



**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**VIESES ORÇAMENTÁRIOS EM ENTES SUBNACIONAIS:  
UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DA ESTIMAÇÃO DAS  
RECEITAS ESTADUAIS**

Tese apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas  
para obtenção do grau de **DOUTOR**

**BERNARDO DE ABREU GUELBER FAJARDO**

Rio de Janeiro - 2016

**BERNARDO DE ABREU GUELBER FAJARDO**

**VIESES ORÇAMENTÁRIOS EM ENTES SUBNACIONAIS:  
UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DA ESTIMAÇÃO DAS  
RECEITAS ESTADUAIS**

Tese apresentado à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do grau de Doutor.

Orientador: Professor Dr. Ricardo Lopes Cardoso

Rio de Janeiro - 2016

Fajardo, Bernardo de Abreu Guelber.

Vieses orçamentários em entes subnacionais: uma análise sob a ótica da estimação das receitas estaduais / Bernardo de Abreu

Guelber Fajardo. – 2016.

96 f.

Tese (doutorado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Ricardo Lopes Cardoso.

Inclui bibliografia.

1. Orçamento - Brasil. 2. Finanças públicas. 3. Despesa pública - Política governamental. 4. Relações tributárias intergovernamentais. I. Ricardo Lopes Cardoso, 1975-. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 353



**BERNARDO DE ABREU GUELBER FAJARDO**

**“VIESES ORÇAMENTÁRIOS EM ENTES SUBNACIONAIS: UMA ANÁLISE  
SOB A ÓTICA DA ESTIMAÇÃO DAS RECEITAS ESTADUAIS”**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Administração da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Doutor em Administração.

Data da defesa: 05/09/2016.

**ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA**

---

**Ricardo Lopes Cardoso**  
Orientador (a)

---

**Rafael Guilherme Burstein Goldszmidt**

---

**Yuna Souza dos Reis da Fontoura**

---

**Claudia Ferreira da Cruz**

---

**Andre Carlos Busanelli de Aquino**

## RESUMO

Este trabalho apresenta a tese de que os estados brasileiros têm incentivo a manipular a previsão de suas receitas orçamentárias objetivando ampliar sua discricionariedade na gestão das contas públicas como forma de escapar às limitações impostas pela estrutura federativa nacional (em âmbito político, fiscal e administrativo). Partindo-se do pressuposto de que, devido à similaridade institucional entre o nível estadual e o nível federal, o comportamento estratégico de estimação das receitas orçamentárias seria similar ao comportamento realizado pelo incumbente do ente central, coteja-se que os Executivos estaduais tendem a superestimar suas receitas orçamentárias para acomodar os anseios dos parlamentares estaduais – conforme descrito por Pereira e Mueller (2014). A observação dos dados empíricos, porém, dá conta de que em momentos específicos, os Executivos estaduais subestimam a previsão de suas receitas orçamentárias. A investigação acerca da aparente contradição dos comportamentos dos agentes é o que motiva a realização dessa tese. Devido à complexidade que cerca o processo de estimação das receitas orçamentárias (BEAVER, 1991), para que seja conferida maior rigor aos resultados encontrados, propõe-se um exercício algébrico para identificar o montante do erro de previsão que pode ser atribuído à manipulação orçamentária discricionária dos Executivos estaduais, separando de outros componentes como erros oriundos de aspectos aleatórios. Esse exercício é realizado para a Receita Total e para a principal rubrica componentes da Receita Orçamentária dos estados (Receita Tributária), objetivando capturar diferenças dos comportamentos entre tais rubricas, conforme observado por Aquino e Azevedo (2015). Por fim, são utilizados modelos econométricos de dados em painel para testar hipóteses concernentes ao federalismo brasileiro (em seus aspectos fiscal, político e administrativo) que justifiquem a parcela do erro discricionário em cada uma das rubricas analisadas. Os resultados corroboram a tese apresentada, identificando que os estados brasileiros utilizam as estimações de receitas orçamentárias discricionariamente conforme suas necessidades momentâneas, de tal forma que, quando se identifica a necessidade de se ampliar o apoio da Assembleia Legislativa, superestima-se as receitas orçamentárias para facilitar a acomodação das solicitações do parlamento estadual. Em contrapartida, em momentos em que se identifique pressão de aspectos fiscais, subestima-se suas receitas orçamentárias para solicitar mais recursos de transferências ao Governo Federal.

**PALAVRAS-CHAVE:** Orçamento Público; Vieses Orçamentários; Manipulação orçamentária; Federalismo Fiscal.

## ABSTRACT

This study presents the thesis that the Brazilian states have an incentive to manipulate its budget revenues' forecast aiming to expand its discretion in the management of public accounts as a way to escape the limitations imposed by the national federal structure (in political, fiscal and administrative aspects). We start from the assumption that because of the institutional similarity between the state level and the federal level, the strategic behavior of budget revenues' forecast would be similar to the behavior performed by the incumbent of the central entity. This presupposes that state executives tend to overestimate their budget revenues to accommodate the wishes of state legislators - as described by Pereira and Mueller (2014). The observation of empirical data, however, shows that at specific times, state executives underestimate their budget revenues' forecasts. The investigation into the apparent contradiction in the behavior of the agents is what motivates the realization of this thesis. Regarding the complexity surrounding the forecast process of budget revenues (Beaver, 1991) in order to give greater rigor to these results, we propose an algebraic exercise to identify the amount of prediction error that can be attributed to the state executives' discretionary budget manipulation, separating other components as errors arising from random aspects. This exercise is performed for the Total Revenue and for the main component of the states' Budget Revenue (Tax Revenue), aiming to capture differences in behavior between such items, as noted by Aquino and Azevedo (2015). Finally, econometric panel data models are used to test hypotheses concerning the Brazilian federalism (in its fiscal, political and administrative aspects) to justify the share of discretionary error in each of the analyzed items. The results support the thesis presented, identifying that the Brazilian states use the forecast of discretionary budget revenues according to their momentary needs, so that when it identifies the need to enlarge the support of the Legislative Assembly, it overestimates budgeted revenues to facilitate the accommodation of requests from state parliament. Conversely, in times in which identifies fiscal pressure, the state underestimates up their budget revenues to request more funds transfer from the federal government.

**KEYWORDS:** Public Budget; Biased Budget; Budget manipulation; Fiscal federalism.

## SUMÁRIO

<b>Resumo .....</b>	<b>9</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>12</b>
<b>Sumário .....</b>	<b>7</b>
<b>Lista de Tabelas .....</b>	<b>8</b>
<b>Lista de Quadros.....</b>	<b>8</b>
<b>Lista de Figuras .....</b>	<b>8</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo 1. Relações Federativas: aspectos teóricos e empíricos sobre o federalismo fiscal brasileiro.....</b>	<b>16</b>
<b>1.1. Breve histórico da Federação brasileira e o papel dos estados.....</b>	<b>16</b>
<b>1.2. O papel do Orçamento nas organizações públicas: semelhanças e diferenças nos entes nacionais e subnacionais .....</b>	<b>24</b>
<b>1.3. Entendendo a manipulação orçamentária e financeira no setor público .....</b>	<b>31</b>
<b>Capítulo 2. Metodologia .....</b>	<b>41</b>
<b>2.1. Coleta e tratamento dos dados .....</b>	<b>41</b>
<b>2.2. Proposta metodológica de mensuração dos erros discricionários.....</b>	<b>44</b>
<b>2.3. Regressão com Dados em Painel .....</b>	<b>50</b>
<b>Capítulo 3. Resultados e discussão .....</b>	<b>53</b>
<b>3.1. Analisando o erro total.....</b>	<b>53</b>
<b>3.2. Resultados do modelo algébrico e dos modelos econométricos: análise por rubrica de receita.....</b>	<b>56</b>
Receita Total.....	57
Receitas Tributárias.....	63
<b>3.3. Discussão dos resultados empíricos à luz da teoria .....</b>	<b>69</b>
<b>Capítulo 4. Considerações finais .....</b>	<b>80</b>
<b>Referências .....</b>	<b>85</b>
<b>Apêndices e Anexos .....</b>	<b>94</b>
<b>Apêndice 1. Demonstração algébrica da parcela de manipulação do erro total .....</b>	<b>94</b>
<b>Apêndice 2. Estatísticas descritivas das variáveis explicativas.....</b>	<b>96</b>
<b>Apêndice 3. Carga Tributária por nível de Governo .....</b>	<b>98</b>

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Resumo dos tipos de erros.....	49
Tabela 2. Percentual de subestimação das receitas orçamentárias por ano e tipo de receita.....	54
Tabela 3. Percentual de subestimação das receitas orçamentárias por estado e tipo de receita.....	55
Tabela 4. Resultados de efeitos fixos para a Receita Total - 1995 a 2013 (em %).....	61
Tabela 5. Resultados de efeitos fixos para a Receita Tributária - 1995 a 2013 (em %)...	66
Tabela 6. Resultados de efeitos fixos para a Receita Tributária (dummy) - 1995 a 2013 (em %) .....	68
Tabela 7. Resumos dos resultados das hipóteses testadas <sup>a</sup> .....	70
Tabela 8. Valores gerais ao longo dos anos .....	96
Tabela 9. Distribuição da Carga Tributária por nível de Governo (1960 a 2014) .....	98

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Resumo das hipóteses e relações a serem testadas .....	40
Quadro 2. Descrição das variáveis utilizadas no estudo .....	43

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Relação anual entre proporção das subestimações (em % dos estados) e média dos erros totais (em % da Receita Total) .....	12
Figura 2. Relação por UF entre proporção das subestimações (em % dos anos) e média dos erros totais (em % da Receita Total) .....	13
Figura 3. Esquema representativo da decomposição do Erro Orçamentário.....	45
Figura 4. Receita Total: participação percentual dos tipos de erro – linha de tendência	59
Figura 5. Receita Total: participação percentual dos tipos de erro (em módulo) – ranking dos estados .....	60
Figura 6. Receitas Tributárias: participação percentual dos tipos de erro – linhas de tendência anual .....	64
Figura 7. Receitas Tributárias: participação percentual dos tipos de erro – ranking dos estados.....	65
Figura 8. Evolução da CTB entre os entes federativos antes das transferências (em % PIB) .....	72
Figura 9. Transferências Líquidas entre entes federativos (em %CTB) .....	74
Figura 10. Participação dos estados na CTB, antes e após as transferências (em % PIB) .....	76
Figura 11. Participação dos estados na CTB, antes e após as transferências (em % CTB) .....	77

## INTRODUÇÃO

Esta tese analisa os erros de estimação das receitas orçamentárias dos estados brasileiros, argumentando que a estrutura federativa nacional (em âmbito político, fiscal e administrativo) fornece incentivo a manipulações discricionárias por parte dos respectivos Poderes Executivos.

O orçamento público é uma das principais ferramentas de organização do Estado e de política dos governos, sendo essencial para gestão dos recursos financeiros do setor público (SILVA et al., 2009, p.26; ALMEIDA & NEROSKY, 2006, p.19), bem como uma ferramenta de controle por uma contenção de gastos, na busca por maior eficiência e efetividade na aplicação dos recursos públicos (POLLITT & BOUCKAERT, 2011, p.77).

O desafio da elaboração orçamentária é realizar uma previsão acurada sobre as receitas do ano seguinte, pois, como as receitas estimadas no orçamento ainda não foram efetivamente realizadas, todas as incertezas que cercam o futuro acometem o número apresentado no presente (BEAVER, 1991). Nessa perspectiva, é esperado que erros orçamentários existam, porém, nem sempre tal diferença é justificada apenas por aspectos aleatórios. Anessi-Pessina e Sicilia (2014) identificam que intenções discricionárias por parte do incumbente também podem influenciar esses erros.

A legislação brasileira define que o processo de elaboração do orçamento cabe ao Poder Executivo dos entes, que em nome dos cidadãos, e eleitos por esses, estabelece quais serão as políticas a serem mantidas ou criadas no próximo ciclo orçamentário. A memória do cálculo das estimativas de receita e despesa são informações privadas do Executivo, de tal forma que a informação inserida no Orçamento (que é o valor que se torna público) não necessariamente corresponde aos montantes efetivamente calculados. Ainda que tal informação tenha que ser avaliada e aprovada pelo Legislativo antes de ser sancionada pelo incumbente e se tornar lei, a existência de uma elevada assimetria de informação sobre o Orçamento (AQUINO e AZEVEDO, 2015), muito por conta dos procedimentos técnicos de estimação das receitas e no detalhamento das despesas das políticas - corpo burocrático é mais qualificado no Executivo (ABRUCIO, 1998).

Com base nessas considerações, estrutura-se a base empírica para embasar um pressuposto que sustenta essa tese:

*Pressuposto 1: os erros de estimação podem ocorrer tanto por aspectos aleatórios, por erros técnicos de determinação do modelo econômico utilizado para estimar as receitas do ano*

*seguinte, bem como por idiosincrasias de técnicos e políticos responsáveis pela elaboração do Orçamento Público.*

Buscando evidenciar a movimentação estratégica e discricionária que justifiquem a diferença entre valores orçados e valores realizados, Pereira e Mueller (2004) explicitam que o Governo Federal tem como mecanismo estratégico do Orçamento Público a superestimação das receitas orçamentárias para a criação de um “espaço orçamentário” para acomodar as preferências dos parlamentares, sendo necessário posterior contingenciamento dos recursos.

Em relação ao âmbito subnacional, pouca informação acerca do comportamento estratégicos de seus entes tem sido evidenciada em termos acadêmicos, principalmente a situação dos estados. Tomando em conjunto os dois aspectos acima explicitados acerca da dinâmica do Orçamento público no Brasil, poder-se-ia supor que devido à similaridade institucional e à similaridade da dinâmica orçamentária existente entre o ente central e os entes estaduais, principalmente no que tange à relação entre os poderes Executivo e Legislativo, que o comportamento do incumbente no âmbito subnacional seria correlato ao nível federal: o Executivo superestima as receitas em sua proposta orçamentária para que possa contingenciar recursos posteriormente e se valer da discricionabilidade da liberação paulatina desses recursos para cooptar o Legislativo Federal para que tenha seus projetos aprovados (Pereira e Mueller, 2004). Tal argumentação vem com base no seguinte silogismo:

*Premissa 1: O ente federativo estadual apresenta similaridade institucional para com o ente federal, refletida na semelhança da dinâmica orçamentária (elaboração, aprovação e execução) em ambas as esferas;*

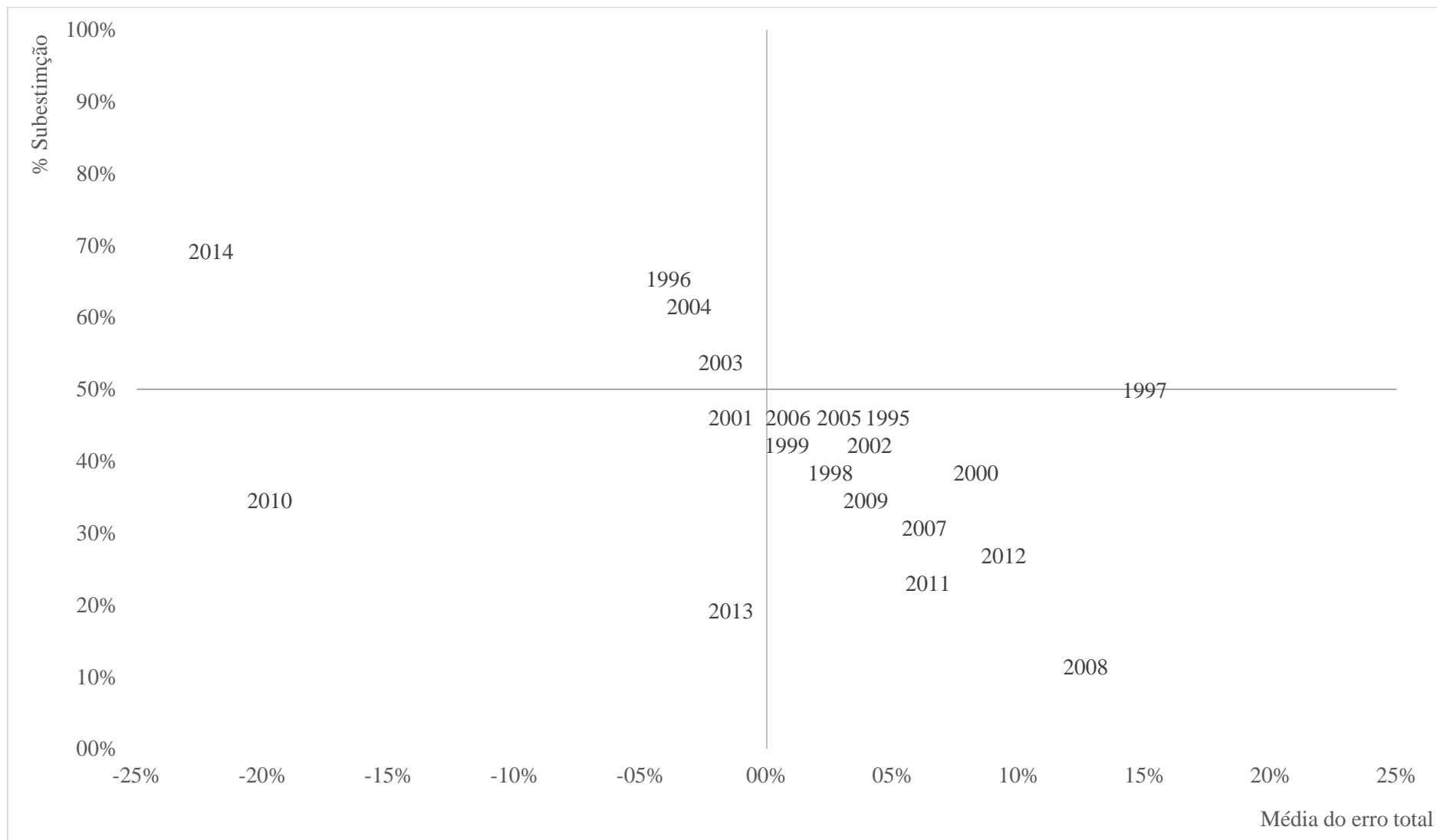
*Premissa 2: O Executivo Federal atua estrategicamente na elaboração do Orçamento Público, superestimando suas receitas orçamentárias, devido à dinâmica política com o Legislativo estadual;*

*Conclusão: devido à similaridade institucional e de dinâmica orçamentária, o comportamento estratégico do Executivo estadual tende a se assemelhar ao comportamento do Executivo Federal*

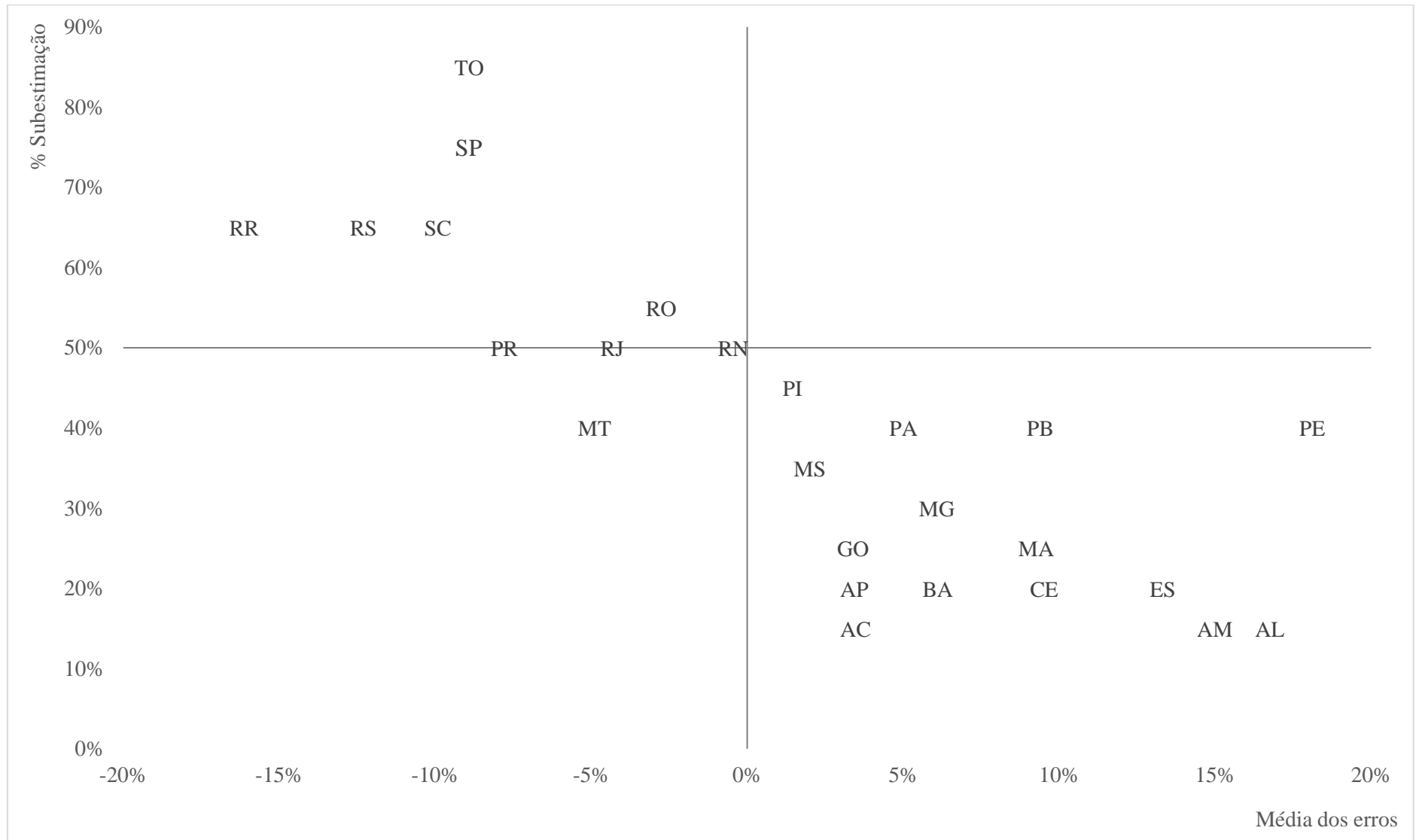
A observação empírica desses dados, porém, revela um cenário distinto do inicialmente narrado. A Figura 1 apresenta a média erros de estimação e a frequência de subestimação dos estados brasileiros para uma série histórica recente. Nota-se que a subestimação é estratégia frequente em todos os anos (em nenhum ano analisado o percentual de subestimação ficou com valores nulos) e que, em alguns deles, acaba sendo a decisão prioritária dos incumbentes (anos com valores de subestimação maiores que 50%) – a média da frequência de subestimação é de 40%. Em relação ao volume do erro de estimação, nota-se que, em média, apesar de na maioria dos anos os estados apresentarem média positiva, encontram-se anos cuja média de subestimação é comum. Já a Figura 2 apresenta a mesma estrutura, porém, considerando o comportamento padrão dos estados. Alguns estados de todas as regiões do Brasil têm como estratégia mais comum a subestimação de suas receitas (TO, SP, SC, RS, RR, RO) – evidenciado pela frequência de subestimação superior a 50%. Resultado, a priori, parece contraditório se comparado com a média do erro em tais estados que aparece com sinal positivo, indicando uma superestimação, em média. Coteja-se, porém, que isso decorre da magnitude da manipulação, sendo que, em média, no momento em que o estado opta por superestimar suas receitas, ele o faz em maior volume do que quando decide por subestimar.

A despeito dos argumentos possíveis para justificar tais resultados, uma coisa é certa: o silogismo apresentado anteriormente aproxima-se mais a um sofisma, dado sua conclusão falaciosa. Os dados empíricos, ainda que de forma preliminar, fornecem relevantes indícios de que a subestimação das receitas orçamentárias é uma estratégia factível e amplamente utilizada pelos Executivos estaduais no momento de elaboração de seus Orçamentos Públicos.

O principal argumento desta tese é que os estados brasileiros possuem incentivos a manipular seus orçamentos com objetivo a aumentarem seu poder discricionário sobre seus recursos orçamentários, seja subestimando ou superestimando suas receitas. Argumenta-se ainda que nos períodos em que os estados decidem superestimar suas Receitas, o fazem por necessidades políticas similares às enfrentadas pelo Governo Federal - logo, apresentam comportamentos semelhantes. Em contrapartida, nos períodos em que optam por subestimar suas receitas o fazem por conta das características fiscais do Federalismo, devido à relevância do papel das transferências nas finanças dos entes subnacionais brasileiros.



**Figura 1. Relação anual entre proporção das subestimações (em % dos estados) e média dos erros totais (em % da Receita Total)**



**Figura 2. Relação por UF entre proporção das subestimações (em % dos anos) e média dos erros totais (em % da Receita Total)**

Ao se analisar, porém, o padrão de tais erros, uma série de questões passam a permear as análises. Inicialmente cabe notar que, conforme brevemente exposto, ao se considerar as incertezas que cercam quaisquer tipos de previsões cogita-se que o erro possa ocorrer por motivos variados. Dessa forma, pergunta-se: i) qual o montante do erro total do orçamento tem seu cerne na discricionariedade do Executivo estadual e quanto resta aos outros tipos de vieses orçamentários? Além disso, ao se considerar as observações empíricas que demonstram a distinção entre o comportamento do Executivo estadual ante ao Federal, coteja-se: ii) quais as explicações possíveis que justificam a subestimação das receitas orçamentárias?

Para responder à primeira pergunta, propõe-se um modelo algébrico para mensurar empiricamente o montante do erro orçamentário total que é devido exclusivamente aos incentivos de manipulação do Executivo estadual, seccionando aspectos como erros oriundos de comportamentos inesperados de variáveis macroeconômicas, bem como de especificação do modelo estatístico utilizado para a estimação das receitas e de fragilidades na composição da estrutura burocrática do ente – erros aleatório, analítico, sistêmico e discricionário (Seção 2.2). Para a segunda pergunta, são testadas estatisticamente as hipóteses desenvolvidas ao longo do Referencial Teórico-empírico (Seção 1.3), considerando apenas o erro discricionário.

