ALSTON, L. J., MELO, M. A., MUELLER, B., & PEREIRA, A. (2016). *Brazil in Transition: Beliefs, Leadership, and Institutional Change*. Princeton University Press.
- ARENA, M., & REVILLA, J. (2009). Pro-cyclical Fiscal Policy in Brazil. *Policy Research Working Paper* (5144). <http://documents.worldbank.org/curated/pt/551951468017655849/pdf/WPS5144.pdf>

- BENABOU, R. (2000). Unequal Societies: Income distribution and the Social Contract. *The American Economic Review*, 90(1), 96–129.
- BEVILAQUA, A. S. (2002). State Government Bailouts in Brazil. *Inter-American Development Bank*, r-441.
- CANOVA, F., & CICCARELLI, M. (2013). Panel Vector Autorregressive Models: A Survey. *European Central Bank - Working Paper Series*, 1507. https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2201610_code485639.pdf?abstractid=2201610&mirid=1
- DALL'ACQUA, F. M. (1997). Crise dos Bancos Estaduais: O Caso do Banespa. *EAESP/FGV/NPP - Núcleo de Pesquisas e Publicações*, 7.
- DUARTE, L., GADELHA, S. R., OLIVEIRA, P. P., & PEREIRA, L. P. (2015). Federalismo e Descentralização. In *Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência* (p. 377–392). BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F.
- FRANKEL, J. A., VEGH, C. A., & VULETIN, G. (2013). On Graduation From Fiscal Procyclicality. *Journal of Development Economics*, 100(1), 32–47.
- GIAMBIAGI, F. (2008). 18 Anos de Política Fiscal no Brasil: 1991/2008. *Economia Aplicada*, 12(4), 535–580.
- LANE, P. R. ([s.d.]). The Cyclical Behavior of Fiscal Policy: Evidence from the OCDE. *Journal of Public Economics*, 87, 2661–2675.
- LOPREATO, F. (2002). *O Colapso das Finanças Estaduais e a Crise da Federação*. Editora UNESP.
- MENDES, M. (2020). *Crise Fiscal dos Estados: 40 anos de socorros financeiros e suas causas*. https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/08/Crise-fiscal-dos-estados_40-anos-de-socorros-financeiros-e-suas-causas.pdf
- NAKAGUMA, M. Y., & BENDER, S. (2010). Ciclos Políticos e Resultados Eleitorais: Um Estudo sobre o Comportamento do Eleitor Brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, 64(1), 3–24.
- ROCHA, F., & GIUBERTI, A. C. (2008). Assimetria Cíclica na Política Fiscal dos Estados Brasileiros. *Pesquisa e Planejamento Econômico - PPE*, 38(2), 253–276.
- RODRIG, D., & MUKAD, S. W. (2020). The political economy of liberal democracy. *The Economic Journal*, 130, 765–792.
- SAKURAI, S. N. (2009). Ciclos Políticos nas Funções Orçamentárias dos Municípios Brasileiros: Uma Análise para o Período 1990 – 2005 Via Dados em Painel. *Estudos Econômicos*, 39(1), 39–58.
- SERRA, J., & AFONSO, J. R. (2007). Fiscal Federalism in Brazil: An Overview. *Cepal Review*, 29–51.
- TINOCO, G. (2018). A Sustentabilidade Fiscal dos Estados Brasileiros: Análise recente e notas para o futuro. *Revista do BNDES*, 25(50), 299–344.