Nesta perspectiva, o presente trabalho está organizado em quatro capítulos, além desta Introdução. No Capítulo 1 são apresentados os aspectos teóricos acerca do federalismo, bem como os que serão utilizados para embasar os argumentos desenvolvidos no trabalho. Inicialmente serão analisados os argumentos teóricos acerca do federalismo, destacando-se como se organiza o federalismo Brasileiro, com ênfase no aspecto fiscal-orçamentário e no papel do nível estadual nessa dinâmica. Toda essa discussão traz, em seu bojo, a preocupação com a manipulação financeira por parte de entes públicos subnacionais.<sup>1</sup>

O Capítulo 2 apresenta a Metodologia do trabalho. Além da apresentação do modelo algébrico supracitado (que se configura como um objetivo secundário dessa tese), são apresentadas as variáveis e o modelo de estimação utilizado para testar empiricamente as hipóteses desenvolvidas.

No Capítulo 3 são apresentados os dados analisados, bem como os achados empíricos. Primeiramente são analisados os dados das receitas orçamentárias previstos e realizados,

---

<sup>1</sup> Essa discussão não é nova na literatura, tendo sido analisada em diversos trabalhos (SMITH, 1988; PARKINSON, 1986; STALEBRINK, 2007; VINNARI e NASI, 2008; PILCHER e VAN DER ZAHN, 2010; FERREIRA et al, 2013), conforme apresentado na Seção 1.4. Cumpre destacar, porém, que tais trabalhos têm como característica comum o fato de analisarem o nível local de governo (e não o nível regional), pouco sendo explorado sobre o papel da dinâmica federativa nesse aspecto.

evidenciando os argumentos apresentados nos capítulos anteriores. Posteriormente são apresentados os resultados empíricos do exercício metodológico de decomposição do erro de estimação das receitas, buscando evidenciar seus três componentes, com ênfase no aspecto discricionário.

Por fim, o Capítulo 4 apresenta as considerações finais do trabalho, bem como suas implicações para trabalhos posteriores. Nos Apêndices se encontram Figuras e Tabelas que auxiliam na interpretação das evidências apresentadas, bem como fornece informações complementares acerca de suas observações empíricas.

## **CAPÍTULO 1. RELAÇÕES FEDERATIVAS: ASPECTOS TEÓRICOS E EMPÍRICOS SOBRE O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO**

Este capítulo tem como objetivo apresentar os aspectos teóricos relativos ao Federalismo, destacando os três aspectos concernentes à sua análise: fiscal, administrativo e político.

A primeira seção analisa o Federalismo enquanto forma de Estado. A segunda seção realiza uma reconstrução histórica acerca do Federalismo no Brasil, com ênfase nos movimentos de concentração-desconcentração e o papel dos estados nessa dinâmica. Já a terceira seção apresenta as alterações dessa dinâmica após a Constituição de 1988, demonstrando o enfraquecimento do papel dos estados e a ascensão dos municípios, municuada por recursos transferidos do ente central e reforçada por decisões políticas do mesmo. As análises realizadas ao longo do capítulo são amparadas por dados empíricos que servem de evidência para os argumentos apresentados.

Essa discussão é utilizada para apresentar os argumentos teórico-empíricos que sustentam a tese deste trabalho: a de que a dinâmica federativa brasileira influencia os estados a manipularem a previsão de suas receitas orçamentárias. Na esteira desse argumento surgem hipóteses teóricas a serem testadas que contribuem em maior ou menor grau para sua sustentação. Tais hipóteses também são apresentadas ao longo desse capítulo.

### **1.1. Breve histórico da Federação brasileira e o papel dos estados**

Um estado federalista é entendido como aquele que é dividido entre os níveis nacional e subnacionais de governo, em que cada camada apresenta maior ou menor grau de autonomia política, fiscal e administrativa (WATTS, 2001; BURGESS e STERN, 1993; RIKER, 1964; RODDEN, 2004). As três dimensões orbitam em torno do conceito do Federalismo e se interpenetram de tal forma que se torna difícil discutir o todo sem que se considere suas partes. Dessa forma, como a discussão deste trabalho tem em seu cerne o federalismo brasileiro, espera-se que a explicação de suas manifestações ocorra calcada nos três pilares destacados, em aspectos práticos.

A federação brasileira foi criada em 1891, após a proclamação da República, como resposta a diferenças regionais e a necessidades administrativas, face à dimensão continental do território (SERRA e AFONSO, 1999). Tal federação não nasceu de alguma coalizão “de baixo para cima”, mas por decisão “de cima”, mediante o desdobramento de um Estado unitário,

como forma de evitar o fracionamento do país frente à forte influência das oligarquias estaduais que queriam maior autonomia na administração de seus recursos. Em verdade, no período delimitado entre 1891 e 1930, sob a égide da chamada República Velha e no auge da economia primário-exportadora cafeeira, o controle da esfera política ocorria por parte das oligarquias estaduais, com ampla influência do poder privado local<sup>2</sup> e com o poder central relativamente fraco (ISMAEL, 2014; SERRA e AFONSO, 1999). Nesse momento, a estrutura federativa interessava, sobretudo, às províncias mais desenvolvidas do Sul e do Sudeste, especialmente São Paulo, onde se concentrava o novo setor exportador, tendo como objetivo obtenção de maior liberdade para a cobrança de impostos locais sobre suas exportações. Em troca, às regiões menos desenvolvidas foi oferecida representação mais do que proporcional no Poder Legislativo Federal (SERRA e AFONSO, 1999).<sup>3</sup>

A década de 1930, porém, foi marcada por uma forte centralização de autoridade nas mãos do Governo Federal, tendo como ponto de partida a Revolução de 1930. Esse período é marcado pela recessão econômica mundial, de tal forma que a centralização do poder no Executivo, permitiu concluir a unificação do mercado interno e fortaleceu as bases da industrialização. Tal dinâmica coaduna-se com a eclosão da Segunda Guerra Mundial.

Outra fase começa a se estruturar em 1945, na qual o governo federal ampliou sua intervenção no território nacional com o objetivo de reduzir as desigualdades entre as regiões brasileiras (BAER, 1996; CARVALHO, 1994). Duas iniciativas importantes são bastante representativas dessa tendência: i) a Constituição Federal de 1946 deu início à prática de transferências constitucionais da União para a solução de desigualdades regionais – notadamente da região Nordeste (LOVE, 1993 *apud* ISMAEL, 2014); ii) o governo central voltou a deter apenas cerca de 50% do total do gasto público nacional (SERRA E AFONSO, 1999). Esse movimento descentralizante perdura até 1964.

O advento do regime militar, porém, abriu uma fase de duas décadas de centralização. Tal período foi marcado por uma concentração de receitas e gastos nas mãos da União, que

---

<sup>2</sup> Os detentores desse “poder privado local” na época ganharam a alcunha de “coronéis” e sua influência na esfera política estadual e nacional era tanta que o sistema foi batizado de “Coronelismo”. Como forma de melhor compreender a dinâmica da política da época e o mecanismo de barganha institucional que levou ao Coronelismo, recomenda-se a leitura de Leal (2012).

<sup>3</sup> Em termos fiscais, os autores destacam que nesse período, a participação relativa do governo federal na despesa pública nacional diminuiu de 75% para 50%; ao mesmo tempo, a fatia da receita total dos governos estaduais detida pela província de São Paulo, por exemplo, subiu de pouco mais de 10% para quase 40% (SERRA e AFONSO, 1999).

chegou a representar 70% da receita tributária líquida de transferências (SERRA E AFONSO, 1999).

A discussão sobre o federalismo no Brasil reapareceu em meados dos anos 1980. Essa discussão vem no bojo do cruzamento de três movimentos que se interceptaram no curso histórico brasileiro: i) a liberalização econômica dos países centrais; ii) o processo de redemocratização; e iii) a profunda crise fiscal, financeira e de legitimidade do Estado brasileiro (BRANDÃO, 2014).

Em paralelo, nota-se que o poder dos governadores começa a ascender desde as eleições de 1982 e se estende até meados da década de 1990, período que compreende, inclusive a Constituição Federal de 1988 (ABRUCIO, 1998; 2005; ARRETCHE, 2000). Nesse período os governadores estaduais se portaram como verdadeiros “barões da federação” (ABRUCIO, 1998). Tendo saído fortalecidos do final do regime militar, os governadores desempenharam papel importante no pacto federativo brasileiro, podendo contar com fundos e capacidade de endividamento razoáveis e, nos maiores estados, com suas empresas estatais e bancos próprios (ABRUCIO, 2005). Essa significativa presença dos governadores no plano político contribuiu para que eles influenciassem a reestruturação da divisão das receitas tributárias durante os anos 1980 e institucionalizassem essa posição na Assembleia Nacional Constituinte, ampliando a discricionariedade tributária nos seus estados já na década seguinte – o que permitiu, inclusive, a ampliação da concessão desenfreada de benefícios fiscais para atrair investimentos privados.

Em síntese, quatro fatores que influenciaram no aumento do poder dos governadores no período da redemocratização (ABRUCIO, 1998):

- i. A redemocratização se inicia com uma eleição estadual (1982) e não por uma disputa nacional (como ocorreu em aberturas de regimes militares de outros países da época);
- ii. Os governos estaduais continuam sendo o principal suporte da carreira política, por conta das regras eleitorais que determinam uma circunscrição estadual de votação (regime militar não conseguiu acabar com isso);
- iii. Crise do Estado Nacional-Desenvolvimentista (marcado pela intervenção estatal), que levou o Governo Federal à crise financeira;
- iv. Entre os anos 80 e 90 não foi reconstruído o pacto de dominação no plano nacional, levando os atores ao comportamento financeiro predatório, com rolagem das dívidas estaduais e falta de controle dos bancos estatais estaduais, fortalecendo a atuação dos Governadores (se endividavam para realizar políticas públicas e jogavam a conta para o Governo Federal pagar);

A Constituição de 1988 foi um marco nas relações federativas brasileiras, modificando a forma pela qual os entes atuam e se relacionam nas três dimensões teóricas do federalismo: política, fiscal e administrativa.

Do ponto de vista político, como fato representativo da reorganização federativa nacional consubstanciada na Constituição de 1988, destaca-se a institucionalização de estados jovens, alçados a tal categoria nos anos 70 (casos de Mato Grosso do Sul e Rondônia), a criação de outros estados (casos de Amapá, Roraima, Tocantins e Distrito Federal) e a elevação dos municípios ao *status* de ente federativo - o que veio a facilitar e incentivar a posterior criação de municípios no país (SERRA e AFONSO, 1999). Além disso, o Senado Federal foi criado nos moldes do norte-americano, com representação igualitária de três senadores para cada estado. Na Câmara de Deputados a representação é, em teoria, proporcional à população dos estados, porém, o estabelecimento de um piso e de um teto de parlamentares por estado (mínimo de 8 e máximo de 70 deputados federais por estado), leva à desproporcionalidade na prática.<sup>4</sup> Além disso, o sistema político-eleitoral brasileiro, regulamentado pela Carta Magna, possibilita uma ampla fragmentação partidária e faz com que os principais adversários dos eventuais candidatos sejam seus companheiros de legenda, o que pode dificultar a governabilidade<sup>5</sup>, enfraquecer os partidos políticos, provocar a sub-representação das regiões metropolitanas e a representatividade exacerbada de municípios pequenos, e ampliar o poder direto dos governadores sobre as possibilidades de eleição e reeleição dos parlamentares (CHEIBUB et al, 2009; REZENDE, 1995).

---

<sup>4</sup> Para Stepan (1999), esses desequilíbrios de representação são parte relevante dos *demo-constraining federal systems*, dos quais o Brasil é o caso mais exacerbado.

<sup>5</sup> Estudos de Linz (1990) e Shugart e Carey (1992), além de um desenvolvimento analítico mais profundo para o caso brasileiro desenvolvido por Mainwaring (1991), consideram que um sistema político com a configuração do brasileiro estava fadado ao fracasso devido à parca governabilidade do incumbente. Alguns estudos, porém, têm tentado entender como um sistema político-institucional complexo como o brasileiro poderia sobreviver de maneira estável. Amorim Neto (1994; 2000) identificou que os presidentes brasileiros constroem suas coalizões utilizando a indicação a cargos no Executivo aos partidos políticos. Pereira e Mueller (2003; 2004) mostraram como a liberação das emendas parlamentares (*pork barrel*) poderia ajudar um presidente a ter sua agenda aprovada. Autores como Cheibub (2002) e Pereira et al (2005) analisaram o impacto dos “poderes legislativos” que a Constituição de 1988 concedeu ao Executivo, como a possibilidade de legislar por Medidas Provisórias. Outra fonte de pensamento sobre a governabilidade no Brasil vem do poder institucional do líder do partido no Congresso, o que acaba por fazer com que os parlamentares sejam comumente obedientes às deliberações dos líderes do partido (LIMONGI E FIGUEIREDO, 1995; 1998). Para uma compreensão mais ampla acerca dos argumentos favoráveis e contrários à governabilidade no sistema político brasileiro, recomenda-se a leitura do trabalho de Mauerberg et. al. (2015).

Do ponto de vista administrativo, a Constituição de 1988 foi frágil na definição das atribuições governamentais de cada ente. Serra e Afonso (1999) destacam que, em linhas gerais, na tentativa de distribuição de tarefas entre as esferas, houve uma superposição de ações em algumas áreas e carência em outras. Souza (2006, p. 196) observa que no debate sobre a distribuição de competências entre os entes federados na Assembléia Nacional Constituinte, prevaleceu o “princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, é comum aos três níveis (federativos)”. Os Artigos 23 e 24 da CF tratam das competências concorrentes, indicando que os três entes federativos possuem competência para legislar, implementar e gerir políticas públicas nas áreas de saúde, educação, assistência social e habitação, dentre outras (ISMAEL, 2014). Em paralelo, a despeito da divisão institucional, em termos práticos nota-se também que governo central não tem conseguido exercer satisfatoriamente sua função de coordenação e os governos subnacionais, por vezes, adotam políticas exageradamente autônomas (SERRA e AFONSO, 1999), bem como não contam com mecanismos institucionais que estabeleçam e estimulem a cooperação intergovernamental horizontal entre os entes (SOUZA, 2006, p.197). A Carta também foi pouco clara na determinação da importância do planejamento governamental para a gestão pública (BRANDÃO, 2014). A mesma estabelece a necessidade do Plano Plurianual (PPA) enquanto instância de planejamento e integração do orçamento público em um planejamento de maior prazo, porém, o papel do instrumento só foi formalmente reforçado mais de uma década após, com o advento da LRF (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 298).

Por fim, do ponto de vista fiscal (aspecto mais relevante para o presente trabalho) houve intensa descentralização vertical na divisão dos recursos públicos, além de se estabelecer grande autonomia na cobrança dos tributos e na elaboração dos orçamentos por parte dos governos subnacionais.<sup>6</sup> Simultaneamente, foi observada uma importante e intensa desconcentração horizontal da receita, devido ao formato como são realizadas as transferências para os entes subnacionais. Nota-se, também, dentro do subconjunto dos governos subnacionais, a importância crescente dos municípios, que em toda a história brasileira nunca atingiram, como

---

<sup>6</sup> Cabe notar ainda que, do ponto de vista fiscal, o Brasil é um dos países mais “descentralizados” do mundo. Shah (1994) elaborou um índice de autonomia dos governos subnacionais<sup>6</sup> para um grupo de dez países, desenvolvidos ou em desenvolvimento, sendo o Brasil o país que apresentou o maior índice (superando Estados Unidos, Alemanha e Canadá). Tal argumento tem como justificativa o fato de a Constituição brasileira permitir que cada nível de governo crie, majore e cobre seus próprios tributos (SOUZA, 2003). Tal permissão, porém, é limitada ao que a própria Constituição determina.

agora, um volume relativo tão elevado.<sup>7</sup> Ou seja, em termos *verticais*, objeto principal do tema do federalismo fiscal, quase todos os ganhos relativos couberam à esfera municipal, pouco se alterando a posição do nível estadual, sobretudo no conceito de receita tributária disponível (arrecadação própria mais e/ou menos transferências constitucionais). Em termos *horizontais*, os recursos adicionais foram destinados em maior proporção aos governos estaduais e municipais das regiões menos desenvolvidas, revertendo, na divisão da receita tributária disponível e do gasto, a elevada concentração da arrecadação e do produto interno nas regiões mais desenvolvidas. Nesse contexto de ampliação de sua importância relativa, os entes federativos constituem-se em um poderoso fator potencial de descontrole do déficit público. Soma-se a isso a assimetria na distribuição de direitos e deveres entre as três esferas de governo, a existência de bancos estaduais que financiavam os seus déficits e à possibilidade de emissão de papéis de dívida mobiliária (SERRA e AFONSO, 1999).

Durante as últimas décadas, as relações fiscais intergovernamentais no Brasil foram regulamentadas por duas reformas ocorridas em 1967 e 1988 (via Constituição Federal). Ambos os processos diferem fundamentalmente no que diz respeito ao grau de descentralização. A Reforma 1967, promulgada sob o regime militar, concentrou a atribuição das fontes de receita no nível federal e introduziu um sistema de transferências de receitas a estados e municípios, que foi projetado para corrigir as grandes disparidades entre as regiões. Por outro lado, a reforma de 1988 estendeu a atribuição de fontes de receitas para os estados e municípios, às custas do governo federal, e reforçou o sistema de transferências intergovernamentais.

Sob o sistema atual, ao governo federal são atribuídos o imposto de renda sobre pessoas física e jurídica (IRPF e IRPJ), o imposto sobre produtos industrializados (IPI) – com base no valor agregado ao produto –, um imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR), as contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamento ou de volume de negócios empresas, os impostos sobre o comércio exterior e impostos sobre transações financeiras. Tanto a arrecadação do IR quanto a do IPI são compartilhadas com estados e municípios por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O ITR é compartilhado apenas com os municípios. Os impostos restantes não são compartilhados com quaisquer estados ou municípios. Aos estados são atribuídos um imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), um imposto sobre a propriedade de veículo automotor (IPVA) e o imposto sobre herança e doações (ITCD). O ICMS e o IPVA são

---

<sup>7</sup> Para uma análise pormenorizada da descentralização fiscal no Brasil, ver Affonso (1994) e Afonso (1994).

compartilhados com os municípios. Finalmente, aos municípios são atribuídos um imposto sobre serviços (ISS), um imposto sobre a propriedade urbana (IPTU) e um imposto sobre transferência de propriedade (ITBI).

A Constituição Federal de 1988 é um marco de um processo que se iniciou bem antes da sua promulgação. O arrefecimento do regime militar e a emergência de uma abertura política foram evidenciados na recuperação da autonomia política de estados e municípios, alcançada em 1982. Ao aproximar-se a sucessão presidencial de 1985, as pressões de governadores e prefeitos por maior autonomia política e financeira se acentuaram.

Conforme destacado, o processo de abertura do regime militar ocorrido em meados da década de 1980 foi marcado por um forte poder dos executivos estaduais (ABRUCIO, 1998, 2002; ARRETCHE, 2000). Nota-se um papel estratégico exercido pelos governadores em sua capacidade de influenciar o executivo federal durante sua execução orçamentária para inverter recursos em direção aos municípios de seu estado maior do que a influência exercida pelos parlamentares federais, o que acaba por induzir os municípios em direção ao que é desejado pelo governador (SALLUM Jr., 1996; HAGOPIAN, 1996).

Assim, a Assembléia Constituinte instalada no início de 1986 foi dominada no capítulo tributário pelas forças da descentralização (REZENDE, 1995).<sup>8</sup> Como consequência, a Constituição de 1988 inaugurou uma nova etapa do federalismo fiscal brasileiro, tornando o sistema tributário brasileiro um dos mais descentralizados entre os países em desenvolvimento, com ampla autonomia financeira para os estados e municípios (SOUZA, 1998).<sup>9</sup> Algumas de suas falhas, porém, ficam evidentes. Os trabalhos de Rezende (1995), Abrucio e Costa (1998), Souza (1998), Afonso e Serra (1999), Ismael (2014) e Monteiro Neto (2014a) apresentam diversas críticas conduzidas por especialistas sobre o tema do Federalismo brasileiro ao longo da década de 1990, como consequência da Constituição Federal de 1988 e dos ajustes

---

<sup>8</sup>A Assembleia Nacional Constituinte que inicia seus trabalhos em 1986, enfrenta um cenário econômico conturbado com estagflação no âmbito interno e clima internacional desfavorável. Tal contexto, afluía a debilidade do sistema tributário anterior, evidenciada pelo recuo da carga tributária nacional, de 25% para 20% do PIB, entre as décadas de 1970 e 1980. A carga tributária era ainda fortemente concentrada nas mãos da União, a qual respondia por cerca de 60% do montante total.

<sup>9</sup>No caso dos estados, por exemplo, foi ampliada a base de incidência do imposto estadual sobre circulação para todas as mercadorias e os serviços de comunicações e transportes: o novo ICMS absorveu cinco antigos impostos federais. Além disso, foram flexibilizadas suas alíquotas e sua administração, inteiramente delegadas aos próprios estados. Paralelamente, foram aumentadas em 25% as transferências desse imposto aos municípios (SERRA E AFONSO, 1991).

fiscais/administrativos realizados no período. Em linhas gerais, essas críticas são compiladas abaixo:<sup>10</sup>

- i) a descentralização resultou em diversos centros de poder com forças desiguais para competir entre si e para influenciar as decisões políticas nacionais (SOUZA, 1998);
- ii) a menor participação dos estados nos recursos públicos disponíveis, oportunizou uma acirrada disputa para atraírem investimentos privados - fenômeno conhecido como Guerra Fiscal (ABRUCIO E COSTA, 1998; VIEIRA, 2014)<sup>11</sup>;
- iii) a forte tradição municipalista brasileira reverberou nas decisões federativas da CF88 (REZENDE, 1995; MONTEIRO NETO, 2014a) de tal forma que a pressão dos entes subnacionais por maior descentralização das receitas públicas foi atendida, beneficiando principalmente os municípios; porém, não houve proporcional descentralização das responsabilidades públicas nos gastos (REZENDE, 1995).
- iv) a maior autonomia financeira, garantida pela CF88, foi utilizada de forma pouco responsável pelos estados, os quais continuaram gastando sem correlata responsabilidade de tributar (REZENDE, 1995).
- v) o forte ajuste fiscal imposto pelo governo federal aos governos estaduais, como forma de retomada da estabilidade macroeconômica, provocou uma forte fragilização da capacidade dos estados em promover investimentos, prejudicando seu desenvolvimento;
- vi) as reformas institucionais do início dos anos 90 (privatizações, novos marcos regulatórios, reforma administrativa etc.) inibiram investimentos produtivos dos governos estaduais (MONTEIRO NETO, 2014b) e aumentaram a pressão realizada pelos estados (principalmente os de menor grau de desenvolvimento) por transferências de recursos federais (REZENDE, 1995).

---

<sup>10</sup> Em relação às mudanças dos aspectos federativos, a Constituição de 1988 inova ao equiparar os estatutos constitucionais dos três entes federativos, afastando-se da maioria das experiências internacionais dos regimes federativos contemporâneos, em que os governos locais são de alguma forma *subordinados* aos governos estaduais. Nesse sentido, a ampliação das transferências de impostos e de atribuições para as escalas subnacionais, desordenou os níveis intermediários, já que as transferências diretas do nível central para o local são práticas que subvertem a concepção originária de “descentralização federativa”, na qual encargos e recursos são transferidos do ente central para os governos intermediários e, por meio dele, para os governos locais (PRADO, 2003, p. 274).

<sup>11</sup> Vieira (2014) argumenta que a ausência de políticas nacionais de desenvolvimento territorial e a situação estrutural de debilidade fiscal dos governos estaduais, desde a crise fiscal-financeira do Estado nos anos 1980 e 1990 contribuíram para um comportamento federativo competitivo e predador dos governos estaduais, pois, já que os mesmos possuem poucos mecanismos para atrair empreendimentos privados para seus territórios, acabam realizando sua disputa apenas no âmbito fiscal dentro da parcela de receitas a que detém discricionariedade para manejarem: as receitas próprias.

O federalismo brasileiro atual vem ampliando seu nível de centralização em duas dimensões: i) a recentralização apresenta-se nos recursos fiscais sob comando do governo central; ii) apresenta-se nas suas crescentes capacidade e iniciativa de desenho e execução de políticas públicas (MONTEIRO NETO, 2014a).

Nos anos 2000, com destaque para a segunda metade da década, a orientação da política foi conduzir o país para ritmos mais elevados de crescimento econômico por meio de maior intervenção governamental (MONTEIRO NETO, 2014b). O governo federal conseguiu ampliar sua atuação no plano das políticas públicas relacionadas às competências concorrentes previstas na CF/1988. O governo Luiz Inácio Lula da Silva, procurou progressivamente ocupar lugar principal na produção de políticas públicas. Nesse cenário de concentração das políticas na União, resta aos governos estaduais disputarem a condição de parceiros preferenciais, mas sem a pretensão de romper as condições que limitam sua própria atuação (VIEIRA, 2014).

Nota-se, desde então, um ambiente federativo marcado pelo maior protagonismo do governo federal. Um ímpeto permanente de ocupar espaço na produção de políticas sociais e na formação da agenda pública. O movimento pendular da experiência federativa brasileira pareceu se movimentar na direção da centralização política (ISMAEL, 2014).<sup>12</sup> Daí que, em cada um dos períodos, os governos subnacionais e, em particular, os estaduais, tiveram que se adaptar às condições prevalentes do arranjo macroeconômico de maneira a, eventualmente, operar suas estratégias de atuação. (MONTEIRO NETO, 2014a e 2014b).

## **1.2.O papel do Orçamento nas organizações públicas: semelhanças e diferenças nos entes nacionais e subnacionais**

A discussão relativa ao Orçamento Público no Brasil tem seu marco na instituição da Lei 4.320 em 1964. A lei teve por mérito consolidar diversas regulamentações legais existentes até então sobre o Orçamento Público (AZEVEDO, 2014), padronizando procedimentos para a elaboração, execução e controle orçamentário, estabelecendo os relatórios necessários para tais atividades (GIACOMONI, 2008).

---

<sup>12</sup> O historiador e cientista político José Murilo de Carvalho chama a atenção para um movimento pendular na história republicana brasileira, no qual um período de centralização política é sucedido por outro marcado pela descentralização, que por sua vez cede lugar mais à frente para uma nova fase de fortalecimento do governo central (CARVALHO, 1994).

Ainda que tenha avançado fortemente na normatização orçamentária, se analisada sob uma ótica mais ampla acerca das finanças públicas, a lei ainda carecia de um escopo legal e técnico mais refinado. A integração do Orçamento com um necessário Planejamento de prazo mais longo era precária. Mesmo com algumas tentativas de integrações ocorrendo ao longo dos anos<sup>13</sup>, esse cenário só veio a ser alterado em termos regulamentares com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual inova ao criar o atual modelo de planejamento público do país, com a introdução do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), além da manutenção do Orçamento Anual (LOA), que manteve as mesmas regras de elaboração dada pela Lei 4.320/64 (GIACOMONI, 2008).

A Constituição de 1988 trouxe um conjunto de regras para regular o processo de decisão orçamentária. Elas têm como objetivo coordenar o planejamento do orçamento por um período de quatro anos que não restringe o ciclo orçamental somente para a própria lei do orçamento, ou seja, a sua intenção era integrar planejamento, orçamento e gestão de uma forma equilibrada. Estas regras impõem três instrumentos institucionais para planejar e alocar recursos federais, os quais estão hierarquicamente interligados em diferentes fases<sup>14</sup>:

- i) Plano Plurianual (PPA): o PPA define as prioridades do governo por um período de quatro anos e será enviado pelo governador à Assembleia Legislativa até 31 de Agosto do primeiro ano de seu mandato. De acordo com as Constituições Federal e Estadual, o PPA deve conter as diretrizes, objetivos e metas do governo estadual da capital e outras despesas delas decorrentes, bem como as relativas aos programas contínuos. O PPA estabelece a ligação entre as prioridades de longo prazo e a Lei Orçamentária Anual (LOA).
- ii) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): a Secretaria de Planejamento prepara a proposta de orçamento para o próximo ano, juntamente com as demais Secretarias, Autarquias e Fundações, Fundos Especiais e unidades orçamentais do Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, bem como propriedade do Estado empresas. Por disposição constitucional, o governo tem que encaminhar a LDO à Assembleia

---

<sup>13</sup> Os trabalhos de Lopes (1990) e Cruz (1992) são relevantes para que se tome ciência de algumas das tentativas de maior integração entre Planejamento e Orçamento públicos. Destaca-se, desta feita, que nesse escopo a própria Lei 4.320/64 trouxe a necessidade de elaboração de um Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), que tinha a abrangência de um triênio para todas as despesas de capital, o qual deveria ser elaborado em consonância com um Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Tais instrumentos e sua integração, porém, não foram bem desenvolvidos, comprometendo a manutenção de tais mecanismos já nos anos seguintes. A imposição constitucional interligando os instrumentos PPA, LDO e LOA, foi a responsável por conseguir efetivar tal integração, apesar das diversas críticas existentes a esse processo.

<sup>14</sup> O que é apresentado nesse trecho diz respeito apenas ao trâmite no âmbito estadual. Cabe reforçar, porém, que os níveis municipal e federal seguem ritos similares, diferindo nos prazos e nos atores responsáveis por cada etapa do processo.

Legislativa até o dia 30 de setembro de cada ano. Os planos devem conter uma mensagem do Governo do Estado, que é feito um diagnóstico da situação econômica do Estado e suas perspectivas;

O Executivo, em seguida, usa as metas e diretrizes definidas no PPA e na LDO para formular o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). O governo define as prioridades contidas no PPA com seus objetivos a ser alcançado no próximo ano. A LOA disciplina todas as ações do Governo do Estado na Assembleia Legislativa, os deputados discutem na Comissão de Orçamento a proposta enviada pelo Executivo, fazem as alterações que julgarem necessárias, por meio de emendas, que vai à plenário para votação e aprovação. A Constituição estabelece que o orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada legislatura. Uma vez aprovado, o projeto é promulgado pelo Governador e torna-se lei. Assim, inicia-se o terceiro instrumento.

- iii) Lei Orçamentária Anual (LOA): a LOA estima as receitas e autoriza despesas, de acordo com essa previsão; nesta lei também são apresentadas as alterações realizadas pelo Congresso Nacional, a partir de projetos dos parlamentares (tais recursos também são vistos como transferências voluntárias). Se durante o exercício for necessário ultrapassar os gastos previstos na Lei, o Poder Executivo deve apresentar à Assembleia Legislativa um projeto de lei solicitando crédito adicional. Crises econômicas exigem do Executivo a edição de decretos com limites de gastos financeiros abaixo dos limites aprovados pela Assembleia Legislativa - os chamados Decretos de Contingência.

Rezende (2009) destaca, porém, que as graves crises econômicas enfrentadas pelo país no início dos anos 1990 (com destaque para o período hiper-inflacionário), dificultaram a efetivação desses mecanismos de planejamento, orçamentação e controle dos recursos orçamentários tanto por parte do Governo Federal e, principalmente, dos governos subnacionais. Foi somente no ano 2000 com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar 101/00), que o processo começou a evoluir, devido à definição dos instrumentos de planejamento que a Constituição havia criado. A LRF introduziu novas responsabilidades para o gestor público em termos de planejamento e orçamentação para os três entes federativos, estabelece a disciplina fiscal para os três ramos: executivo, legislativo, judiciário. Exemplos são os limites aos gastos em pessoal, bem como a proibição de criação de novas despesas no último ano de mandato (sem que seja indicado recurso para cobri-las).<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> A LRF trouxe capítulos específicos para o Planejamento Público e define o conteúdo mínimo que o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias deveriam possuir, além de apresentar restrições e limitações a Lei Orçamentária Anual. Em alguns pontos, porém, ainda restou carência reguladora, não tendo sido totalmente cobertos pela LRF, como a definição da integração entre os planos, os prazos e a articulação do planejamento entre os entes da Federação (GIACOMONI, 2008).

O desafio da elaboração orçamentária é a realização de uma previsão acurada sobre as receitas do ano seguinte. O processo de estimação das receitas e despesas orçamentárias requer procedimentos técnicos cuidadosos, que devem levar em consideração aspectos macroeconômicos, uma ampla análise da legislação, tanto em nível local quanto em nível nacional, sendo necessária uma estrutura adequada formada por recursos humanos em quantidade e capacitação para que se possa efetuar a elaboração de instrumentos de planejamento confiáveis. Beaver (1991) argumenta que essa dificuldade advém da incerteza intrinsecamente relacionada com os eventos futuros.<sup>16</sup> Dessa forma, depreende-se que, a despeito dos esforços de previsão realizados hoje, a multidimensionalidade de tais eventos faz com que vários resultados sejam possíveis. Em linha com a legislação vigente, porém, o Orçamento proposto pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo deve, mandatoriamente, apresentar um valor único para o montante de Receita Total do orçamento. Nesse ponto, vale retomar Beaver (1991, p.126) que destaca que “[...] *a single number creates the appearance of certainty when it does not exist*”.

Para atenuar o impacto, costuma-se, racionalmente, tentar identificar cenários possíveis para o comportamento da arrecadação e identificar probabilidades associadas para cálculo de um valor esperado da receita. Ocorre, porém, que estas probabilidades são, geralmente, subjetivas ou suscetíveis ao julgamento de indivíduos, que podem diferir em sua avaliação de probabilidade de acordo com as informações que eles usam para condicionar as suas opiniões.

Wildavsky (1961; 1964; 2003) focaliza em como a burocracia pública alocaria os recursos orçamentários para aplacar as diversas demandas da população. Os agentes do processo de orçamentação não tentam maximizá-lo, mas apenas torná-lo satisfatório. Considerando que a cada ano há um novo orçamento e que este resulta de ajustamentos gradativos, a única maneira de corrigir as deficiências mais evidentes é atuar sobre elas quando elas aparecem (WILDAVSKY, 2003). Assim, em uma decisão complexa, com restrições da legislação, os agentes lançariam mão de meios de simplificar o processo de decisão na alocação se embasando no orçamento “aprovado” e/ou “realizado” no período anterior, ao invés de aumentar o esforço na técnica de cálculo. Contudo, adverte Wildavsky (2003), o passado não é um guia perfeitamente seguro para o futuro.

---

<sup>16</sup> Cabe notar que o estudo de Beaver (1991) não trata de previsão de receitas e tampouco de Orçamento Público. O trabalho aborda o conceito da incerteza associada aos eventos futuros e seus efeitos na perspectiva de mensuração contábil de ativos e passivos na contabilização por competência. A utilização do trabalho para esta discussão, porém, vem da identificação de que seu argumento principal é aplicável também para a discussão do Orçamento Público no Brasil.

Tais decisões dependem da formação técnica da equipe responsável, além de sua capacidade de coleta e análise de informações, com ênfase no cenário em que se encontram, atentando-se para reformas tributárias, necessidades das cortes de contas ou calamidades naturais. Vale ressaltar, a possível influência que o prefeito pode exercer, dada a situação política, nos agentes decisórios, uma vez que fica sujeita ao grau de autonomia que lhe é fornecido e a burocracia local. Com a orientação do equilíbrio entre receitas e despesas, a equipe tem duas tarefas consentâneas a serem realizadas: prever as receitas e alocar as despesas, além de acompanhar a execução do orçamento e responder às mudanças necessárias (Rubin, 2014).

A partir da visão tradicional de orçamento público, notamos apenas a racionalidade limitada dos responsáveis e a assimetria de informação como limitantes para uma acurada estimativa de receitas e despesas. A exatidão é, assim, condicionada pela capacidade de previsão de contingências dos agentes, considerando informações que irão impactar a arrecadação e o uso de recursos emergenciais. Desse modo, estimam com certa cautela a projeção do cenário, visto as consequências que seriam geradas, sobretudo no que tange custos políticos nos programas implementados ou futuros. Utilizam-se da ancoragem em períodos anteriores como modo de facilitação do processo decisório, caso haja necessidade.

Sob a ótica contratual, para que um governante “quebre” seu contrato com seus eleitores e demais *stakeholders* (com a realização de atividade fraudulenta ou a uma apresentação de informações enganosas, por exemplo) o mesmo tende a ponderar um sistema de custo-benefício para engajar-se em tais práticas (LAMBERT, 2001). As organizações podem ser vistas como um “conjunto de contratos” entre os diversos agentes econômicos, com a capacidade de restringir os indivíduos a agir sob certas regras para garantir o bem coletivo ao invés de agir em seu próprio benefício (JENSEN e MECKLING, 1976).

Vale ressaltar que o jogo da tomada de decisão orçamental é jogado a cada ano, o que faz com que o Executivo e o Legislativo tenham que negociar e se relacionar repetidamente.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Uma dessas etapas de interação é relativa à avaliação e auditoria das contas do Executivo, realizada pelos Tribunais de Contas Estaduais (TCE). A Constituição de 1988 determina que os TCEs são órgãos auxiliares do Poder Legislativo, com o papel de controle externo da administração pública. Sua tarefa é examinar as contas do Executivo, Legislativo e Judiciário, analisando a sua conformidade com diversas normas constitucionais e legais. O corpo técnico dos tribunais é composto por servidores públicos aprovados em concurso público, os quais são responsáveis por analisar tecnicamente as contas dos entes. A avaliação final, porém, fica a cargo do plenário, composto por sete conselheiros, que gozam de mandatos vitalícios (SPECK, 2000). Destes sete lugares, três são nomeados pelo governador do Estado: um é nomeado livremente (devido à experiência profissional) e os outros dois devem ser escolhidos dentre uma lista de auditores e procuradores de cada estado. Cabe notar que, quando identificada alguma violação à lei, cabe aos auditores do TCE e aos promotores públicos aplicar sanções contra os autores de crimes. Na prática, assim, eles funcionam como uma espécie de uma autoridade judicial. O papel do

Dessa forma, o processo de elaboração do orçamento pode ser visto como uma arena onde são discutidos e devem ser acomodados todos os gastos para o exercício seguinte. Nessa fase de previsão inicial do orçamento, como a capacidade de previsão da arrecadação dos entes é ainda frágil, é necessário, por vezes, a realização de cortes ou contingenciamentos orçamentários indiscriminados a todas as áreas (POLLITT & BOUCKAERT, 2011, p.84). À medida que as receitas orçadas vão sendo obtidas, a realização dos gastos planejados vai sendo acomodada à realização da receita. Tem-se, portanto, que quanto mais precisa for a estimativa da receita no Orçamento Público, mais facilmente serão acomodados os gastos planejados, os quais refletem as preferências dos atores que participaram da elaboração orçamentária.

Nesta perspectiva, o governador tem incentivos para exercer manipulações orçamentárias quando os *pay-offs* são grandes, estimando-se que a magnitude dos benefícios oriundos dessa prática (financeiros ou pessoais) são superiores à punição esperada, ponderada pela probabilidade de ser apanhado manipulando propositadamente seus números. Tem-se como pressuposto desse trabalho que a imprecisão na estimativa de receitas orçamentárias distorce a alocação planejada colocando em risco a execução do planejamento elaborado por parte do incumbente.

Com essa análise detalhada, os entes federativos subnacionais (e em particular os estados) podem ter maior precisão na estimativa de suas receitas próprias (estabelecidas em legislações próprias dos entes, que podem sofrer alterações na base de cálculo ou na alíquota) e de suas receitas recebidas como transferências (sejam constitucionais/legais ou voluntárias). Cumpre destacar que a edição da LRF trouxe evoluções no processo de estimativa no orçamento. Uma de suas consequências foi a melhora na eficiência da previsão comparando-se com o período anterior ao advento da lei (SCARPIN & SLOMSKI, 2005).

Em contrapartida, no que tange às “opiniões” dos analistas, cumpre reiterar que a falta de capacitação dos servidores públicos estaduais e municipais pode se relacionar com o fato de que as principais reformas administrativas nacionais ocorreram em períodos centralizadores do país (ABRUCIO, 2005). Dessa forma, as idiosincrasias dos analistas responsáveis pela

---

TCE aumentou desde a Lei de Responsabilidade Fiscal, devido à sua exigência por um controle qualitativo das despesas (Loureiro e Abrucio, 2004). Na prática, porém, o controle tem sido restrito a uma análise dos procedimentos legais e sobre a consistência das informações apresentadas e a adesão entre planejamento e execução, nada se diz sobre a qualidade e impactos dos gastos públicos (Castaldelli e Aquino, 2011). Cabe notar que, embora haja homogeneidade considerável no funcionamento dos TCE, continua a haver algumas diferenças em sua estrutura organizacional: há uma grande variação no que diz respeito aos aspectos organizacionais em termos de número de empregados, infraestrutura e equipamentos disponíveis, bem como o número de unidades administrativas sob a sua jurisdição.

elaboração da proposta orçamentária podem afetar sistematicamente a peça apresentada. Argumenta-se aqui que tais idiosincrasias também podem afetar as decisões do incumbente. Desse modo, o mesmo pode, inclusive se valer de suas prerrogativas para manipular o valor previsto de receita de forma que melhor se adeque ao “jogo político-institucional” de que o mesmo faz parte.

Como resposta às limitações de tempo e falta de capacidade para estimação, além de ausência de informação disponível e resguardo das secretarias, presumido pela abordagem do incrementalismo, a fatia do orçamento discricionária, a qual o governo é decisor, seria alocada de acordo com a distribuição do período anterior. Considera-se que o executivo antecipa barganhas que pretende utilizar na fase de realização do orçamento e a elabora a condição necessária para isto, superestimando ou subestimando receitas (AQUINO E AZEVEDO, 2015). Uma das exceções é a pesquisa de Anessi-Pessina et al (2012), que identifica que prefeitos e secretários de finanças, em municípios italianos, praticam ajustes orçamentários, como uso de receitas não previstas e transferência entre funções.

Assim, propõe-se como interpretação alternativa que os agentes não atuam de modo isolado *ex ante*, com as aferições acuradas para o *ex post*, posteriormente acompanhando a burocracia e o cumprimento da proposta de forma remota, mas sim antecipando obstáculos e enxergando oportunidades no *ex post* decorrentes justamente do erro de estimação, capturando renda da superestimação e da subestimação. A consequência desta prática é a redução de *accountability* do processo como um todo.

Por um lado, Executivos estaduais podem subestimar receitas, gerando excesso de arrecadação na execução e, por conseguinte, abrir créditos adicionais com um menor questionamento por parte do Legislativo. Por outro, podem superestimar a receita e, desse modo, escolherem à posteriori em quais programas serão alocados os recursos públicos. Nota-se que, em conjunto, tais justificativas teórico-empíricas embasam a argumentação de que os erros podem ocorrer tanto por imprevisibilidades das premissas utilizadas para estimação da receita, bem como de uma interpretação errônea por parte dos responsáveis técnicos pela elaboração do Orçamento, os quais podem definir modelos de maneira equivocada e/ou incorporarem em suas estimativas, opiniões que reflitam suas posições pessoais a despeito de outras informações técnicas.

### 1.3. Entendendo a manipulação orçamentária e financeira no setor público

A manipulação orçamentária por parte de governos nacionais e subnacionais não é algo novo na literatura. O início das pesquisas remonta à década de 1980, período marcado pela reforma gerencialista nos países desenvolvidos, bem como por uma forte crise econômica, que ficou conhecida como a crise do “Estado de bem-estar social”, tornando premente o controle aos gastos públicos. Como essa reforma surge nos países desenvolvidos “de baixo para cima” (*bottom-up*), ou seja, dos entes locais para os nacionais (OSBORNE e GAEBLER, 1993), perpassando pelos regionais, nada mais natural que os estudos sobre manipulação surjam também nesse sentido.

Parkinson (1986) identifica nove categorias de manipulação financeiro-patrimonial de atividades realizadas pelo conselho gestor da cidade de Liverpool (Inglaterra). Ao final de sua análise, o autor conclui que todos os responsáveis financeiros tendem a recorrer a alguma combinação de estratégias de manipulação para "ajustar" o passado. Jones e Euske (1991) analisam casos concretos e identificam treze processos orçamentários que tendem a estimular o que ele denomina de “manipulação estratégica” (*strategic misrepresentation*). Dessa análise, os autores identificam que o fator preponderante na decisão da manipulação é a estrutura de incentivos que cerca o Executivo em determinados momentos e que questões éticas e morais não parecem atenuar tal prática.

Ainda no que tange a estrutura de incentivos, Smith (1988) identifica que na esteira das reformas administrativas e fiscais que passava a Inglaterra nesse período, a imposição, por parte do governo central, de limites e parâmetros que regulamentem os resultados fiscais das administrações locais gerou incentivos para a manipulação. O autor argumenta que os gestores locais enfrentavam uma estrutura dupla de incentivos que os levavam a superestimar seus orçamentos, já que, se de um lado, eles sofreriam sanções caso seus resultados fiscais do ano corrente fossem deficitários, além de prejudicar a transferência de recursos também para o ano seguinte, dificultando também sua execução orçamentária.

Já nas décadas de 1990 e 2000, a temática da criação da União Europeia (UE) passou a preponderar nos estudos sobre a manipulação financeira dos entes públicos. Em linhas gerais, a discussão gira em torno das regras fiscais a serem cumpridas pelos países para que possam integrar a EU, o que ficou institucionalizado pelo Tratado de *Maastricht* (que estabeleceu limites e metas para o déficit e a dívida públicos). Dafflon e Rossi (1999) analisam as manobras realizadas por governos nacionais europeus (como a Alemanha, Itália, França e Bélgica) para

cumprir tais limites. Estimulado por esse contexto, Milesi-Ferretti (2003) sugere um modelo teórico para analisar os efeitos de uma política fiscal que seja imposta externamente ao governo. O autor enfatiza que, apesar de tais regras poderem ser efetivamente úteis e levarem a um ajuste fiscal, elas também podem incentivar o uso de manipulações, a depender da transparência do orçamento que afeta a probabilidade de que os "truques" sejam detectados. Buti et al (2007) assinalou que as regras numéricas para déficit e dívida fornecem incentivos para contabilidade criativa nos países da UE. Eles investigaram o impacto das variáveis fiscais sobre os *spreads* das taxas de rentabilidade e descobriu que a propagação pode ser influenciada pela contabilidade criativa.

Von Hagen e Wolff (2006) testam o modelo teórico desenvolvido por Milesi-Ferretti (2003) e encontram evidências empíricas de manipulação nos países da União Europeia. Eles também descobriram que as regras orçamentais induzem os governos a usar contabilidade criativa para esconder déficits. Os autores descobriram que os incentivos são particularmente maiores em tempos de recessão (quando o custo de redução do déficit é mais forte). Couture e Imbeau (2009) argumentam que melhores condições econômicas (maior crescimento do PIB e inflação mais baixa) estão relacionados com a subestimação de receitas, porque a economia lida melhor com as expectativas conservadoras; no entanto, em períodos de crise financeira, os incentivos para a deturpação de receitas são susceptíveis de aumentar (Anessi-Pessina & Sicilia, 2015).

Com relação aos entes subnacionais, os limites fiscais são normalmente impostos pelo governo central, especialmente em um contexto de reforma administrativa do setor público. Benito et al (2008), Vinnari e Nasi (2008), Pina et al (2012). Stalebrink (2007) indica que os municípios tendem a aumentar em seguida, as despesas de amortização e depreciação durante os anos fiscais quando grandes déficits são registrados ou quando eles relatam excedentes que são grandes o suficiente para absorver adicionadas as despesas de amortização e depreciação. Vinnari e Nasi (2008) desenvolver um estudo de caso sobre uma empresa de utilidade pública de água de propriedade de um governo local na Finlândia, com o objetivo de explorar se as reformas da NPM (principalmente "accountingzation" na formação de lucrativas empresas municipais) tiveram sucesso em seus objetivos (tais como a prestação de contas e transparência) ou, ao contrário, se conduziram incentivo para práticas contábeis criativas. No contexto das reformas do setor público, Pina et al (2012) analisaram a "gestão números contábeis" como uma consequência natural da reforma do setor público, fazendo do setor público tornarem-se mais perto da estrutura privada para torná-los mais eficientes e responsáveis. Eles descobriram que as agências governamentais usam o gerenciamento de resultados para manter os custos

operacionais líquidas para cerca de zero. Os autores questionam a eficácia dos objetivos financeiros associados às medidas de acumulação de contabilidade.

A dependência financeira dos entes subnacionais de suas receitas de transferências, porém, é a geradora de um desequilíbrio fiscal vertical, o qual, por definição, prejudica o federalismo em dois sentidos: i) de um lado, a latente escassez recursos para os entes subnacionais acabaria enfraquecendo o incentivo dos governadores a buscarem a majoração de suas receitas próprias por meio de ampliação de eficiência arrecadatória ou de alocação de recursos, já que eles teriam poucos recursos a gerir e com baixa discricionariedade. Antes, os mesmos teriam mais interesse em competir por uma ampliação na parcela de recursos transferidos do poder central; ii) a concentração de tributos nas mãos do poder central complexifica a compreensão da relação entre “custo x benefício” associado ao tributo.

Grande parte da vasta literatura sobre federalismo identifica inúmeras vantagens fiscais na transferência de poderes e responsabilidades aos níveis mais baixos de governo (GARMAN et al, 2001). As pesquisas teórico-empíricas em relação aos efeitos da descentralização não são conclusivas. A descentralização apresenta as vantagens de maior flexibilidade política, capacidade de inovação das políticas públicas e de melhor resposta do governo às necessidades locais. Por outro lado, argumenta-se que o federalismo dificulta a estabilidade e a unidade em estados multinacionais, estimulando a partição das nações-estados frágeis (DE VRIES, 2000).<sup>18</sup> Prud'homme (1995) argumenta as vantagens associadas à centralização, como a existência de economias de escala, absorção de elevados custos fixos, redução da mobilidade geográfica de pessoas e empresas.

A análise de qualquer sistema federativo sob a ótica fiscal tem origem no nível de descentralização e autonomia assumido pelos governos subnacionais para criar e alterar seus tributos (receita), bem como sua discricionariedade na alocação de seus gastos (despesa). Em última análise, outro determinante da autonomia subnacional é sua capacidade de tomar decisões sobre sua estrutura financeira, sobretudo, sua capacidade de realizar operações de crédito (endividamento) à despeito dos anseios do poder central. Soma-se a esses três mecanismos uma quarta variável determinante, essencial para a compreensão de agência subnacional no âmbito fiscal: as transferências intergovernamentais. Seguindo a perspectiva de

---

<sup>18</sup>De Vries (2000) apresenta ainda um terceiro grupo, o qual cita como “céticos”, os quais acreditam que as pesquisas sobre as vantagens da descentralização ainda não foram sustentadas por análise empírica cuidadosa. Na verdade, alguns detectaram evidências de uma reação contra esse movimento que ocorre na Europa Ocidental, com alguma recentralização acontecendo na Holanda e Suécia.

Musgrave (1957)<sup>19</sup>, tal dinâmica ainda deve ser considerada sob a ótica das funções fiscais do Estado (alocativa, distributiva e estabilizadora) e a responsabilidade/capacidade de cada ente financiar cada uma dessas funções.

O desafio central do federalismo fiscal seria, assim, estabelecer o desenho cooperativo, capaz de otimizar os esforços produtivos do setor público (para cobrança de tributos e para efetivação dos gastos) para todas as diversas esferas de governo ao mesmo tempo (PRUD'HOMME, 1995). A configuração do federalismo é, por fim, resultante da articulação entre as instituições nacionais e seu impacto no sistema econômico. Alterações em um desses elementos geram consequências sobre o desenho federativo, o que pode resultar em transformações no quadro de competências em escala nacional ou na capacidade fiscal para o atendimento das demandas orientadas ao setor público em cada nível de governo ou unidade federativa.

É importante também salientar que, caso os mecanismos de cooperação não sejam bem alinhados, os interesses individuais das instâncias federativas (principalmente no âmbito subnacional) entram em rota de colisão e os incentivos à quebra da cooperação ou, até mesmo, à competição se tornam mais fortes. Esses problemas podem ocorrer tanto de maneira vertical<sup>20</sup> - na qual os governos subnacionais não se dobram aos interesses do poder central - quanto de maneira horizontal - na qual os governos subnacionais competem por recursos que podem ser por maior fatia na composição da carga tributária ou maior parcela nos repasses junto ao poder central (BRETON, 1987; OATES, 1989; BRENNAN e BUCHANAN, 1977). Nessa perspectiva, o federalismo pode ser visto no *continuum* entre cooperação-competição (ISMAEL, 2014).

Em relação à cooperação vertical, o governo central, porém, possui instrumentos para contornar os interesses dos governos locais de implementar políticas fiscais que atendam seus próprios interesses (RODDEN, 2004). Para que isso ocorra, porém, três mecanismos institucionais são necessários: i) submissão dos governos regionais e locais ao mercado de

---

<sup>19</sup> O autor publicou uma série de estudos com relevantes contribuições sobre o tema, dos quais se destacam: Musgrave (1957; 1961; 1973; 1989).

<sup>20</sup> Com frequência, o principal ponto de conflito fiscal em sistemas políticos federativos reside nas divergências entre o esforço de estabilização desenvolvido pelo governo central e o modelo de descentralização fiscal existente (SHAH, 1999). Como se verá no Capítulo 2, esse diagnóstico tem merecido especial ênfase na análise da realidade brasileira após a reestruturação da relação federativa da Constituição de 1988 e, principalmente, após os esforços de estabilização fiscal realizados nas décadas de 1990 e 2000.

crédito privado e as suas regras de concessão de recursos e avaliação de riscos; ii) o controle direto do governo central sobre as esferas governamentais subnacionais, via autorização para a realização do empréstimo e monitoramento dos recursos obtidos; iii) regras institucionais formais disciplinadoras dos limites e das condições de acesso dos governos às linhas de crédito (TER-MINASSIAN, 1997)<sup>21</sup>

Nota-se, assim, que para que determinada estrutura federativa sobreviva, faz-se necessário que as instituições determinem uma coordenação fiscal que envolva direitos, deveres e limites de cada ente em relação às suas receitas e despesas, bem como explicitar as regras de endividamento e das transferências intergovernamentais. Essa coordenação faz-se necessária devido à ampla mobilidade de fatores entre os diferentes espaços econômicos de abrangência local ou regional, o que amplifica a interdependência e os efeitos das externalidades geradas entre os entes subnacionais (TANZI, 1988, p. 16).

Uma boa estrutura de coordenação fiscal em um ambiente federativo deve determinar quais são as obrigações em termos de provimento de bens e políticas públicas por parte de cada um dos entes, bem como estabelecer as regras para que cada um deles obtenha os meios necessários para financiar tal estrutura de gastos. Com base nos trabalhos de Ter-Minassian (1999, p. 56-59) e Shah (1999), quatro são os mecanismos essenciais para essa coordenação: i) clareza na definição da destinação das receitas e responsabilização dos gastos governamentais; ii) relação entre custos e benefícios associados à provisão de bens e serviços por determinado ente; iii) incentivo ao esforço fiscal com fixação de regras limitadoras do endividamento dos governos central e subnacionais; iv) mecanismos de transferências com regras claras, estáveis e transparentes.

Para que tais objetivos sejam atingidos, os Estados Federativos podem se valer de dois instrumentos: as transferências por cotas (mecanismos de partilha tributária); e as transferências por concessões (TER-MINASSIAN, 1997; BLOCHLIGER e KING, 2007).

O primeiro mecanismo está inserido diretamente nas normas tributárias (dispositivos constitucionais ou leis ordinárias), podendo estar associado a um tributo específico ou a montantes globais disponíveis. Cabe notar que esse mecanismo se tornou amplamente utilizado por ser um meio para fornecer maiores recursos ao nível subnacional ao mesmo tempo que mantendo o controle central sobre agregados fiscais, devido ao fato de fornecer menos

---

<sup>21</sup> Regras definidoras de condutas fiscais, nos moldes da Lei de Responsabilidade Fiscal, são bons exemplos desses mecanismos. Cabe notar, porém, que isso implica custos em termos de perda de autonomia das unidades federadas, dado os limites impostos à condução da política fiscal.

autonomia aos governos subnacionais (BLOCHLIGER e KING, 2007). A composição das cotas pode estar orientada a duas finalidades (TER-MINASSIAN, 1997):

- i) Compensatória: ocorre quando o repasse é realizado com o objetivo de devolver recursos de uma base tributária específica, cuja arrecadação se processou no território da jurisdição beneficiada, ainda que essa não tenha assumido a responsabilidade pela operacionalização da arrecadação;
- ii) Redistributiva: os recursos são repassados segundo critérios que guardam uma relação inversamente proporcional à renda e diretamente proporcional à população e a indicadores de carências associados à disponibilidade de bens públicos ou meritórios.

De forma análoga, as transferências intergovernamentais (ou *grants*) fornecem aos governos subnacionais recursos financeiros adicionais, preenchendo assim a lacuna entre receitas fiscais próprias e as despesas normativamente determinadas para os entes subnacionais. Estão, assim, vinculadas à execução de políticas públicas setoriais e independem de previsão legal específica: ou seja, a realização de repasses dessa natureza depende de acordos negociados entre unidades federativas de governo e podem depender de condições impostas pela esfera repassadora, que dispõe de autonomia para decidir sobre o montante e os requisitos necessários. As transferências do tipo *grants* não guardam, assim, relação direta com os motivos de externalidade, compensação e redistribuição federativa, possuindo, assim, natureza fiscal, tanto para subvenção de serviços aos governos subnacionais quanto para equalização das disparidades fiscais horizontais entre os entes (BLOCHLIGER e KING, 2007).<sup>22</sup>

As debilidades do impacto da atenção fiscal aos anseios da União podem ser justificadas pela *the Leviathan hypothesis* (Oates, 1985; 1989). Esse conceito estabelece que constrições que não sejam regulamentadas e institucionalizadas não são efetivamente capazes de controlar o tamanho e a atuação do Estado, vistos em termos de tamanho da carga tributária e de ampliação de seus gastos. Em outras palavras, para que os governos recebam incentivos suficientes para constrangerem sua atuação, deve-se alterar as “regras do jogo”, pois a dinâmica

---

<sup>22</sup> Cumpre notar que a forma pela qual esses recursos são transferidos, conforme os critérios definidos pelo poder central, pode levar a uma competição por esses recursos por parte dos entes subnacionais, além de estimular a utilização de mecanismos de incentivos fiscais para a atração de investimentos privados em seus territórios. A disputa por tais recursos já estava prevista nos avanços teóricos de Tiebout (1956) e Oates (1989), sendo que nas pesquisas de Ter-Minassian (1997) e Blochliger e King (2007) ganham contornos empíricos importantes. Esse debate é relevante para a melhor compreensão conceitual da Guerra Fiscal existente entre os estados brasileiros.

do jogo em si não é capaz de constrangê-lo. Considerando a argumentação do autor, esse seria o motivo pelo qual o ajuste fiscal estaria sendo falho à época.

Brennan e Buchanan (1977), porém, adicionam uma exceção à regra geral estabelecida por Oates, (1992). Os autores ressaltam que a tal restrição constitucional, poderia ser substituída por um governo que fosse (i) descentralizado e (ii) fragmentado, pois, com essas características haveria competição horizontal entre os entes, os quais tenderiam a gastar menos e, por conseguinte, arrefecer a carga tributária regional. No caso brasileiro, porém, mesmo se considerando a ampla descentralização de recursos e funções para os entes subnacionais realizadas pela Carta Magna, essa hipótese não pôde ser confirmada devido à ampliação dos gastos fiscais, mesmo após a Constituição.

Smith e Revell (2016) apresentam um argumento que pode justificar a razão pela qual tal conceito não se aplicou ao caso brasileiro. Analisando a descentralização dos países latino-americanos, os autores identificaram que a descentralização política, fiscal e administrativa tem se desenrolado de forma independente uma da outra, deixando os governos subnacionais deficientes em sua capacidade de agência (Falleti, 2010; Garman et al, 2001). Especificamente sobre o aspecto fiscal, eles identificaram que o “jogo” da receita ainda é mormente praticado na esfera nacional, dado que grande parte dos recursos são oriundos de transferências (Eaton, 2001; Blöchliger e King, 2007).<sup>23</sup>

A lógica por trás desse raciocínio é de que como boa parte dos recursos são transferidos do ente nacional, o governante dos entes subnacionais pode se interessar em ser mais responsivo às demandas do ente provedor dos recursos financeiros mais até do que à sua própria população. Em outras palavras, parafraseando o conceito das duas “arenas”, desenvolvido na Ciência Política, os governadores estaduais, por exemplo, encarariam a existência de duas arenas, sendo uma antes e uma depois da eleição. No momento anterior, sua preocupação seria a de agradar aos eleitores; no momento posterior à sua eleição, seu interesse passaria a ser agradar o poder central, o qual seria o provedor da maior parte dos recursos pelos quais os governadores conseguem fazer políticas públicas e garantir as benfeitorias prometidas na primeira arena. Os governantes, portanto, enfrentam o conhecido “*multiple audience problem*”: ao mesmo tempo em que enfrentam regras fiscais rígidas, enfrentam pressão dos eleitores, dos partidos políticos e etc. Ao se considerar ainda que, em cada uma dessas audiências, possam ainda ocorrer interesses concorrentes, seu grau de complexidade se torna ainda mais amplo.

---

<sup>23</sup> Para o caso brasileiro, essa situação é revelada teórica e empiricamente na seção 2.2, pela análise dos dados da Carga Tributária Brasileira.

Com base nos aspectos levantados, são propostas três hipóteses relacionadas aos possíveis efeitos do aspecto federativo-fiscal na manipulação discricionária dos Executivos estaduais:

*H1: A imposição de uma regra fiscal rígida com determinação de uma regra fiscal numérica (LRF) aumenta a manipulação da receita orçamentária;*

*H2: Em momentos de crise econômica, a manipulação da receita orçamentária tende a ser maior do que em outros períodos;*

*H3: Quanto maior a participação das transferências no total de receitas do estado, maior a manipulação da receita orçamentária;*

Ferreira et al (2013) analisam como aspectos políticos incentivam a prática de manipulação financeira por parte de entes subnacionais e demonstram que os governos municipais portugueses se valem da criação de acumulações discricionárias a fim de produzirem resultados líquidos positivos e próximos de zero. Wehner e De Renzio (2013) identificaram que a transparência fiscal está negativamente relacionada à prática da manipulação financeira por parte dos governos, de tal forma que mais transparência leva a maior manipulação. Haan e Klomp (2013) analisam manipulação da política fiscal para fins eleitorais e identificam que a transparência fiscal aumenta afeta a probabilidade de que truques orçamentários sejam identificados.

A motivação eleitoral argumenta que no ano de eleição, o governo superestima a receita prevista, a fim de convencer os eleitores de que a economia se encontra em boas condições. Anessi-Pessina e Sicilia (2015) evidenciam que os anos anteriores e o presente a eleição são caracterizados por incentivos ao aumento dos gastos por parte dos políticos.

Em sua revisão de literatura, Cardoso e Fajardo (2014) identificam que, de forma análoga ao setor privado, os entes públicos têm diferentes incentivos para realizar a manipulação de seus resultados orçamentários, financeiros e contábeis. Destacam-se os seguintes motivos: i) necessidade de cumprir com responsabilidade fiscal e financeira – em 40% dos trabalhos; ii) necessidade de garantir recursos orçamentários de transferências do ente central (em caso de governos subnacionais) ou do ente controlador (em caso de empresas públicas, autarquias e secretarias) – em 29,5% dos trabalhos; iii) necessidade de ampliação do capital político do

incumbente ante ao poder legislativo – em 12% dos trabalhos.<sup>24</sup> Tal resultado se justifica pois quando o poder é disperso, aumentam as probabilidades de ineficiência do orçamento (ROUBINI & SACHS, 1989). Dessa maneira, nos estados em que o governador possui a maioria do Legislativo, a expectativa é que haja um baixo controle legislativo sobre o orçamento, pois a maioria dos deputados, que forma base do governo, não possui incentivos para realizar o acompanhamento dos gastos públicos ou para ter uma participação efetiva na concepção do orçamento com a proposição de emendas.

Com base nos aspectos levantados, são propostas três hipóteses relacionadas aos possíveis efeitos do aspecto federativo-político na manipulação discricionária dos Executivos estaduais:

*H4: Em anos eleitorais, a manipulação da receita orçamentária tende a ser maior do que em anos sem eleição;*

*H5: Quanto maior for a distância ideológica entre os partidos do incumbente estadual e o Federal, maior a manipulação da receita orçamentária.*

*H6: Quanto maior a competição política no poder Legislativo, menor a manipulação da receita orçamentária;*

Essa perspectiva traz à tona o princípio da argumentação da presente tese. Sua contribuição não é mensurar o tamanho da manipulação, mas sim, tentar identificar por UF e por ano, mas sim propor uma metodologia de mensuração da manipulação da receita, bem como seus determinantes. Os aspectos federativos influenciam a manipulação das receitas orçamentárias, de modo que quando o Executivo estadual vivencia condição política adversa, tende a superestimar a Receita Orçamentária para capturar o Legislativo estadual. Por outro lado, estados que vivenciam restrições discricionárias significativas tendem a subestimar a sua receita orçamentária na tentativa de convencer o Governo Federal, de ampliar o repasse de recursos para eles. Nessa perspectiva, as hipóteses desenvolvidas aqui são construídas com base em aspectos que justifiquem/motivem manipulação por parte dos entes estaduais. As hipóteses são sintetizadas no Quadro 1.

---

<sup>24</sup> O percentual restante é decorrente da necessidade de se fazer austero ante a investidores privados nacionais ou internacionais.

**Quadro 1. Resumo das hipóteses e relações a serem testadas**

**Fiscal:**

H1: A imposição de uma regra fiscal rígida com determinação de uma regra fiscal numérica (LRF) aumenta a manipulação da receita orçamentária;

H2: Em momentos de crise econômica, a manipulação da receita orçamentária tende a ser maior do que em outros períodos;

H3: Quanto maior a participação das transferências no total de receitas do estado, maior a manipulação da receita orçamentária;

**Político:**

H4: Em anos eleitorais, a manipulação da receita orçamentária tende a ser maior do que em anos sem eleição;

H5: Quanto maior for a distância ideológica entre os partidos do incumbente estadual e o Federal, maior a manipulação da receita orçamentária.

H6: Quanto maior a competição política no poder Legislativo, menor a manipulação da receita orçamentária

Cabe deixar claro que as hipóteses testadas dizem respeito apenas aos aspectos político e fiscal do federalismo. Em relação aos aspectos administrativos, considera-se que os mesmos estejam imersos nos efeitos fixos das estimações, por dois fatores: primeiramente, pelo fato de que a qualificação não tende a mudar tanto, já que a burocracia pública tende a ser mais rígida com pouca rotatividade de pessoal. Além disso, devido aos princípios de seleção de concurso público brasileiro, espera-se que a burocracias públicas sejam imparciais em relação a seu posicionamento para com elaboração do orçamento público, cabendo a mesma apenas a um papel técnico. Logo, não haveria motivos para se considerar que os aspectos administrativos auxiliem na subestimação ou na superestimação das receitas orçamentárias.

## CAPÍTULO 2. METODOLOGIA

Essa seção apresenta a metodologia utilizada no trabalho. Na primeira parte é apresentada a metodologia utilizada para a identificação da parcela de manipulação discricionária da receita orçada pelos governos estaduais. Na segunda parte são apresentadas as variáveis utilizadas para a operacionalização dessa proposta, bem como as variáveis explicativas dessa manipulação, destacando a coleta e tratamento dessas variáveis.<sup>25</sup>

### 2.1. Coleta e tratamento dos dados

O objetivo do trabalho é realizar uma comparação entre as receitas previstas no Orçamento Público e as receitas efetivamente arrecadadas nos estados brasileiros, desenvolvendo, inicialmente, um modelo algébrico para separar a parcela manipulada dentro desse erro total, para que, posteriormente, identifiquem-se os determinantes dessa manipulação. Para tanto, propõe-se um modelo empírico que se vale de dados de diversas rubricas das receitas, bem como, de variáveis econômicas para estimá-los. Esta seção tem como objetivo descrever a forma de obtenção desses dados, bem como a forma pela qual foram operacionalizados. Além das receitas, também foram obtidos dados do PIB nacional e de inflação estimados e realizados.

A série analisada compreende os anos de 1995 a 2013. Os dados possuem periodicidade anual, pois, o Orçamento Público é elaborado e executado anualmente. O ano de 1995 foi escolhido como o início da série por ser o primeiro ano no qual o Orçamento Público foi elaborado após a completa implementação da nova moeda, o Real, facilitando a base comparativa. Já o ano de 2013 foi escolhido como o último da série, para evitar a inserção de anos marcados por uma crise fiscal do país. Além disso, tomou-se o cuidado para que a série compreendesse o período de promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2001, de tal forma que fossem apresentados anos anteriores e posteriores à Lei. Acredita-se que tais critérios ampliem a homogeneidade da série e facilitem sua comparabilidade.

---

<sup>25</sup> Cumpre salientar que, além da abordagem metodológica quantitativa apresentada nessa seção, foram realizadas entrevistas com o Secretário de Planejamento e um Subsecretário da Fazenda de um estado brasileiro (ambos funcionários públicos de carreira, com larga experiência em atuação nas duas secretarias), além da entrevista com um especialista sobre contas públicas e federalismo fiscal. Cabe notar que essas entrevistas não constituem a base empírica da análise, apesar de muito úteis para identificar exemplos, casos e fatos que corroboram alguns dos argumentos apresentados aqui.

Para que seja conferido maior detalhamento no modelo empírico proposto, os desvios de receitas são considerados não só em relação à Receita Total, mas também em relação ao seu subgrupo das Receitas Tributárias, responsável por cerca de 51,2% de todo o montante arrecadado pelos estados<sup>26</sup>. Tais subgrupos foram considerados por dois fatores. Primeiramente, pela participação das mesmas constituírem mais de 90% das receitas totais ao longo dos anos. Além disso, pelo fato da série ser longa, por comparabilidade, as rubricas de decomposição de receitas a serem analisadas tem que estar presentes em todos os anos, o que limita a capacidade de utilização de níveis muito detalhados de receita.

Os dados foram obtidos a partir de fontes secundárias de dados públicos. Devido ao grau de complexidade para obtenção das informações mais antigas, a série teve que ser construída com base em múltiplas fontes. As receitas realizadas entre 1995 e 2013 para todos os estados foram obtidas pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro da Secretaria do Tesouro Nacional (SICONFI). As informações das receitas orçadas entre os anos de 2001 e 2013 foram obtidas com base nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) dos 6º bimestres de cada um dos anos para cada um dos estados, os quais foram obtidos no sítio eletrônico da STN. As informações das receitas orçadas entre 1995 e 2000 tiveram que ser extraídas diretamente das Leis Orçamentárias Anuais de cada um dos estados, que foram obtidas diretamente dos sítios eletrônicos dos poderes Executivos e/ou Legislativos estaduais.

Os dados de inflação e PIB utilizados como premissas para o Orçamento do Executivo federal foram obtidos diretamente das respectivas LOA. Os valores realizados foram obtidos do sítio eletrônico do Banco Central do Brasil.

O Quadro 2 apresenta uma descrição sumária das variáveis utilizadas no estudo.

---

<sup>26</sup> Esse montante varia para cada estado e ao longo dos anos. Nota-se, porém, que estados mais desenvolvidos (em termos de PIB) apresentem maior participação, bem como uma tendência de manutenção do mesmo nível de participação ao longo dos anos para determinado estado. Tais valores são apresentados no Apêndice 2.

Quadro 2. Descrição das variáveis utilizadas no estudo

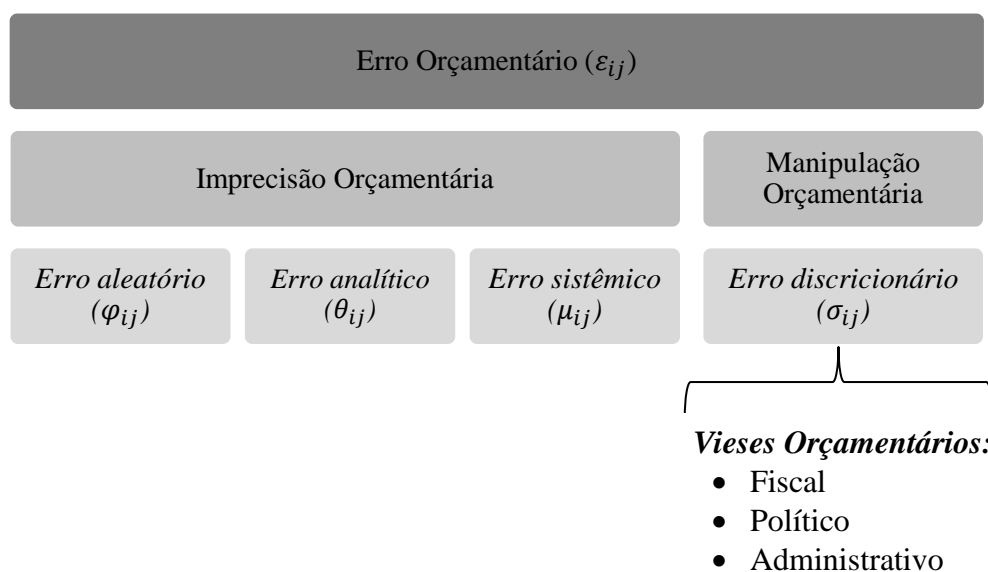
Variável	Descrição	Métrica
<b><u>Variáveis dependentes</u></b>		
Receita Total (manipulação)	Erro por manipulação da Receita Total	% Receita Total realizada
Receita Tributária (manipulação)	Erro por manipulação da Receita Tributária	% Receita Tributária realizada
Receita Tributária (dummy)	Variável binária categorizada conforme a razão entre manipulação estimada pela metodologia e a Receita Tributária; variável tem valor 1 caso a razão assuma valores acima de +16%; valor de -1, caso a razão assuma valores abaixo de -8%.	% Receita Tributária realizada
<b><u>Variáveis explicativas</u></b>		
<b>Fiscal</b>		
Período de vigência da LRF ( <i>dummy</i> )	Variável binária igual a 1 (em anos de vigência da LRF: 2001 a 2013) ou 0 (caso contrário)	1: vigência LRF   0: outro
Part. Transferências (em %)	Participação percentual das transferências (correntes e de capital) no volume total de receitas auferido pelo estado em determinado ano	Percentual (%)
Crise PIB_UF prolongada	<i>Dummy</i> identificando uma queda real do PIB estadual como um período de crise, sendo que se no ano seguinte houve resultado econômico de um crescimento de até 0,5%, ainda é considerado prolongamento da crise.	1: crise estadual   0: outro
<b>Política</b>		
Distância ideológica	Distância ideológica em relação ao Governo Federal, cuja métrica está presente no trabalho de Power e Zucco (2009)	Índice de -10 a 10
Competição política	A competição política é medida pelo número efetivo de partidos políticos competindo em cada eleição, conforme especificado por Golosov (2010). É utilizado o índice Golosov em vez do índice tradicional (Laakso - Taagepera, 1979), uma vez que este tende a exagerar o número efetivo de partidos quando há um partido dominante, como quando a quota de voto maior partido do excede a 50%.	Indicador
Ano eleitoral	Variável binária igual a 1 (em anos de eleição nacional: 1998; 2002; 2006; 2010) ou 0 (caso contrário)	1: ano de eleição   0: outro
<b>Administrativa</b>		
Efeitos fixos	Efeito fixo de cada estado, extraído da regressão	-
<b>Controle</b>		
População	População do estado	Habitantes

## 2.2. Proposta metodológica de mensuração dos erros discricionários

Nesse trabalho, a metodologia proposta para mensuração da manipulação das receitas orçadas estaduais se vale de trabalhos similares desenvolvidos na literatura para variáveis contábeis, como os trabalhos de Healy (1985), DeAngelo (1986), McNichols e Wilson (1988), Jones (1991), Dechow *et. al* (1995). Todos esses estudos utilizam algum tipo de medida de *accruals* discricionários, analisando teórica e empiricamente a decomposição dos *accruals* totais em seus componentes discricionário e não-discricionário. Seus estudos têm como pano de fundo as empresas privadas, seguindo um regime de contabilidade por competência.

Este estudo, porém, busca investigar a contabilidade criativa em organizações públicas, mais especificamente, sobre as receitas orçamentárias desses entes orientados conforme o regime de caixa. Busca-se, assim, identificar o volume de receitas que é discricionariamente não-orçado pelo Executivo estadual, utilizando-o como *proxy* de medida para a manipulação orçamentária durante a elaboração do Orçamento Público.

Esta seção apresenta o exercício de construção de um modelo formal algébrico no qual o erro orçamentário total é separado, inicialmente, em duas parcelas: a imprecisão orçamentária e a manipulação orçamentária. A primeira refere-se aos erros orçamentários que não são deliberadamente cometidos pelo Executivo estadual, os quais podem advir de imprecisões nos modelos de estimação de receitas utilizados ou das estimativas dos parâmetros orçamentários assumidos, bem como de comportamentos inesperados do contexto macroeconômicos e de limitações técnicas do corpo de funcionários dos governos estaduais. Por outro lado, porém, a parcela da manipulação orçamentária apresenta os erros orçamentários que são deliberadas e estrategicamente realizados pelo Executivo estadual. Por fim, tem-se a especificação de quatro frações componentes do erro total: i) aleatório; ii) analítico; iii) sistêmico; iv) discricionário. A Figura 3 apresenta a síntese da estrutura proposta.



**Figura 3. Esquema representativo da decomposição do Erro Orçamentário**

Para melhor compreender a essência da composição do erro aqui explicitada, deve-se, primeiramente, ter em conta que o poder Executivo no momento de elaboração do Orçamento Público tende a utilizar um modelo de previsão de receita orçamentária desenvolvido por sua Secretaria de Planejamento, com base em premissas socioeconômicas. Tais premissas e tais modelos podem variar de estado para estado, bem como de ano para ano, a depender do que os responsáveis pela elaboração julgarem mais pertinente para a realidade regional dentro de um determinado contexto macroeconômico. Além disso, para as receitas oriundas de transferências, utilizam-se as estimativas definidas pelo orçamento do Governo Federal, apresentado anteriormente ao dos estados.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Ainda que de forma não oficial, em linhas gerais, sabe-se que as Secretarias de Planejamento consideram como valores de suas premissas as previsões realizadas pelo Banco Central para as variáveis econômicas (as mesmas utilizadas, mormente, no cálculo do orçamento da União). São utilizadas, basicamente, as estimativas de crescimento econômico real e de inflação. Essas afirmativas foram descritas ao autor por dois entrevistados que atuam em cargos de alta gestão em um certo Governo Estadual. Um deles atua na Secretaria de Planejamento, já tendo atuado também na Secretaria de Fazenda. O outro, realizou o inverso. Ambos revelaram que na dinâmica de elaboração do Orçamento Público, considera-se oficialmente os índices previstos pelo Banco Central, para conferir maior confiabilidade nos números apresentados pelo Executivo. Resta notar que ao serem questionados pelo autor se o governo estadual teria discricionariedade de elaborar e utilizar suas próprias estimativas para a composição do Orçamento, caso julgassem como mais realistas, ambos asseveraram que, na realidade, cada uma das Secretarias acaba tendo suas próprias estimativas e elaborando suas próprias previsões de receita pública, ainda que as mesmas não sejam divulgadas oficialmente nem mesmo para outros órgãos da administração estadual. Com base em suas experiências anteriores, ambos afirmaram que as mesmas, porém, não “podem ser utilizadas” na peça orçamentária a ser enviada para avaliação da Assembleia

Resta notar que como a iniciativa da previsão de receita é baseada em modelos e premissas, não se espera que o valor estimado seja idêntico ao realizado. Para fins desse trabalho, essa diferença será nomeada como “erro orçamentário”, o qual pode ocorrer tanto para a Receita Total, como para os componentes (rubricas) dessa receita. O valor total do erro de um tipo de rubrica “i” em um determinado período “t” para um dado estado “j” ( $\varepsilon_{ijt}$ ) é calculado como a diferença entre o valor realizado das receitas ( $R_{ijt}$ ) e as receitas previstas no orçamento ( $B_{ijt}$ ).

$$\varepsilon_{ijt} = R_{ijt} - B_{ijt} \quad (\text{eq.1})$$

No qual:

i: tipo de receita

j: estado

t: ano

Argumenta-se aqui que o montante total desse erro, pode ser oriundo de dois mecanismos que tendem a ocorrer de forma complementar. Se de um lado esse erro pode ser oriundo de desvios imprevistos no comportamento das premissas macroeconômicas utilizadas para a estimação e/ou erros no modelo de previsão de receita, levando a inesperadas imprecisões

---

Legislativa, já que a mesma levantaria questionamentos acerca da credulidade das estimativas (considerando, aí, as diferenças político-partidárias envolvidas). A utilização, porém, das estimativas previstas pelo Banco Central, conferem maior imparcialidade e maior segurança para a avaliação dos parlamentares, ainda que as mesmas não sejam consideradas críveis pelos técnicos do governo estadual. Assim, conforme o relato dos dois entrevistados, a dinâmica orçamentária, ganha uma dinâmica ainda mais diferenciada. De um lado, a Secretaria de Planejamento tem papel duplo: de um lado, elabora o Orçamento que será avaliado pelo Legislativo e oficialmente divulgado, tal qual sua função precípua; de outro, enquanto órgão responsável pela gestão dos saldos orçamentários, elabora um orçamento para “consumo interno” da própria Secretaria, o qual será utilizado no dia-a-dia da execução orçamentária para a liberação paulatina das despesas das demais secretarias, conforme as receitas previstas. Já a Secretaria de Fazenda, enquanto órgão responsável pela gestão dos saldos financeiros, também elabora a sua estimativa de receitas e despesas para “consumo interno”, não sendo também revelada exteriormente. Assim, no jogo orçamentário, as duas Secretarias acabam se comportando como os dois lados de uma mesma balança, buscando o equilíbrio entre receitas e despesas com base em suas informações tácitas, mas sem perder de vista o instrumento principal, que é o Orçamento Público efetivamente aprovado e que será peça de avaliação pelos órgãos de controle. Nessa dinâmica, são constantes, as alterações ao instrumento original. Ambos não afirmaram que tal dinâmica ocorra também em outros estados, porém, disseram que em conversas frequentes com seus pares em outros estados ao longo de suas trajetórias na Administração Pública, acreditam que o comportamento seja similar nos demais entes subnacionais da Federação – inclusive municípios. Cumpre notar que, pela finalidade observada nesse trabalho, optou-se pela não utilização de tais entrevistas. As mesmas, porém, apresentaram uma nova possibilidade de avanços para pesquisas no campo para a melhor compreensão do cotidiano orçamentário. Além disso, ressalta-se que este trabalho considera apenas o Orçamento Público oficial para embasar sua argumentação.

orçamentárias<sup>28</sup>; de outro, pode ser oriundo de um comportamento oportunista por parte do Executivo estadual, que manipula seus números de maneira discricionária.<sup>29</sup>

O primeiro tipo de erro, denominado aqui de “imprecisão orçamentária” pode ainda ser separado em três tipos: aleatório, caso haja imprecisões nas premissas utilizadas; analítico, caso haja alguma imprecisão no modelo de estimação; sistêmico, devido a outros fatores de difícil mensuração, como a qualidade do corpo técnico que elabora o Orçamento Público e que arrecada suas receitas.<sup>30</sup>

A parcela aleatória desse tipo de erro é operacionalizada pela diferença entre a receita prevista no orçamento ( $B_{ijt}$ ) – calculada com base nos valores esperados das premissas –, e o valor esperado dessa receita orçada calculado algebricamente utilizando os valores efetivamente realizados dessas premissas ( $B_{ijt}^p$ ). Esse componente é responsável por considerar as diferenças dos erros emergente das diferenças entre os valores das premissas utilizados no Orçamento e os efetivamente ocorridos, ou seja: ele fornece o valor do Orçamento considerando que o modelo orçamentário utilizado para a previsão de receita é o corretamente especificado e que apenas as premissas diferiram por razões aleatórias. Considera-se, assim:

$$B_{ijt}^p = B_{ijt-1} \cdot (1 + i_t^e) \cdot (1 + y_t^e) \quad (\text{eq.2})$$

$$\theta_{ijt} = B_{ijt}^p - B_{ijt} \quad (\text{eq.3})$$

---

<sup>28</sup> Nesse ponto cabe ressaltar que este trabalho não pretende tecer amplas discussões acerca dos modelos econométricos utilizados pelos governos estaduais para se estimar cada um dos componentes das receitas. Conforme visto na seção 1.2, cada Executivo estadual tem discricionariedade para desenvolver e implementar seus próprios modelos, bem como utilizar as premissas macroeconômicas que julguem mais adequadas e ajustadas às suas realidades, cabendo ao Legislativo rever tais modelos e premissas para que o Orçamento seja então aprovado e transformado em lei.

<sup>29</sup> Figura ilustrativa de tal decomposição é apresentada ainda na Introdução do presente trabalho (vide

Figura 3).

<sup>30</sup> Tal proposta tem inspiração no modelo proposto pelo PEFA *framework* - metodologia de avaliação de finanças públicas com avaliação já realizada em mais de 130 países, um estado foi considerado como sendo *menos* impreciso caso sua arrecadação tenha ficado entre 92% e 116% do valor previsto no orçamento. Já os estados cuja arrecadação tenha ficado fora desse intervalo foram considerados *mais* imprecisos (AZEVEDO, 2014).

De tal forma que:

$i_t^e$ : índice de inflação (IPCA) realizado para o período “t” no Orçamento da União

$y_t^e$ : crescimento real do PIB nacional realizado para o período “t” no Orçamento da União

A parcela analítica desse erro é operacionalizada pela diferença entre o valor estimado da receita, considerando as premissas macroeconômicas efetivamente realizadas ( $R_{ijt}^p$ ) e o valor esperado dessa receita orçada calculado algebricamente utilizando os valores efetivamente realizados dessas premissas ( $B_{ijt}^p$ ). Em última análise, ela pode ser vista como a antítese da parcela anterior, mensurando o valor do erro oriundo apenas do modelo utilizado, visto que as premissas utilizadas são as efetivamente realizadas. Considera-se, assim:

$$R_{ijt}^p = R_{ijt-1} \cdot (1 + i_t^p) \cdot (1 + y_t^p) \quad (\text{eq. 4})$$

$$\varphi_{ijt} = R_{ijt}^p - B_{ijt}^p \quad (\text{eq.5})$$

A parcela sistêmica desse erro é operacionalizada pela média, ao longo dos anos, do montante residual do erro total ( $\varepsilon_{ijt}$ ) após serem deduzidas as duas parcelas anteriores ( $\theta_{ijt}$  e  $\varphi_{ijt}$ ). Esse componente dá origem o que se considera como o componente de manipulação pelos Executivos estaduais, já que ele representa o montante do erro total calculado que não pode ser explicado pelas diferenças de premissas e nem pelo erro de modelo de estimação utilizado.

$$\tau_{ijt} = \varepsilon_{ijt} - (\theta_{ijt} + \varphi_{ijt}) \quad (\text{eq.6})$$

Argumenta-se, neste trabalho, que a essa diferença residual se origina de erros sistêmicos oriundos de fragilidades organizacionais na elaboração do orçamento e na arrecadação das receitas, bem como, de determinada discricionariedade do gestor estadual no momento de previsão de suas receitas. Assume-se aqui que o componente sistêmico do erro tende a não variar ao longo dos anos, já que tem relação com o corpo técnico concursado de cada executivo estadual. De forma análoga ao proposto por Burghstaler & Dichev (1997), assume-se que esses desvios não-discricionários (ou sistêmicos) podem ser aproximados pela média dessas parcelas dos erros ao longo do período analisado ( $\mu_{ij}$ ). Assim:<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> A demonstração algébrica da operacionalização da parcela manipulada do erro total é apresentada no Apêndice I. Demonstração algébrica da parcela de manipulação do erro total

$$\mu_{ij} = \frac{\sum_{j=1}^m \sum_{t=1}^n \tau_{ijt}}{t} \quad (\text{eq.7})$$

Complementarmente, o erro discricionário ( $\sigma_{ijt}$ ) deve ser calculado algebricamente como sendo a diferença entre a o valor dessa parcela no ano e sua média ao longo do período. Coteja-se que os desvios anuais relativos a esses montantes são oriundos da discricionariedade do gestor em manipular o Orçamento Público, tal como:

$$\sigma_{ijt} = \tau_{ijt} - \mu_{ijt} \quad (\text{eq.8})$$

Cumpra-se notar que as estimativas aqui realizadas têm como objetivo realizar um esforço empírico no sentido de embasar possíveis maneiras de se identificar e separar o componente manipulado na previsão da receita orçamentária. Ressalta-se que caso algum analista consiga compreender de forma mais abrangente a metodologia de estimação, para cada um dos componentes da receita, utilizada por algum estado específico, o primeiro componente do desvio total seria melhor ajustado. De forma análoga, caso o mesmo estado consiga fazer com que suas premissas macroeconômicas estejam bem ajustadas aos valores efetivamente realizados ao longo do ano, o resultado do segundo componente também tende a se aproximar dos valores efetivamente realizados de receitas.<sup>32</sup> Possíveis diferenças tenderiam, assim, ser oriundas de desvios propositais dos estados. A descrição e os cálculos utilizados para a apuração da imprecisão estão apresentados na Tabela 1.

**Tabela 1. Resumo dos tipos de erros**

Tipo de erro		Cálculo	Sigla
Imprecisão Orçamentária	Erro Aleatório	Orçamento Projetado - Orçamento Efetivo	$\theta_{ijt}$
	Erro Analítico	Receita Projetada - Orçamento Projetado	$\varphi_{ijt}$
	Erro Sistemático	Média no período da diferença entre: Receita Efetiva - Receita Projetada	$\mu_{ij}$
Manipulação Orçamentária	Erro Discricionário	Diferença anual de $\mu_{ij}$	$\sigma_{ijt}$

<sup>32</sup> Cabe notar que, no limite, caso os modelos de estimação de receitas utilizado para o Orçamento reflita perfeitamente a série real dos valores realizados e, ao mesmo tempo, os parâmetros macroeconômicos utilizados para a realização dessa previsão sejam idênticos aos valores que foram efetivamente realizados *à posteriori*, não haveria razão para a existência de diferenças entre o valor orçado e o realizado. Caso tal diferença apareça, isso reforça a concepção de que sua existência se deve exclusivamente aos anseios do Executivo estadual (manipulação – gênese do que é explicado em relação ao terceiro componente).

### 2.3. Regressão com Dados em Painel

Dados de painel consiste na combinação de série temporal e seção cruzada, isto é, têm-se dados de várias unidades medidas ao longo do tempo. Um painel de uma dada variável econômica "x" e uma amostra (conjunto de observações) na qual os "j" indivíduos, organizações ou entes federativos são observados ao longo de "t" períodos de tempo. Por ser metodologicamente mais robusto, que a análise *cross-sectional* ao longo dos anos (implica em redução de auto-correlação e evitando problemas com a independência dos resíduos), cabe em ambos os casos diferenciar as vantagens e desvantagens de sua utilização em comparação ao modelo *pooled cross-section* tradicional. Em contrapartida, devido a sua natureza, em dados de painel é natural que exista heterogeneidade para os diferentes indivíduos e também dependência nas observações porque a variável evolui cronologicamente.

Considerando um conjunto de dados com  $i = 1, 2, n$  com "n" unidades; e  $i = 1, 2, k, t$ , com "t" períodos de tempo, o modelo geral será:

$$Y_{it} = \alpha_i + X_{it}\beta + u_{it} \quad (\text{eq.9})$$

Em que:

$\alpha_i$ : representa os efeitos específicos, ou características, das unidades que não variam ao longo do tempo;

$X_{it}$ : representado em notação matricial das variáveis explicativas

$\beta$ : vetor de parâmetros estimados pela regressão

$u_{it}$ : representa o termo de erro composto.

Este modelo padronizado gera dois modelos típicos que são estimados de acordo com as pressuposições que fazemos a respeito da possível correlação entre o termo de erro e as variáveis explicativas: modelo de efeitos fixos e modelo de efeitos aleatórios. A determinação de qual modelo de estimação deve ser utilizado para cada conjunto de dados varia conforme o teste relativo à validação da existência de um erro composto para os desvios estimados.

Em linhas gerais, assume-se que o erro total ( $u_{it}$ ), pode ser decomposto em duas partes:  $\tau_i$  e  $v_{it}$ . A componente não observável ( $\tau_i$ ) é o efeito fixo porque, sendo constante para todo o "t", apenas está indexado à unidade individual "i". Já o componente observável é o efeito aleatório ( $v_{it}$ ), pois, varia a cada "t" dentro da mesma unidade individual "i".

O modelo de efeitos fixos tem como principal característica tratar os  $\tau_i$ , como variáveis aleatórias não observadas e correlacionadas com alguma variável explicativa. Já o modelo de efeitos aleatórios considera o erro combinado, isto é,  $u_{it} = \tau_i + v_{it}$  e pressupõe que  $\tau_i$  é iid

com variância  $\sigma_{\tau}^2$  e que  $\varepsilon_{it}$  é *iid* com variância  $\sigma_{\varepsilon}^2$ . Assim, o modelo de efeitos aleatórios tem como pressuposição correlação serial no erro, que considera a correlação entre os erros de cada unidade ao longo do tempo (tendo que ter seu estimador por Mínimos Quadrados Generalizados - MQG).

Em linhas gerais, para melhor serem analisados os resultados obtidos, vale analisar outros indicadores também. Os diferentes valores de  $R^2$ , por exemplo, indicam como o modelo se ajusta dentro das unidades ( $R_{within}^2$ ), entre unidades ( $R_{between}^2$ ) e no geral ( $R_{overall}^2$ ). O termo  $\sigma_{\tau}$  é o erro padrão de  $\tau_i$  e  $\sigma_{\varepsilon}$  é o erro padrão de  $\varepsilon_{it}$ . Para demonstrar a relação entre as variáveis e identificar a magnitude de cada parcela no total da variabilidade analisada, é calculada uma estimativa da relação denominada “rho”, conforme equação:

$$rho = Corr(u_{it}, u_{is}) = \frac{\sigma_{\tau}^2}{\sigma_{\tau}^2 + \sigma_{\varepsilon}^2} \quad (\text{eq.10})$$

Para a melhor identificação de qual modelo de estimação utilizar, conforme estrutura dos dados disponíveis, utilizam-se, três testes estatísticos. Inicialmente é realizado o teste do Multiplicador de Lagrange de Breusch-Pagan, o qual tem como objetivo identificar se os erros de estimação do modelo são “homodadásticos” (Ho: o erro é homocedástico). A resposta a esse teste abre duas possibilidades para o refinamento da análise. Se o erro é homocedástico, não é possível utilizar o modelo de efeitos aleatórios, logo o resultado do Teste de Chow (baseado na estatística *F de Snedecor*) permite identificar se o melhor modelo a ser utilizado é o *pooled* (regressão agrupada) ou modelo de efeitos fixos (Ho: modelo *pooled* é preferível ao modelo de efeitos fixos). Se o erro é heterocedástico, existirá o erro composto, logo é o teste de Hausman que permite identificar se o melhor modelo de estimação é o modelo de efeitos fixos ou o modelo de efeitos aleatórios (Ho: modelo de efeitos aleatórios é preferível ao de efeitos fixos).

Por fim, para refinar os resultados obtidos no caso das Receitas tributárias, utilizaram-se também dois modelos de regressão logística (*logit*), com dados sendo estruturados conforme um painel de efeitos fixos. Os desvios de receitas são considerados em relação à Receita Tributária, por se considerar que o Executivo estadual tem maior discricionariedade para gerir a alíquota dos seus tributos, bem como maior conhecimento sobre a base de cálculo de tais receitas. Dessa forma, considera-se que tal rubrica tem menor propensão ao erro. A descrição e os cálculos utilizados para a apuração da imprecisão estão apresentados na Tabela. Inspirado no modelo proposto pelo PEFA *framework*, que é uma metodologia de avaliação de finanças públicas com avaliação já realizada em mais de 130 países, um estado foi considerado como sendo *menos* impreciso nas análises da imprecisão das receitas caso sua arrecadação tenha

ficado entre 92% e 116% do valor previsto no orçamento. Já os estados cuja arrecadação tenha ficado fora desse intervalo foram considerados *mais* imprecisos. Tais critérios foram os mesmos utilizados por Rocha (2014). No primeiro modelo, a variável dependente poderia assumir dois valores distintos. Caso a razão entre a receita tributária estimada da manipulação e a receita efetivamente realizada fosse inferior a 8%, a variável categórica assumiria valor unitário; a variável assumiria 0, caso contrário. Já no segundo modelo, caso tal razão fosse superior a 16%, a variável assumiria valor 1, sendo dado o valor 0, caso contrário.

## CAPÍTULO 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

No momento de elaboração do Orçamento Público, o Poder Executivo deve apresentar ao Legislativo uma proposta que contemple as receitas estimadas e as despesas fixadas em igual valor. Para tal proposta, conta com o apoio técnico da burocracia pública para, de um lado, considerar suposições macroeconômicas e modelos estatísticos - estimando as receitas que considerem que serão auferidas - e, de outro, traduzir as expectativas da população nos gastos públicos.

Devido às dificuldades inerentes ao processo de previsão das receitas tal montante tende a diferir do valor efetivamente realizado, para cima (superestimação) ou para baixo (subestimação). Argumenta-se, porém, que os anseios e idiosincrasias do Executivo também podem auxiliar nessa discrepância.

Nesta perspectiva, este capítulo analisa os resultados da pesquisa. A primeira seção apresenta os resultados do modelo algébrico dos erros de estimação de receita orçamentária dos estados brasileiros, sendo demonstrados os resultados em percentual do erro total para os quatro tipos de erros propostos. A segunda seção apresenta as estatísticas descritivas das variáveis explicativas. Por fim são analisados os resultados dos modelos econométricos desenvolvidos com base nos dados anteriores.

### **3.1. Analisando o erro total**

Nessa seção, são apresentadas as estatísticas descritivas do erro total para as diferentes rubricas analisadas. A Tabela 2 apresenta a média do erro total e o percentual dos estados que subestimam suas receitas orçamentárias anualmente e o percentual de vezes em que cada estado subestima suas receitas orçamentárias. Já a Tabela 3 apresenta a média do erro total e o percentual de vezes em que cada estado subestima suas receitas orçamentárias.

**Tabela 2. Percentual de subestimação das receitas orçamentárias por ano e tipo de receita**

	Receita Total		Receita Tributária	
	Média	% Subest.	Média	% Subest.
1995	3.2%	46.2%	24.9%	19.2%
1996	-3.9%	65.4%	-4.6%	50.0%
1997	15.0%	50.0%	-5.4%	50.0%
1998	2.5%	38.5%	-5.1%	57.7%
1999	0.8%	42.3%	-4.3%	42.3%
2000	8.3%	38.5%	13.7%	11.5%
2001	-1.4%	46.2%	10.0%	30.8%
2002	4.1%	42.3%	9.6%	11.5%
2003	-1.8%	53.8%	9.8%	19.2%
2004	-3.1%	61.5%	12.4%	19.2%
2005	2.9%	46.2%	13.9%	15.4%
2006	2.4%	46.2%	11.9%	30.8%
2007	6.3%	30.8%	17.5%	3.8%
2008	12.7%	11.5%	24.0%	0.0%
2009	3.9%	34.6%	19.4%	7.7%
2010	-19.7%	34.6%	-10.3%	30.8%
2011	6.4%	23.1%	25.7%	3.8%
2012	9.4%	26.9%	30.1%	7.7%
2013	-1.4%	19.2%	0.3%	19.2%
2014	-22.0%	69.2%	-17.2%	42.3%

**Tabela 3. Percentual de subestimação das receitas orçamentárias por estado e tipo de receita**

	Receita Total		Receita Tributária	
	Média	% Subest.	Média	% Subest.
AC	3.4%	20%	3.4%	25%
AL	-16.1%	65%	-2.0%	40%
AM	9.5%	20%	12.9%	25%
AP	15.7%	15%	17.3%	25%
BA	-4.3%	50%	5.3%	20%
CE	-9.9%	65%	-1.6%	25%
ES	1.4%	45%	23.4%	15%
GO	-2.8%	55%	17.9%	15%
MA	9.3%	25%	17.6%	20%
MG	-4.9%	40%	-2.0%	10%
MS	13.3%	20%	17.8%	0%
MT	3.5%	15%	10.5%	15%
PA	3.4%	25%	9.8%	15%
PB	-7.8%	50%	19.7%	10%
PE	-12.3%	65%	-5.8%	50%
PI	2.0%	35%	19.7%	25%
PR	-8.9%	75%	4.4%	25%
RJ	-0.5%	50%	1.7%	55%
RN	-9.7%	70%	5.8%	20%
RO	5.0%	40%	7.2%	25%
RR	16.1%	15%	20.8%	20%
RS	6.1%	30%	-4.0%	30%
SC	9.4%	40%	25.2%	5%
SE	18.1%	40%	22.0%	10%
SP	6.1%	20%	-6.7%	35%
TO	-8.9%	85%	-2.6%	55%

A análise conjunta das tabelas demonstra que as Receitas Tributárias apresenta subestimação em 50% dos casos ou mais em apenas 3 anos e/ou 2 estados. Tal visão é, em certa medida, corroborada pelas análises dos erros de estimação total. Os resultados revelam um comportamento comum de superestimar as receitas tributárias. Cumpre destacar, porém, que os dados supracitados se referem aos erros totais por rubrica de receita. Apesar da análise agregada de tais erros ser um pano de fundo relevante para amparar análises iniciais, o propósito deste trabalho é apresentar estimativa mais detalhada sobre a parcela de erro que ocorre de maneira discricionária. Para tanto, faz-se mister separar os tipos de erros (conforme explicitado na seção 2.2), para então realizar suas análises. Esse comportamento, no entanto, não é homogêneo para os 26 estados.

### **3.2. Resultados do modelo algébrico e dos modelos econométricos: análise por rubrica de receita**

Nessa seção são analisados os resultados do modelo algébrico utilizado para separar o componente discricionário dos demais componentes do erro de estimação das receitas orçamentárias (aleatório, analítico e sistêmico) - descritos na seção 2.2. São apresentados ainda os resultados econométricos que testam as hipóteses propostas junto à parcela discricionária. As análises são realizadas em conjunto, seguindo as rubricas orçamentárias consideradas.

Os resultados do modelo algébrico são mostrados tanto pela tendência anual da participação de cada tipo de erro no volume total, quanto pelo comportamento médio de cada estado ao longo dos anos. Para que a análise seja simplificada, a cada uma das rubricas utilizadas, serão considerados a linha de tendência da participação de cada tipo de erro analisado, para que seja compreendida a existência ou não de algum movimento simultâneo entre os estados. Por outro lado, para que seja possível a comparabilidade entre os estados, serão analisados gráficos para cada um dos tipos de erros.

Em relação aos modelos econométricos, cabe notar que todos os resultados apresentados foram estimados utilizando o método de estimação de painel com efeitos fixos, conforme recomendado pelos resultados dos testes estatísticos (Teste de Breush-Pagan, Teste de Chow e Teste de Hausman – conforme apresentado na seção 2.3). Em cada resultado são exibidas três colunas. A primeira trata os dados de maneira agregada, considerando ambos os aspectos da manipulação: magnitude e sinal. Ou seja, na primeira estimação a variável dependente não sofre qualquer modificação de sinal, podendo apresentar valores positivos ou negativos. As duas outras colunas separam os valores agregados conforme a manipulação exercida pelo ente, ou

seja: a primeira coluna exibe a estimacão para os períodos e estados que subestimaram a respectiva rubrica; já a segunda exibe informao similar para as ocorrências de superestimaco da respectiva receita. Nesses casos, a variável dependente  transformada para que só compreenda valores positivos, ou seja, ainda que tenha ocorrido a subestimaco (segunda coluna), os valores da variável dependente assumem o valor do módulo desse montante. Acredita-se que tal transformao facilite a comparabilidade entre esses dois modelos. Assim, caso um coeficiente apareça com valor positivo, isso significa que tal variável amplia a magnitude da manipulao, seja para superestimar ou subestimar.

### *Receita Total*

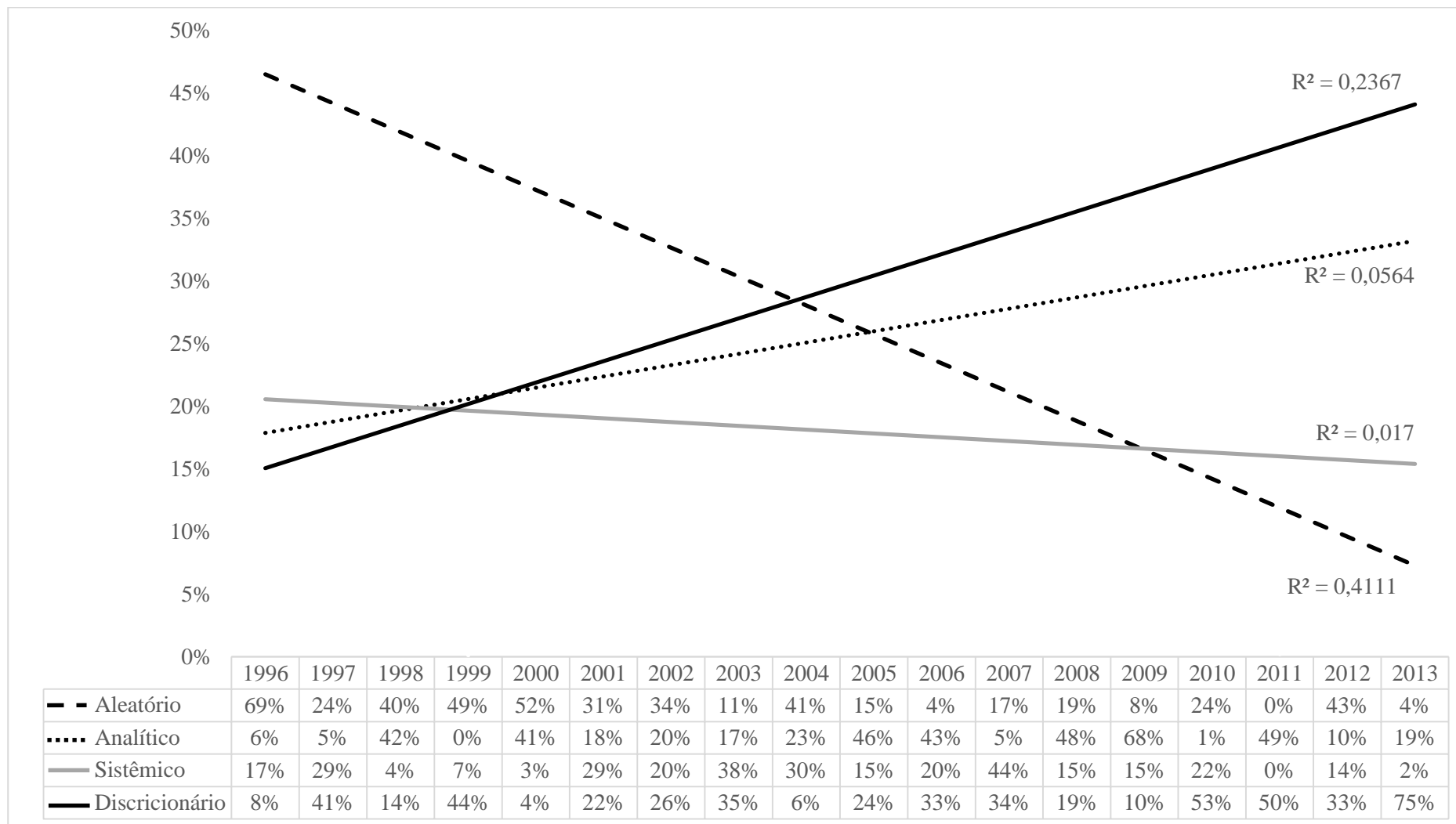
A Receita Total  o nível mais agregado de composio das receitas dos estados brasileiros. Ela compreende não só as demais rubricas que serão analisadas (Receita Tributária, Transferências Correntes, transferências de Capital e Operaoes de Crédito – s quais compreendem cerca de 94% do montante total, em nível agregado, bem como outras receitas com montante menos expressivo, como receitas patrimoniais e financeiras.

Por sua peculiaridade, a análise da Receita Total pode ser vista como um “pano de fundo” para amparar de forma comparativa as análises posteriores. Cumpre reiterar que os valores e as tendências apresentadas na Receita Total não podem ser vistos, necessariamente, como a agregao das demais rubricas. Isso ocorre não só, pela diferença da composio, mas principalmente, pelo fato do modelo utilizado para a decomposio das parcelas ter sido usado de maneira similar em todas as rubricas.

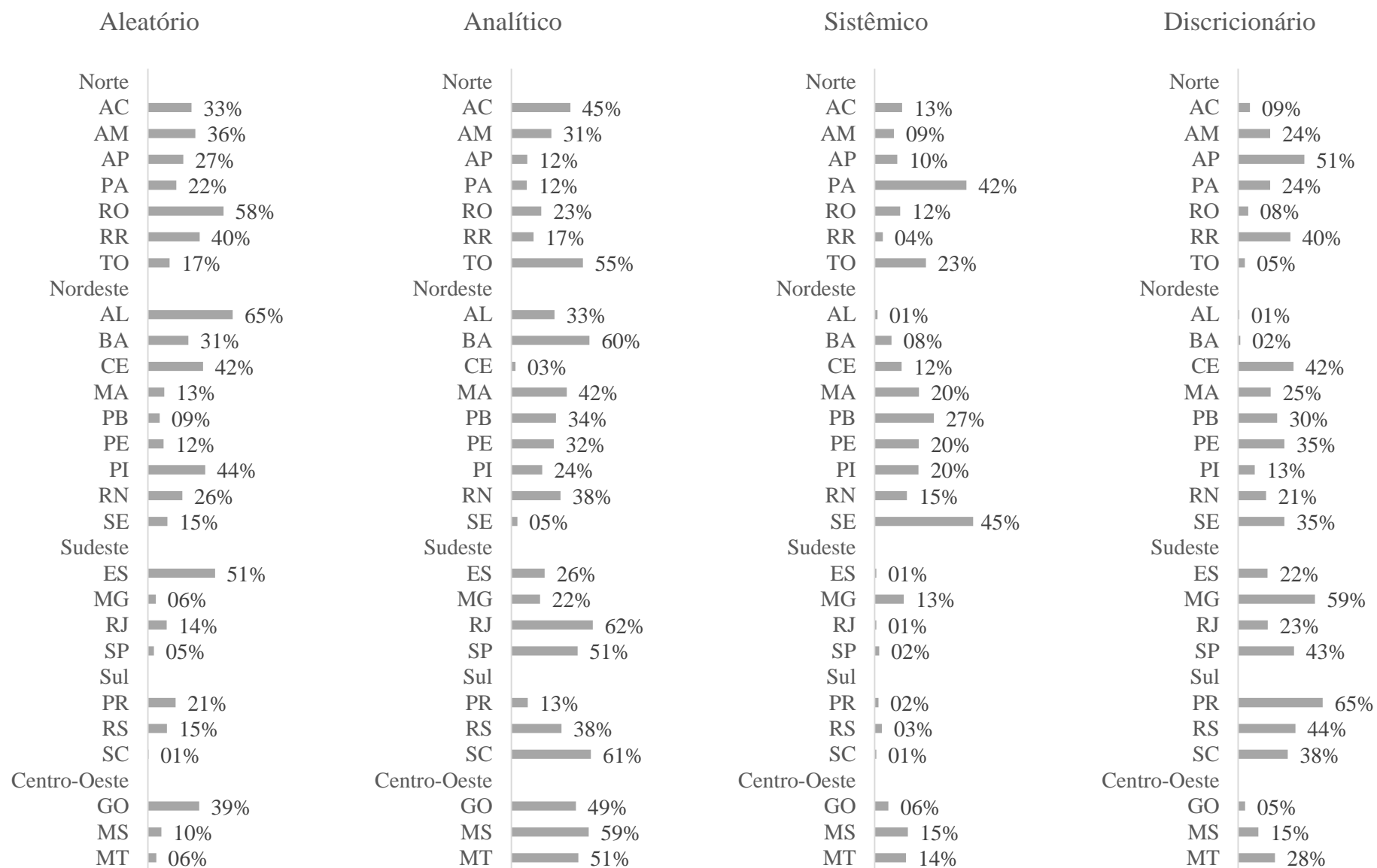
A Figura 4 demonstra uma queda da participao da parcela aleatória do erro ao longo dos anos, suscitando uma melhor acurácia de análise do cenário econômico e refletindo uma maior previsibilidade da economia nacional ao longo dos anos após a implementao do Plano Real e da estabilidade inflacionária. O erro analítico se amplia, podendo ser resultado da manuteno da abordagem metodológica desenvolvida no trabalho para estimacão das parcelas das receitas, a qual utiliza o mesmo modelo para todos os estados e para todos os anos, baseando-se no “incrementalismo” de Lindbloom (1959) e Wildavsky (1963). O comportamento da parcela discricionária, em contrapartida, apresenta tendência de elevao, demonstrando que o estudo acerca da temática se faz relevante. A Figura 5 apresenta a média da participao de cada um dos tipos de erro que compõem o erro da Receita Total para cada um dos estados. Nela são apresentados quatro gráficos, um para cada um dos componentes do erro, calculados conforme o modelo proposto na seo 2.2.

Em relação aos modelos estatísticos, seus resultados devem ser tratados com parcimônia, pois, apesar de serem relevantes e apresentarem uma tendência para que dados mais detalhados sejam analisados com maior embasamento empírico e de fornecer *insights* para essas interpretações, ele, *per si*, tem a desvantagem de trabalhar com valores agregados, ou seja, é mais complexo identificar os reais determinantes de sua dinâmica. Todos os resultados são apresentados na Tabela 4.

Os resultados do primeiro modelo de estimação, que considera a amostra como um todo, apresenta que a manipulação das receitas orçamentárias é menor em anos eleitorais ( $\beta = -0.13$ ; p-valor $<0.05$ ), sentido similar ao que ocorre nos anos de crise econômica para os estados, ou seja, anos em que o PIB estadual sofre uma queda ( $\beta = -0.144$ ; p-valor $<0.10$ ). Ainda tratando de variáveis do âmbito fiscal, o período após o início de vigência da LRF influenciou positivamente a manipulação orçamentária ( $\beta = 0.142$ ; p-valor $<0.05$ ). Mesmo sendo apenas variável de controle, o resultado referente à população é relevante ( $\beta = 0.049$ ; p-valor $<0.05$ ), já que demonstra que em populações maiores, maior é o incentivo à manipulação.



**Figura 4. Receita Total: participação percentual dos tipos de erro – linha de tendência**



**Figura 5. Receita Total: participação percentual dos tipos de erro (em módulo) – ranking dos estados**

**Tabela 4. Resultados de efeitos fixos para a Receita Total - 1995 a 2013 (em %)**

Receita Total	Manipulação (Total)		Manipulação (Subestimação)		Manipulação (Superestimação)	
	<i>Coef</i>	<i>Erro padrão</i>	<i>Coef.</i>	<i>Erro padrão</i>	<i>Coef.</i>	<i>Erro padrão</i>
Período de vigência da LRF (LRF = 1)	0.142**	0.071	0.143*	0.073	0.068	0.054
Part. Transferências (em %)	-0.009	0.011	0.013***	0.003	-0.016	0.012
Crise PIB_UF prolongada (Crise = 1)	-0.144*	0.077	-0.052	0.074	-0.073	0.062
Distância ideológica	0.013	0.014	0.021	0.015	-0.004	0.010
Competição Política	-0.007	0.011	-0.002	0.014	0.004	0.008
Ano eleitoral (Eleição estadual = 1)	-0.130**	0.053	-0.019	0.056	-0.054**	0.032
População (em milhões de hab.)	0.049**	0.024	0.003	0.021	-0.001	0.024
Constante	0.519**	0.214	-0.020	0.215	0.745***	0.173
Sigma ui	0.791		0.340		0.202	
Sigma ei	0.438		0.277		0.248	
Rho	0.765		0.602		0.400	
F-test	10.41***		3.95***		3.66***	
R <sup>2</sup> within	0.154		0.183		0.954	
R <sup>2</sup> between	0.845		0.66		0.110	
R <sup>2</sup> overall	0.23		0.7		0.600	
<i>Teste LM Breusch-Pagan</i>	chi2(1)=131.02***		chi2(1)=1.47		chi2(1)=77.01***	
<i>Teste de Chow</i>	F(25, 398) = 7.44***		F(24, 123) = 3.55***		F(25, 243) = 4.38***	
<i>Teste de Hausman</i>	chi2(7) = 31.30***		chi2(7) = 46.07***		chi2(7) = 13.00**	
Obs: *p<0.10; **p<0.05; ***p<0.01	N <sub>obs</sub> : 431 ; N <sub>grupos</sub> : 26		N <sub>obs</sub> : 155 ; N <sub>grupos</sub> : 26		N <sub>obs</sub> : 276 ; N <sub>grupos</sub> : 26	

O teste do Multiplicador de Lagrange de Breusch-Pagan ( $\chi^2(1)=131.02$ ; p-valor $<0.001$ ), indica que efeitos aleatórios são preferíveis ao modelo *pooled*. Teste de Chow ( $F(25, 398) = 7.44$ ; p-valor $<0.01$ ) indica que o modelo de efeitos fixos é melhor que o modelo *pooled*. De forma análoga, o resultado para o Teste de Hausman ( $\chi^2(7) = 31.3$ ; p-valor $<0.01$ ) indica que modelo de efeitos fixos é mais aconselhável do que o de efeitos aleatórios. Em conjunto, os resultados dos dois testes corroboram a utilização do modelo de efeitos fixos.

Em relação ao segundo modelo, que considera apenas as observações que subestimaram sua Receita Total, nota-se que a vigência da LRF também contribuiu positivamente para a manipulação orçamentária ( $\beta = 0.143$ ; p-valor $<0.10$ ), ou seja, após a lei, os estados que subestimam seu orçamento passaram a aprofundar a magnitude da manipulação para ampliar ainda mais o montante subestimado. Além disso, a participação das transferências realizadas pelo Governo Federal no montante total de receitas do estado também se apresentou estatisticamente significativa e com valor positivo ( $\beta = 0.013$ ; p-valor $<0.01$ ). Tal variável aponta para uma maior ou menor dependência de recursos que o estado tem em relação às transferências federais, ou seja, em última análise confere o grau de autonomia do estado em relação à obtenção de suas receitas – ela é essencial para as análises das demais rubricas e para a sustentação do argumento proposto na tese. O teste do Multiplicador de Lagrange de Breusch-Pagan ( $\chi^2(1)= 1.47$ ; p-valor=NS), indica que o modelo *pooled* são preferíveis ao modelo de efeitos aleatórios. O Teste de Chow ( $F(24, 123) = 1.55$ ) indica que o modelo de efeitos fixos é melhor que o modelo *pooled*. Em conjunto, os resultados dos dois testes corroboram a utilização do modelo de efeitos fixos.

Já o terceiro modelo tem como resultado o fato de que em anos eleitorais o volume de superestimação é, em média, menor do que em anos comuns ( $\beta = -0.054$ ; p-valor $<0.05$ ). Tal resultado tende a decorrer, por um lado, da legislação brasileira que inibe gastos em anos eleitorais, e por outro pelo fato de serem anos de grande visibilidade para as contas públicas. O Teste de Chow ( $F(25, 243) = 4.38$ ) indica que o modelo de efeitos fixos é melhor que o modelo *pooled*. De forma análoga, o resultado para o Teste de Hausman ( $\chi^2(7) = 13.00$ ) indica que modelo de efeitos fixos é mais aconselhável do que o de efeitos aleatórios. Em conjunto, os resultados dos dois testes corroboram a utilização do modelo de efeitos fixos.

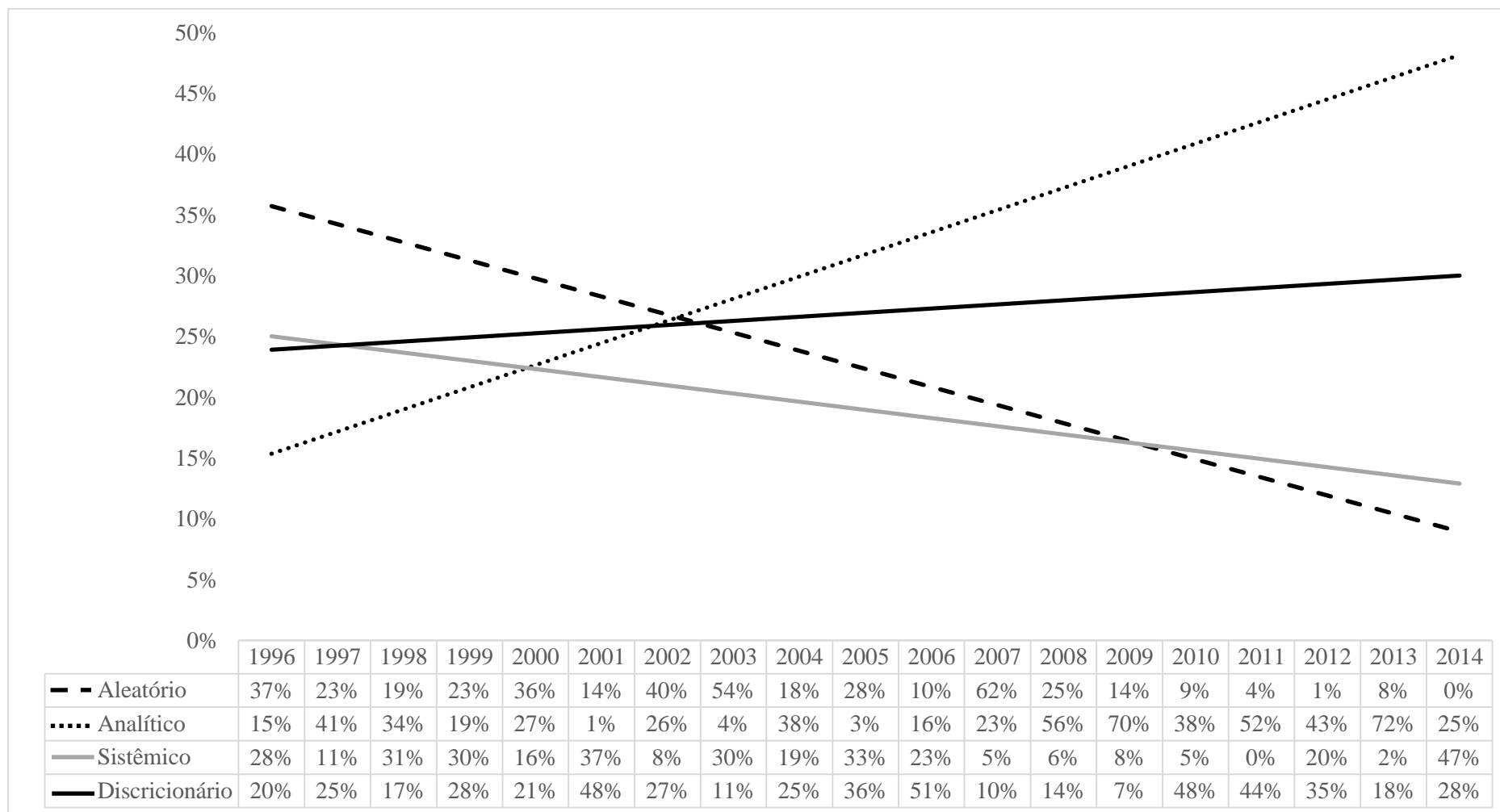
### *Receitas Tributárias*

As receitas tributárias são as que os governos estaduais têm maior discricionariedade para realizar alterações na peça orçamentária, já que dizem respeito às entradas que são de responsabilidade de recolhimento do próprio estado. Dessa forma, é o tipo de receita que detém maior conhecimento por parte da estrutura burocrática e política do ente. A tendência ao erro, deve, dessa forma se dissipar. A análise pormenorizada dos dados mostra que os erros orçamentários dessa categoria de receita têm como origem características aleatórias e analíticas, sendo atribuídos a movimentos econômicos inesperados e a considerações errôneas na composição do modelo de estimação das receitas.

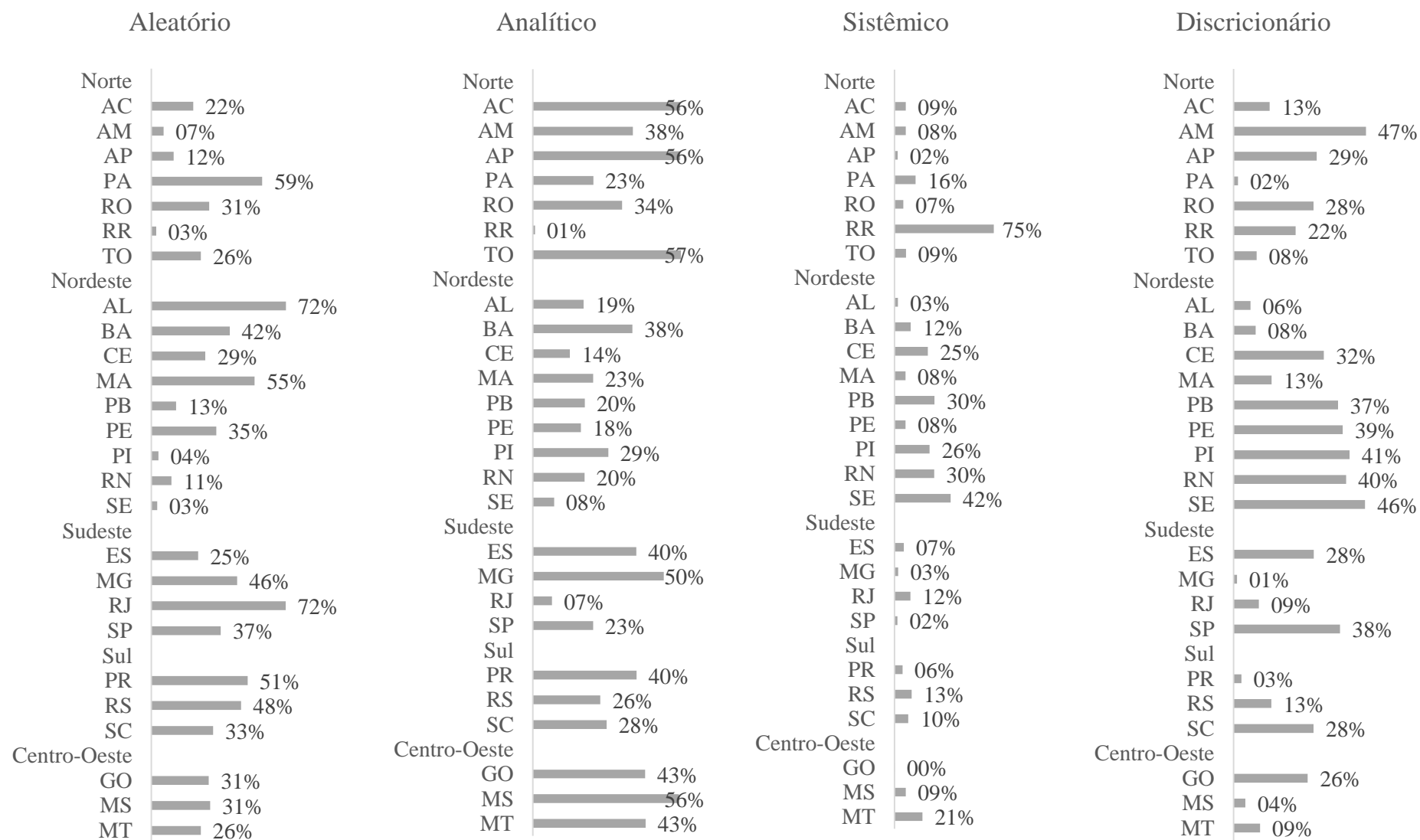
A Figura 6 exhibe a tendência de comportamento dos tipos de erros ao longo dos anos. Erro aleatório cai, reforçando a relevância de um cenário econômico mais previsível. O erro discricionário apresenta moderada tendência de elevação na participação relativa. O ponto de interseção de todas essas “trocas” se dá em 2002, um ano após a vigência da LRF (2001). Isso pode denotar que após um período de adaptação e maturação com a nova lei, os estados encontraram uma maneira de serem mais estratégicos em suas decisões orçamentárias.

A Figura 7 mostra a participação média de cada tipo de erro por estado. Como já esperado, nota-se também que os estados não apresentam comportamento padronizado em relação à manipulação. Em relação ao erro aleatório, o RJ mantém elevados níveis, suscitando sua dependência do petróleo, ficando na dependência das flutuações do preço de mercado da commodity. Em relação ao erro sistêmico nota-se que, ao longo dos anos, os estados que apresentam maiores médias de erros “não-cíclicos”, ou seja, erros baseados em limitações das burocracias internas desses estados, são RR, SE, PB, RN e PI, destacando-se também o RS e o RJ. Em relação ao erro discricionário, os estados com menor média de manipulação são MG, PA, PR, MS, AL. Interessante notar o caso de RR, que tem todo o seu erro concentrado em sistêmico e discricionário.

Os resultados econométricos (apresentados na Tabela 5) apontam para a relevância da LRF na manipulação das receitas orçamentárias. Nos três casos analisados nota-se um resultado positivo e estatisticamente significativo para tal variável (Geral:  $\beta=0.183$ ;  $p\text{-valor}<0.01$ ; Subestimação:  $\beta=0.312$ ;  $p\text{-valor}<0.01$ ; Superestimação:  $\beta=0.090$ ;  $p\text{-valor}<0.10$ ).



**Figura 6. Receitas Tributárias: participação percentual dos tipos de erro – linhas de tendência anual**



**Figura 7. Receitas Tributárias: participação percentual dos tipos de erro – ranking dos estados**

**Tabela 5. Resultados de efeitos fixos para a Receita Tributária - 1995 a 2013 (em %)**

Receita Tributária	Manipulação (Total)		Manipulação (Subestimação)		Manipulação (Superestimação)	
	Coef.	Erro padrão	Coef.	Erro padrão	Coef.	Erro padrão
Período de vigência da LRF (LRF = 1)	0.183***	0.065	0.312***	0.083	0.090*	0.050
Part. Transferências (em %)	-0.005	0.004	0.015***	0.003	-0.007	0.005
Crise PIB_UF prolongada (Crise = 1)	0.050	0.070	0.088	0.077	0.038	0.058
Distância ideológica	0.014	0.012	0.021	0.016	0.016*	0.009
Competição Política	-0.031***	0.010	-0.021	0.014	-0.011*	0.006
Ano eleitoral (Eleição estadual = 1)	-0.093*	0.048	-0.010	0.058	-0.048*	0.025
População (em milhões de hab.)	0.008	0.022	-0.025	0.017	0.007	0.031
Constante	0.883***	0.000	0.386*	0.213	0.729***	0.204
Sigma ui	0.364		0.364		0.289	
Sigma ei	0.248		0.248		0.249	
Rho	0.683		0.683		0.573	
F-test	8.270		6.700		3.310	
R <sup>2</sup> within	0.321		0.321		0.808	
R <sup>2</sup> between	0.100		0.100		0.745	
R <sup>2</sup> overall	0.497		0.497		0.85	
<i>Teste LM Breusch-Pagan</i>	chi2(01) = 219.67***		chi2(01) = 1.50		chi2 (01) = 84.32***	
<i>Teste de Chow</i>	F(25, 394) = 8.63***		F(23, 99) = 3.11***		F(25, 264) = 5.49***	
<i>Teste de Hausman</i>	chi2(7) = 19.88***		chi2(7) = 36.15***		chi2(7) = 12.68*	
Obs: * p<0.10; ** p<0.05; *** p<0.01	Nobs : 427 ; Ngrupos : 26		Nobs : 130 ; Ngrupos : 26		Nobs : 297 ; Ngrupos : 26	

Isso se justifica pelo fato da LRF ter como um de seus principais indicadores a Receita Corrente Líquida (que serve de denominador para alguns dos parâmetros estabelecidos na Lei) e, assim, a preocupação do ente estadual com as receitas passa a ser não só em obter valores que consigam arcar com as despesas orçadas, mas que também, supram os valores de referência da lei. Com base nos argumentos teóricos que amparam a hipótese 1, nota-se que tal preocupação é um incentivo à manipulação.

Os resultados especificamente do modelo geral, denotam que em anos eleitorais a manipulação se atenua ( $\beta = -0.093$ ; p-valor $<0.10$ ). Ainda nos aspectos políticos, a competição política na Assembleia Legislativa do estado atenua a manipulação ( $\beta = -0.031$ ; p-valor $<0.01$ ), o que pode ser justificado pelo fato de que um parlamento mais competitivo se torna mais atento na votação, aprovação e fiscalização dos atos do Executivo estadual.

O resultado do modelo que analisa a superestimação das receitas tributárias apresenta resultados similares, tanto para os anos eleitorais ( $\beta = -0.048$ ; p-valor $<0.10$ ) quanto para a competição política ( $\beta = -0.011$ ; p-valor $<0.10$ ). Nota-se, além disso, quanto maior a distância ideológica do ente central, maior a manipulação dos estados que superestimam suas receitas tributárias ( $\beta = 0.016$ ; p-valor $<0.10$ ).

Cabe, aqui, realizar uma associação com os resultados do modelo referente à subestimação. De antemão, poder-se-ia supor que tais resultados fossem análogos para ambos os caminhos. Nota-se, porém, que isso não é válido para nenhuma das três variáveis políticas. Em relação à distância ideológica, argumenta-se que a mesma não interfere na subestimação já que a manipulação com tal finalidade ocorre devido à maior dependência das transferências do ente central (o que se coaduna com o resultado empírico do segundo modelo:  $\beta = 0.015$ ; p-valor $<0.01$ ).

A Tabela 6 apresenta os resultados dos modelos que tentaram verificar a probabilidade de manipular dos estados brasileiros, tanto sub quanto superestimando. Os resultados demonstram que, contra intuitivamente, no período de vigência da LRF a probabilidade de subestimação é atenuada ( $\beta = -3.18$ ; p-valor $<0.01$ ), porém, em contrapartida não afeta a probabilidade de superestimar ( $\beta = 0.59$ ; p-valor=NS). A justificativa por trás desse comportamento é que os parâmetros da LRF são mensurados, em sua maioria, como percentuais de limite em comparação com a Receita Corrente Líquida (RCL), que tem como um de seus componentes centrais as Receitas Tributárias. Dessa forma, considera-se que a subestimação pode ser vista como uma sinalização para os *stakeholders* de que o estado poderia exceder seus parâmetros da LRF no ano seguinte.

Em conjunto com os resultados apresentados na Tabela 5, tem-se que, em média, os estados reduziram sua subestimação, mas aqueles estados que subestimavam o fazem com mais veemência. Por outro lado, a superestimação não tem sua probabilidade ampliada, porém, os estados que o fazem passam a realizar com maior intensidade, com a justificativa de sinalizarem que sua situação fiscal é mais líquida do que a realidade.

**Tabela 6. Resultados de efeitos fixos para a Receita Tributária (dummy) - 1995 a 2013 (em %)**

Receita Tributária	Manipulação (Subestimação = 1)		Manipulação (Superestimação =1)	
	Coef.	Erro padrão	Coef.	Erro padrão
Período de vigência da LRF (LRF = 1)	-3.18***	0.66	0.59	0.54
Part. Transferências (em %)	13.15***	3.47	-6.57**	2.53
Crise PIB_UF prolongada (Crise = 1)	0.82	0.52	-0.30	0.62
Distância ideológica	0.14	0.52	-0.08	0.10
Competição Política	0.33***	0.11	-0.65***	0.13
Ano eleitoral (Eleição estadual = 1)	-0.57	0.46	-0.27	0.40
População (em milhões de hab.)	0.01	0.01	0.01	0.01
N	336		381	
Pseudo R <sup>2</sup>	0.26		0.22	
LR chi <sup>2</sup> (7)	53.92		54.39	
Log-likelihood	-77.71		-96.05	

Obs: \*p<0.10; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

Já em relação aos resultados da influência das transferências nos orçamentos estaduais, a maior dependência das transferências federais aumenta a probabilidade de subestimação ( $\beta = -13.15$ ; p-valor<0.01), mas reduz a probabilidade de superestimar os orçamentos ( $\beta = -6.57$ ; p-valor<0.05). A justificativa para esse comportamento é similar à apresentada anteriormente na Tabela 5, ou seja, argumenta-se que os estados que são mais dependentes das transferências federais precisam sinalizar para o poder central que necessitam de tais transferências para executarem suas políticas públicas. Nesse caso, porém, lógica similar atinge os estados que superestimam suas receitas tributárias: a propensão a manipular seus orçamentos indicando receitas maiores do que o realmente esperam é atenuada pela maior dependência do Governo Federal.

Por fim, cumpre destacar nesses modelos o papel exercido pela competição política na Assembleia Legislativa. Nota-se que um Legislativo mais competitivo aumenta a probabilidade de subestimar ( $\beta = 0.33$ ; p-valor<0.01) enquanto reduz a propensão a superestimar ( $\beta = -0.65$ ; p-valor<0.01). Argumenta-se que, diferentemente do que ocorre no Governo Federal, os governos estaduais apresentam esse comportamento influenciados pela capacidade de ampliarem sua discricionariedade dos recursos tributários que excedam o orçamento previsto,

montante tecnicamente denominado de “excesso de arrecadação”. Pela legislação brasileira, o montante arrecadado que exceda o montante de receitas estimado no Orçamento tem discricionariedade para ser gerido pelo Executivo. Dessa forma, argumenta-se que quanto maior for a competição dentro do legislativo estadual, maior o incentivo do Executivo a se valer dessa prerrogativa legal para ampliar sua discricionariedade e articular, no ano seguinte, suas demandas junto a uma base parlamentar mais dividida.

Assim, não importa se há ou não um alinhamento com o Governo Federal, mas caso se dependa dos recursos de tais transferências para arcar com minhas despesas, a estratégia dominante do estado é a subestimação das receitas para que possa ter subsídios para reivindicar maiores recursos posteriormente. Isso suscita que o Governo Federal tende a capturar a atenção de todos os incumbentes estaduais, a despeito da proximidade ideológica do mesmo. Já em relação ao resultado não significativo relativo à competição política, argumenta-se que devido à dependência dos recursos do governo federal, o Legislativo pode ser conivente com o Executivo, já que sabem que as políticas públicas ficariam prejudicadas em caso de não haver mais transferências da União.

### **3.3. Discussão dos resultados empíricos à luz da teoria**

Os resultados empíricos apresentados ao longo do Capítulo 3 suportam a proposição inicial de que diferentes aspectos federativos (político, fiscal, administrativo) incentivam a manipulação orçamentária. A Tabela 7 apresenta os resultados econométricos obtidos para cada uma das hipóteses testadas. Os resultados mais significativos do trabalho dizem respeito à relevância dos aspectos federativos para justificar a manipulação das receitas orçamentárias, argumento central dessa tese.

Tabela 7. Resumos dos resultados das hipóteses testadas<sup>a</sup>

Hipótese	Receita Total		Receita Tributária		Receita Tributária (dummy)	
	Sub.	Super.	Sub.	Super.	Sub.	Super.
<b><u>Fiscal:</u></b>						
H1: A imposição de uma regra fiscal rígida com determinação de uma regra fiscal numérica (LRF) aumenta a manipulação da receita orçamentária;	Sim (0,143*)	Não (0,068)	Sim (0,312***)	Sim (0,312***)	Não <sup>b</sup> (3,18***)	Não (0,59)
H2: Em momentos de crise econômica, a manipulação da receita orçamentária tende a ser maior do que em outros períodos;	Não (-0,052)	Não (-0,073)	Não (0,088)	Não (0,088)	Não (0,82)	Não (-0,29)
H3: Quanto maior a participação das transferências no total de receitas do estado, maior a manipulação da receita orçamentária;	Não (0,013***)	Não (-0,016)	Sim (0,02***)	Sim (0,02***)	Sim (13,14***)	Não <sup>b</sup> (-6,57***)
<b><u>Político:</u></b>						
H4: Em anos eleitorais, a manipulação da receita orçamentária tende a ser maior do que em anos sem eleição;	Não (-0,02)	Não <sup>b</sup> (-0,05**)	Não (-0,01)	Não (-0,01)	Não (0,54)	Não (-0,27)
H5: Quanto maior for a distância ideológica entre os partidos do incumbente estadual e o Federal, maior a manipulação da receita orçamentária.	Não (0,021)	Não (-0,004)	Não (0,021)	Não (0,021)	Não (0,14)	Não (-0,08)
H6: Quanto maior a competição política no poder Legislativo, menor a manipulação da receita orçamentária	Não (-0,002)	Não (0,004)	Não (-0,021)	Não (-0,021)	Não (0,33***)	Sim (-0,65***)

NOTA: <sup>a</sup> Para cada hipótese e sua respectiva rubrica são apresentados os valores dos coeficientes estimados e sua significância estatística para a subestimação e a superestimação, conforme as Tabelas de Tabela 4 a **Erro! Fonte de referência não encontrada.**; <sup>b</sup> Resultados apresentam significância estatística, porém, em sentido contrário ao proposto pela hipótese.

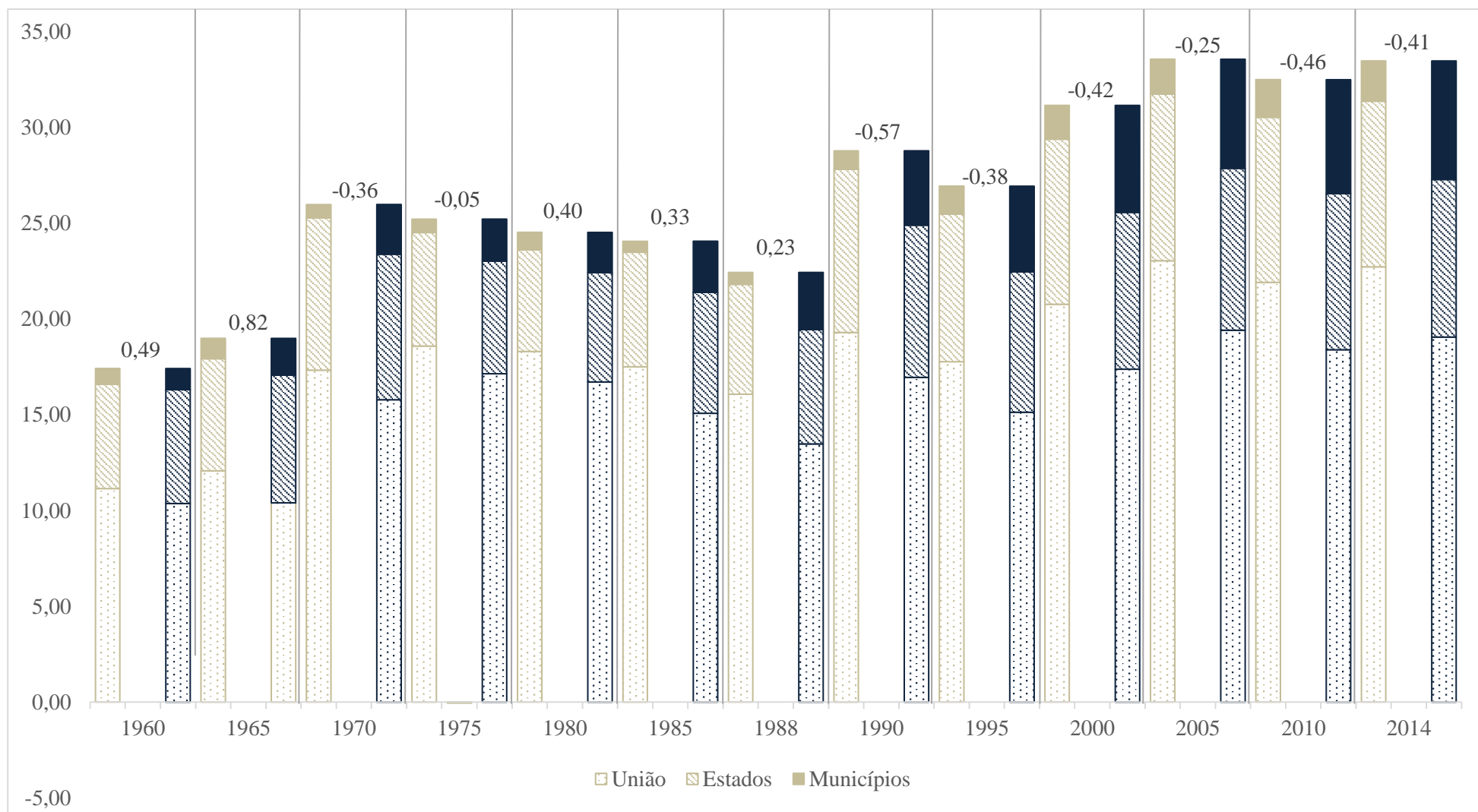
Se por um lado, sabe-se que o Governo Federal brasileiro frequentemente superestima o orçamento para acomodar os anseios dos parlamentares (Pereira & Mueller, 2004), por outro os resultados da seção 3.2 mostram que tal comportamento é variável entre os 26 estados, mesmo que o ambiente institucional e a dinâmica orçamentária vivida por ambos os entes sejam similares. Fica patente, porém, que a subestimação e a superestimação manipuladas são mecanismos úteis para todo os estudos a depender de seus interesses. Além disso, os resultados dão conta de que os estados não se comportam de maneira similar no que tange à elaboração do Orçamento Público e que o comportamento adotado por cada um deles se reverbera de forma diferenciada em cada rubrica de receita.

Para melhor compreender tal dinâmica cabe buscar evidências em outros elementos empíricos relevantes. Uma análise pormenorizada da Carga Tributária Brasileira (CTB)<sup>33</sup> pode dar pistas da distribuição desses recursos entre os entes federativos ao longo dos anos.

A Figura 8 representa a participação relativa dos entes federados na CTB em anos selecionados antes da contabilização das transferências constitucionais/legais entre esses entes, ou seja, apresenta a arrecadação dos mesmos da maneira pela qual eles arrecadam seus tributos. Nota-se, ainda, as informações referentes à ótica dos recursos efetivamente disponíveis para cada ente, ou seja, já considerando as transferências entre eles. Cumpre notar que o montante total da CTB é idêntico em ambas, às quais apresentam suas diferenças apenas em termos da distribuição do mesmo montante de recursos entre os entes em cada ano. Além de demonstrar o tamanho do Estado na economia nacional, a figura denota também a relevância das transferências de recursos da União para os governos estaduais e municipais.

---

<sup>33</sup> O cálculo da carga tributária apresentado neste estudo tem como fontes primárias publicações regulares de instituições governamentais (oficiais) do Brasil. Como é amplamente sabido, a carga tributária é uma simples relação entre toda a arrecadação tributária (obtida com dados da Secretaria do Tesouro Nacional - STN) de um dado local em um determinado período e seu PIB (obtido com os dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE) no mesmo período. Assim como definido no trabalho de Afonso et al (2013), é considerado tributo tudo aquilo que o Estado retira de uma economia de forma compulsória, baseado em alguma legislação. Pouco importa aqui a concepção jurídica do tributo, ou seja, se ele é um imposto, uma contribuição ou uma taxa e também se há contraprestação de serviços mediante o pagamento do tributo. O Apêndice 3. Carga Tributária por nível de Governo apresenta a tabela com a participação da CTB de cada ente federativo, tanto em proporção ao PIB quanto em proporção à CTB total.



Fonte: Adaptado de Afonso, Araújo e Fajardo (2016)

Nota: A década de 1960 foi escolhida como início da série devido à sua importância como início da organização do sistema tributário e das finanças públicas nacionais, conforme destacado na seção 1.1. As barras na cor clara demonstram a participação da CTB por ente federativo antes do computo das transferências. As barras na cor escura, mostram os valores após as transferências. O valor acima das barras é referente ao saldo líquido para o âmbito estadual.

**Figura 8. Evolução da CTB entre os entes federativos antes das transferências (em % PIB)**

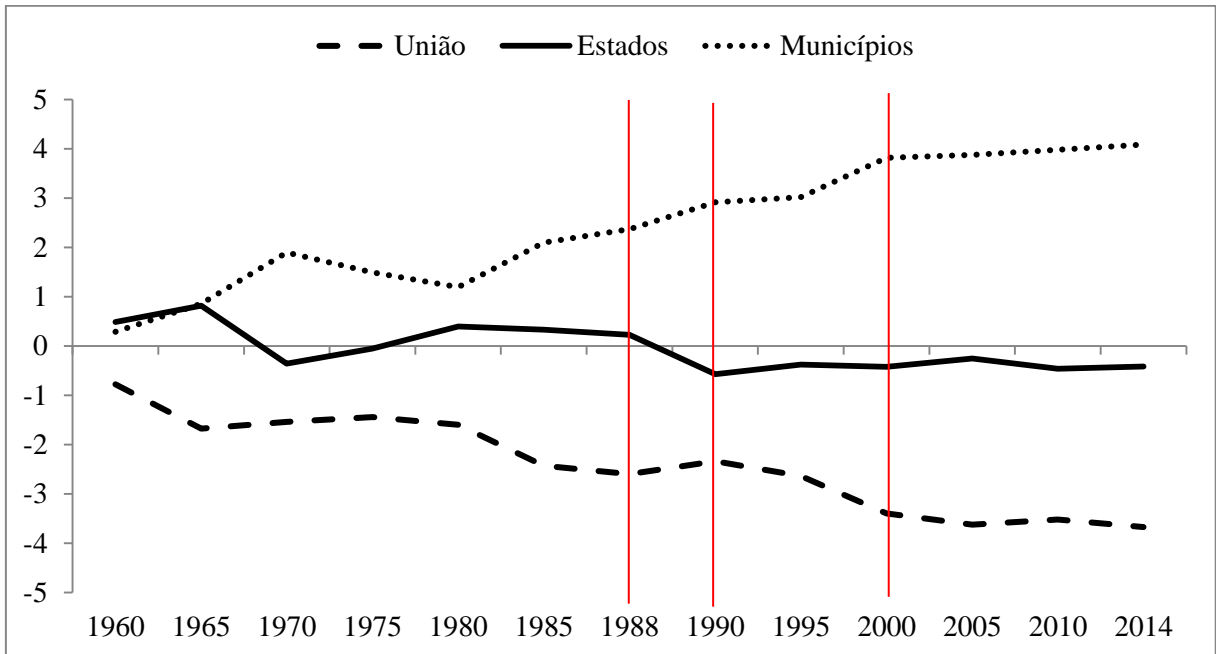
Como descrito na seção 1.1, a Constituição Federal de 1988 é um marco que modificou profundamente as relações federativas brasileiras. Ela definiu os contornos de um federalismo caracterizado, ao mesmo tempo, por atributos competitivos e cooperativos. A cooperação é resultante da ampliação de “direitos” dos entes subnacionais, por meio da definição das transferências constitucionais obrigatórias da União para estados e municípios. A Carta valorizou a integração dos três níveis de governo na elaboração e execução de políticas públicas, principalmente as relativas a políticas sociais, definindo, inclusive, as quais são marcadas por competências concorrentes (ISMAEL, 2005). Já a competição é derivada da descentralização de políticas públicas para os entes subnacionais sem a respectiva descentralização da captação de recursos, a qual ocorreu de maneira estruturalmente desorganizada (ISMAEL, 2013), estimulando a disputas entre eles (VARSANO, 1997).

As baixas taxas de crescimento da economia nacional, nos anos 1990, contribuíram ainda mais para a fragilização da situação financeira e fiscal dos estados. Os governos estaduais não tiveram a mesma facilidade em acionar a capacidade existente para reativar o nível de investimento local e seu conseqüente impacto nas receitas tributárias (MONTEIRO NETO, 2014b). Como resultado, na segunda metade dos anos 1990, os estados se enfraqueceram frente ao governo federal. Com o sucesso do Plano Real no controle inflacionário, a União ganhou força suficiente para obter o respaldo político para reverter a descentralização tributária promovida pela Constituição de 1988 em termos relativos, qual seja, ampliando o montante arrecadado em tributos com a instituição e a majoração de alíquotas das chamadas “Contribuições Sociais”, às quais, não integram a base de cálculo do montante de transferências obrigatórias a estados e municípios.

Dessa forma, a União conseguiu garantir maior montante de recursos sem suas mãos para a realização de suas políticas públicas, sem paralela ampliação dos entes subnacionais. Tal manobra ainda referendou a posição de liderança da União no jogo federativo, pois, virtuais transferências desses montantes aos cofres de estados e municípios ficam à cargo da deliberação do Governo Federal, fazendo com que o mesmo passasse a ter primazia do controle dos recursos não vinculados componentes da CTB (AFONSO et al, 2016).

Monteiro Neto (2014) destaca que o processo de ajuste no período pós-Real não se revelou fácil para os governos estaduais. Analisando as receitas e despesas dos governos estaduais, identificou que a perda de receitas inflacionárias e a expansão do endividamento em cenário de altas taxas de juros, sufocou as contas da maioria dos estados. Assim, a partir de 1994, a evolução da estrutura político-administrativa de todos os entes da federação passou a estar fortemente condicionada pela política econômica do Executivo Federal. Característica

marcante nesse cenário é a forte concentração da arrecadação tributária nas mãos do ente central. Nessa perspectiva, nota-se que a partir da redistribuição de receitas promovida pela CF88 e pelas alterações posteriores da estrutura tributária nacional, visando ao ajuste inflacionário, os recursos disponíveis para os estados são inferiores aos valores por eles arrecadados (Figura 9).



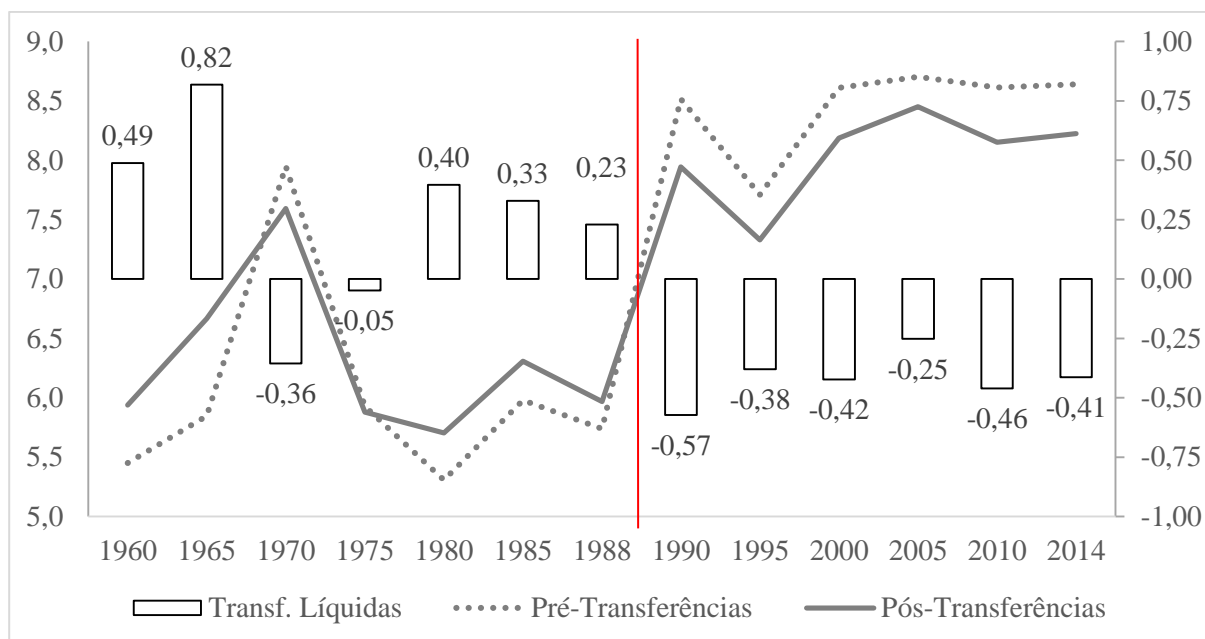
Fonte: STN e IBGE

**Figura 9. Transferências Líquidas entre entes federativos (em %CTB)**

Nessa perspectiva, se, de um lado, a cooperação enfrenta dificuldades na realidade brasileira, em razão das diferentes capacidades governativas dos governos subnacionais e da ausência de mecanismos institucionais que estimulem a cooperação intergovernamental (SOUZA, 2006), de outro as forças políticas favoráveis à competição horizontal se fortaleceram devido à perda paulatina de capacidade governativa dos estados, os quais passaram a disputar maior acesso aos recursos de transferência da União para conseguir realizar investimentos públicos, bem como disputar investimentos privados, reforçando a guerra fiscal (ISMAEL, 2013). Dessa forma, a atração de empreendimentos produtivos por meio do expediente das isenções tributárias se torna um mecanismo predominante (AMARAL FILHO, 2012; VIEIRA, 2012).

Neste contexto, a política fiscal passou ao centro da agenda econômica, suscitando inúmeros debates e projetos de regulamentação. A discussão, que culminou com a LRF, deslocou o debate do ajuste fiscal de curto prazo para um enfoque mais estrutural, de longo prazo. O problema foi a qualidade do ajuste adotado. O aumento da arrecadação foi promovido pela majoração da tributação indireta, notadamente as contribuições sociais – não compartilhadas com os estados e municípios. Tais características conformaram um “federalismo centralizador”, marcado pela manobra de grande parcela dos recursos tributários pelo governo central.

Ao longo da década de 2000, o governo federal continuou a operar a sua arrecadação total de maneira a preservar sua preponderância federativa, com sua arrecadação crescendo mais fortemente do que a dos demais entes federados. A receita disponível dos estados também se arrefeceu, tornando-os cada vez mais dependentes das transferências voluntárias da União (ALENCAR e GOBETTI, 2008). Tal dinâmica era diferenciada anteriormente a esse marco, no qual, liquidamente, as transferências eram positivas para os estados (Figura 10 e Figura 11).

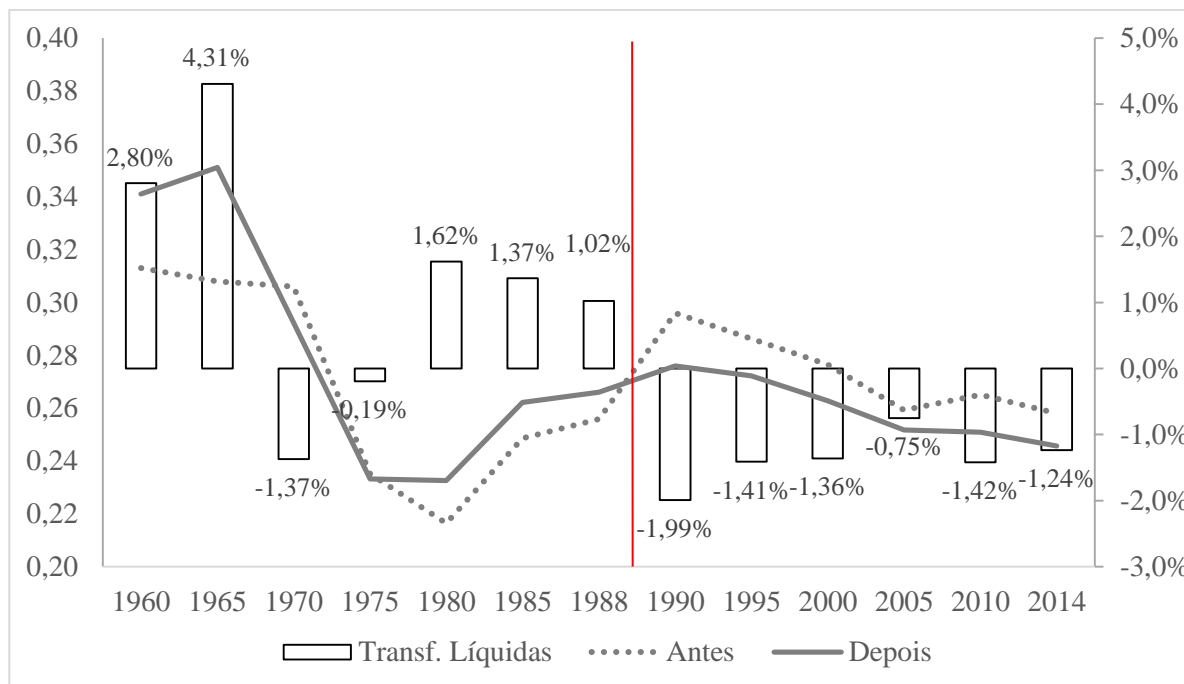


Fonte: STN e IBGE

**Figura 10. Participação dos estados na CTB, antes e após as transferências (em % PIB)**

Desse modo, ao dispor de um conjunto maior de recursos para transferências voluntárias e discricionárias, o governo central passou a estimular e coordenar um ciclo de políticas públicas no território nacional (ISMAEL, 2014; BRANDÃO, 2014).<sup>34</sup> Interessante notar que o bom desempenho econômico demonstrado pelo país na segunda metade da década de 2000 teve pouco efeito expansivo sobre a arrecadação dos estados. Dois fatores se articulam para isso: de um lado o já conhecido mecanismo de renúncia de receitas por meio de isenções fiscais do ICMS (MONTEIRO NETO, 2014); de outro, o robustecimento do setor de serviços na economia nacional, o qual permite maior solidez arrecadatória do âmbito municipal do que no estadual (AFONSO et al., 2016).

<sup>34</sup> Monteiro Neto (2014) destaca que, no Brasil, esta prática não é nova, estando presente, por exemplo, desde a década de 1960 com a política de incentivo ao desenvolvimento regional do governo federal por meio da criação de instituições que facilitam o barateamento do custo do capital por meio de incentivos fiscais e financeiros e fortalecem a atração do empreendimento privado nacional e internacional para as regiões de baixo nível de desenvolvimento. São exemplos dessas instituições a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO).



Fonte: STN e IBGE

**Figura 11. Participação dos estados na CTB, antes e após as transferências (em % CTB)**

Em linhas gerais, nota-se que a partir da CF/1988 o federalismo brasileiro se desenvolveu num mecanismo simultâneo de competição e cooperação. Destaca-se nessa seara a atuação do governo federal que, se de um lado contribuiu para a cooperação vertical pelo cumprimento das determinações legais/constitucionais de transferências aos entes subnacionais, de outro estatuiu regras que fizeram prevalecer seus interesses às custas de uma ampliação do endividamento e do débil crescimento das receitas tributárias próprias dos estados, em prol de dois objetivos nacionais: a estabilização econômica nos anos 1990, e a ampliação de um Estado de bem-estar social com políticas públicas compartilhadas nos anos 2000 (ARRETCHE, 2010).<sup>35</sup>

Aos governos subnacionais, neste novo contexto, coube o papel de se adequarem às proposições de políticas centralmente delineadas, de maneira a se tornarem aptos a receber recursos vis transferências voluntárias da União (ARRETCHE, 2012), bem como recrudescer a disputa pela atração de investimentos privados (MONTEIRO NETO, 2014; BRANDÃO, 2014). Tal movimento, porém, não foi uniforme para todos os entes subnacionais. Enquanto os governos municipais conquistaram uma ampliação de suas receitas disponíveis, após

<sup>35</sup> Abrucio (2012) destaca que os cidadãos têm, hoje, nos poderes locais, sua maior referência estatal, uma vez que a maioria das políticas sociais e as funções básicas do Estado, como a educação, a saúde e a segurança pública, são plenamente executadas por estados e/ou municípios, quando não formuladas e financiadas por eles.

considerados os efeitos líquidos das transferências, sendo passível de uma ampliação de sua capacidade governativa; os governos estaduais, por sua vez, apresentam pouco raio de manobra para redesenhar estratégias e instrumentos e de decidir quanto, onde e como extrair e alocar recursos<sup>36</sup>, sendo suas decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas são largamente afetadas pela regulação federal.

Cumprir notar que, enquanto Arretche (2012) argumenta que tal dinâmica ocorreu de maneira consensual entre os três entes federativos, Monteiro Neto (2014a) identifica que no final da década de 2010, apresentam-se questionamentos por parte dos governos estaduais acerca da ausência de canais institucionais de articulação federativa de maneira a poderem se tornar também protagonistas das políticas públicas.

Com base nos resultados argumenta-se que a superestimação é motivada por fatores políticos como a existência de eleição, os diferentes níveis de competição política entre os partidos que compõem a Assembleia Legislativa, e a distância ideológica entre os partidos do incumbente federal e estadual. Nessa perspectiva, destaca-se que os Executivos estaduais podem decidir elaborar o orçamento com receitas superestimadas, a fim de obter créditos orçamentários aprovados nas despesas acima da capacidade real de arrecadação. A consequência dessa prática é que o estado, caso execute o orçamento como havia sido aprovado inicialmente, atingirá déficit orçamentário, que resultará em restos a pagar no exercício que permanecerão para os exercícios seguintes. Cumprir notar que, para evitar desajustes no período de execução orçamentária, a LRF determina que após a aprovação do orçamento, a elaboração de um cronograma de desembolso e uma programação financeira da receita e, caso as receitas previstas não se concretizem a cada bimestre, as despesas devem ser contingenciadas.

Por outro lado, a subestimação das receitas orçamentárias é motivada por aspectos fiscais, como a maior dependência das transferências do Governo Federal, em como a imposição de regras fiscais rígidas, como preconizadas pela LRF. Mais especificamente, a maior dependência dos recursos de transferências do Governo Federal é fator determinante para justificar a manipulação em todas as rubricas analisadas. Argumenta-se que os governos estaduais optam por sinalizar para o Governo Federal que necessitam dos recursos de transferências (corrente e

---

<sup>36</sup> “As relações dos governos subnacionais com os níveis superiores devem distinguir duas dimensões distintas de autoridade: a formulação e a execução de políticas públicas (...) em estados federativos, a questão de ‘quem deve fazer o quê’ se superpõe à questão de ‘o que deve ser feito’ (ARRETCHE, 2010, p. 589). “Regras que vinculam as receitas dos governos subnacionais ao gasto em políticas específicas são um componente central das políticas federais de regulação das políticas descentralizadas. Estas limitam a autonomia decisória das unidades constituintes com relação à alocação de seus próprios recursos” (ARRETCHE, 2010, p. 602).

capital). Em termos empíricos, mesmo considerando a existência do princípio orçamentário, podem ser encontrados casos de orçamentos subestimados, que levarão à abertura de créditos adicionais pelo Executivo por meio de Excesso de Arrecadação (Lei 4.320/64, art. 43, § 1º, inciso II). O excesso de arrecadação não é uma prática proibida; porém, a existência de excessos de arrecadação com valores expressivos pode servir como um gerenciamento de resultado. Rezende (2009, p. 22) apresenta essa como sendo uma das estratégias adotadas pelo Poder Executivo para obter uma “gordura” no orçamento, e gerenciar os gastos durante a fase de execução orçamentária via decreto. No caso do Brasil, devido à legislação atual, o excesso de arrecadação obtido durante a execução orçamentária acaba sendo utilizado de forma ‘*livre*’ pelo Poder Executivo, sem que haja nesse momento a participação do Poder Legislativo no processo de alocação das despesas.

## CAPÍTULO 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho apresenta a tese de que os estados brasileiros têm incentivo a manipular a previsão de suas receitas orçamentárias objetivando ampliar sua discricionariedade na gestão das contas públicas como forma de escapar às limitações impostas pela estrutura federativa nacional (em âmbito político, fiscal e administrativo). A tese é amparada pela observação empírica de que em momentos específicos, os Executivos estaduais subestimam a previsão de suas receitas orçamentárias, comportamento estrategicamente diverso ao do Executivo Federal. Amparado por um exercício algébrico para calcular o montante do erro de previsão que pode ser atribuído à manipulação orçamentária dos estados brasileiros, são utilizados modelos econométricos de dados em painel para testar hipóteses concernentes ao federalismo brasileiro em seus aspectos fiscal, político e administrativo. Os resultados corroboram a tese apresentada, identificando que a manipulação é justificada por aspectos fiscais em casos de subestimação de receitas orçamentárias e por aspectos políticos em casos de superestimação das mesmas.

Os resultados mostram que os estados brasileiros, utilizam as estimações de receitas orçamentárias discricionariamente conforme suas necessidades momentâneas, de tal forma que, quando o Executivo estadual superestima suas receitas em momentos em que identifica que é mais necessário garantir apoio político junto à Assembleia Legislativa do que fugir às amarras fiscais; dessa forma, consegue utilizar a folga orçamentária para cooptar os parlamentares, garantindo o apoio necessário nas matérias de seu interesse. Em contrapartida, a subestimação ocorre motivada por aspectos fiscais, ou seja, em momentos em que o Governador identifique que é necessária a captação de recursos junto ao Executivo Federal para a realização das políticas públicas propostas no Orçamento Público, suportando sua argumentação junto ao Governo Federal em direção da ampliação do volume de transferências fiscais (correntes e de capital) para os cofres estaduais. Nota-se que, enquanto o primeiro movimento vai de encontro à estratégia utilizada no âmbito Federal - conforme demonstrado por Pereira e Muller (2004), o segundo apresenta elementos relativamente contra intuitivos.

Sob a ótica orçamentária, cumpre notar que tal comportamento, porém, não é unânime entre todas as rubricas de receitas. Em linha com o proposto por Aquino e Azevedo (2015), os resultados auxiliam na argumentação de que o montante de receitas proposto na LOA, pode ser apenas resultado de receitas sub ou superestimadas, visando a equilibra-las com o valor proposto para as despesas. Dessa forma, a proposta orçamentária estaria distorcida pelo Executivo para ajustes posteriores, na fase de execução.

Por outro lado, sob a ótica federativa, os dados demonstram a deterioração da dinâmica federativa brasileira. O pacto federativo brasileiro foi erguido em um curso histórico “cíclico” (BRANDÃO, 2004) ou “pendular” (AFONSO e REZENDE, 2004) de média duração entre duas tendências contraditórias: centralismo autoritário do poder central *versus* o mandonismo local dos barões da Federação (ABRUCIO, 1998).<sup>37</sup> Abrucio (1998) destaca que os movimentos de sístole e diástole que marcaram o sistema político brasileiro não foram capazes de criar um "pacto federativo" passível de engendrar relações intergovernamentais cooperativas. A fragilidade do contrato federativo brasileiro acaba gerando dois atores que são deletérios para a manutenção da democracia: caciques regionais e presidentes imperiais.<sup>38</sup> Se até a década de 1980 os governadores poderiam ser vistos como verdadeiros “barões da federação” (ABRUCIO, 1998), desde a Constituição Federal de 1988, sua importância foi atenuada com o achatamento da capacidade de atuação dos estados por meio de uma fragilização fiscal oriunda do novo pacto federativo. O cerne desse argumento está na observação empírica acerca da queda da participação que o nível estadual tem em comparação com os outros dois níveis federativos acerca da participação da Carga Tributária Brasileira (CTB).

O quadro estadual passa ainda por momentos de maior fragilização ao longo das décadas de 1990 e 2000. Inicialmente, pela ênfase na necessária estabilidade financeira e monetária nacional. Em seguida, pelo fato da União se valer do protagonismo que havia assumido nas décadas anteriores para ditar a dinâmica federativa nacional, concedendo aos municípios um papel mais relevante de atuação - a Constituição de 1988 ampliou sobejamente o poder do nível municipal, que além de passar ao status de ente federativo, passou a ter uma maior base tributária no que lhe compete de arrecadação. Tal papel, porém, vem sendo posto em xeque. Tal quadro se agrava ainda mais em anos recentes. O governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) procurou progressivamente ocupar lugar principal na produção de políticas públicas.<sup>39</sup> Além de utilizar como estratégia deliberada a manutenção de um diálogo direto com o nível

---

<sup>37</sup> Tal histórico é bem descrito nos trabalhos de Abrucio (1998) – com ênfase nos aspectos políticos – e de Serra e Afonso (1999) e Afonso e Rezende (2004) – com ênfase nos aspectos fiscais.

<sup>38</sup> Brandão (2014) argumenta que o Estado brasileiro ainda é marcado contemporaneamente pela onipresença do Estado advinda da herança burocrática e patrimonial da colonização portuguesa e, por outro lado, a persistência do “coronelismo” nos latifúndios na história do país.

<sup>39</sup> Destaca-se, principalmente, sua atuação na política social, como aquelas voltadas para a redução da pobreza, elevação do salário mínimo, redução do desemprego, expansão do consumo popular e obras de infraestrutura.

municipal, cujo principal marco institucional foi a criação do Ministério das Cidades. Esse tem como missão articular o contato do Governo Federal junto aos municípios, por meio de investimentos diretos (ele é o responsável por conduzir o Programa de Aceleração do Crescimento)<sup>40</sup> e de medidas complementares de apoio aos mesmos, chegando, inclusive, a auxiliar na capacitação técnica de funcionários da administração pública municipal (Ministério das Cidades, 2016).

Os resultados da presente pesquisa demonstram que se de um lado os Governadores podem atuar em negociação direta com o parlamento estadual, com parca interferência política do âmbito federal (atuam como se fossem presidentes regionais, ou barões da federação), por outro, a dependência fiscal dos recursos transferidos do Governo Federal questionam sua real autonomia de implementação de políticas públicas. Esses eventos acabam por fragilizar o poder dos governos estaduais. Apesar da conjuntura, Abrucio (1998) destaca que o “modelo do baronato” não foi realmente destruído<sup>41</sup> e pode, inclusive, recuperar-se em caso de uma crise econômica do Governo Federal.

A consequência premente desse contexto é o robustecimento de um quadro de guerra fiscal entre os estados. Ou seja, em um cenário de ajuste e consolidação do quadro fiscal que marcou o País nas últimas duas décadas, os interesses dos estados brasileiros acabaram entrando em colisão de tal forma que os interesses dos demais estados começam a se tornar parte preponderante da dinâmica político-orçamentária de cada Executivo estadual para com seu parlamento. Dessa forma, a posição de autonomia política, fiscal e administrativa que marca os sistemas federativos se enfraquece e seu leque de atuação fica mais limitado, influenciando-os em direção à manipulação no momento de elaboração de seus orçamentos.

Em termos de implicações empíricas oriundas desse contexto, nota-se que a imprecisão no orçamento afeta a credibilidade da informação perante a sociedade, o Controle Externo e dentro do próprio Governo, que passa a não utilizá-la para gestão, servindo o orçamento apenas para o registro *ex-post* da execução e apuração dos limites constitucionais. A imprecisão afeta diretamente duas das quatro qualidades básicas que o orçamento necessita para possuir credibilidade: o equilíbrio e a previsibilidade; e afeta indiretamente as outras duas qualidades, que são a compreensão e vitalidade democrática (REZENDE & CUNHA, 2013). Esses fatores

---

<sup>40</sup> Uma análise mais pormenorizada sobre os investimentos públicos no Brasil e o papel do PAC pode ser vista em Afonso, Pinto e Fajardo (2016).

<sup>41</sup> Devido a aspectos institucionais que fomentam sua estrutura, como regras político-eleitorais em vigor que implicam em circunscrições eleitorais no âmbito estadual.

estariam associados à intensidade de controle (externo, legislativo, interno e social) e à estrutura de planejamento existente no estado (capacitação dos servidores). Ambos os fatores intensificariam a atenção dada à utilidade de adoção de novas tecnologias de gestão (*awareness*), e conseqüentemente reduziria o grau de imprecisão da estimativação.

Por outro lado, considerando o Orçamento Público enquanto um instrumento de fornecimento de informações para todos os interessados nas contas públicas, a estimativação errônea dos recursos disponíveis é capaz de afetar a forma pela qual se espera (e se pode cobrar) pelas ações governamentais. A observação de que as imprecisões orçamentárias se dão de maneira regular e relativamente elevada nos entes estaduais brasileiros pode ser um indício que corrobore a visão do senso comum da existência de uma baixa cobrança pelos órgãos de controle externo e pelos mecanismos de controle social, pode levar a erros e à baixa atenção ao processo orçamentário (AZEVEDO, 2014). Em paralelo, cabe notar que a imprecisão também pode advir de erros involuntários na estimativação por falta de capacidade de planejamento. Nesse caso, o agente está sujeito a dificuldades técnicas e à racionalidade limitada no momento da elaboração do orçamento, que resultarão em erros de estimativação. Como os cálculos das estimativas são informações privadas, e existe baixa punição decorrente da imprecisão orçamentária e inexistem premiações para o atingimento de uma melhor precisão, não existem incentivos para os agentes aumentarem a acurácia de suas previsões. A falta de incentivos à acurácia diminui o interesse em investir recursos no setor de planejamento, que tende a perpetuar os erros. Por fim, cabe notar que o agente (Governador) pode, ainda, elaborar orçamentos super ou subestimados para gerar espaços para acomodações futuras.

Além disso, a expressiva diferença na capacidade fiscal dos estados implica na necessidade de se criar mecanismos fiscais de redistribuição das receitas fiscais inter-regiões que sustentem enormes desequilíbrios verticais e que incentivem a busca pela geração de renda dentro do próprio estado; ou seja, faz-se necessário implementar um sistema de transferência que determine os incentivos corretos para garantir que os estados busquem gerar suas próprias receitas antes de captarem recursos junto ao Governo Federal (GERVASONI, 2010; RODDEN, 2004).

Além disso, os resultados despertam possibilidades para pesquisas futuras, com destaque para eventuais correções das limitações desta pesquisa. O modelo algébrico utilizado apresenta limitações, já que considera que todos os estados utilizam a mesma metodologia de estimativação de suas receitas (de forma incremental), bem como as mesmas premissas. Em contrapartida, ressalta-se que caso se conheça mais detidamente a metodologia utilizada para se estimar a receita de algum estado, melhor será a identificação do componente discricionário do erro.

Explorando ainda suas limitações, a utilização da mesma metodologia para todas as rubricas também limita seus resultados, já que, os resultados são aparentemente melhor ajustados para dados mais agregados (como a Receita Total e a Receita Tributária) e que, por conseguinte, tendem a seguir dinâmica mais próxima ao movimento de variáveis como PIB e inflação. Além disso, ressalta-se que como o Orçamento Público marca uma igualdade entre receitas e despesas, as análises acerca da manipulação orçamentária podem ser mais refinadas se as eventuais manipulações na fixação das despesas orçamentárias forem analisadas em conjunto com as das receitas. Para evidenciar os achados é relevante também que sejam melhor compreendidos os casos de manipulações ocorridas na fase de execução do orçamento público.

Em linhas gerais, essa pesquisa contribui para a maior compreensão acerca da manipulação dados informações orçamentárias dos entes subnacionais brasileiros, com especial ênfase às previsões das receitas orçamentárias. Reitera-se que a maior compreensão acerca da manipulação orçamentária é o primeiro passo para que se possa conferir maior credibilidade para as informações financeiras apresentadas por qualquer ente. Dessa forma, os achados desta pesquisa conferem implicações práticas aos *stakeholders* que se utilizam das informações financeiras das contas dos governos públicos estaduais, tais como a Assembleias Legislativas, órgãos de controle interno e externo (incluindo os TCE), bem como investidores nacionais e estrangeiros e agências de rating que avalizam a qualidade das contas públicas estaduais. Identificando a existência de eventuais manipulações e seus determinantes, todos esses agentes poderão traçar suas ações com maior precisão, bem como exercer maior controle para evitar tais atos, conferindo maior credibilidade às suas informações financeiras.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n.2, p. 401-420, 2005

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V.M.F. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, v. 12. 187p., 1998.

ABRUCIO, F.L. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. Hucitec/USP. São Paulo, 1998.

AFFONSO, R. A crise da federação no Brasil. **Ensaio FEE**, v. 15, n. 2, p. 321- 337, 1994.

AFONSO, J.R.; PINTO, V.C.; FAJARDO, B.G. Dilemas do investimento público brasileiro: como salvar o futuro?. In: BONELLI, R.; VELOSO, F. (Org.). **A Crise de Crescimento do Brasil**. 1ªed.Rio de Janeiro: Elsevier, 2016, v.1, p. 163-191, 2016.

AFONSO, J. R.; JUNQUEIRA, G. O Federalismo Fiscal na organização do Estado brasileiro pela Constituição de 1988. In: DANTAS, B.; CRUXÊN, E. (Org.). **Constituição de 1988: O Brasil 20 Anos Depois - Estado e Economia em vinte anos de mudanças**, v.4; Ed. Senado Federal. Brasília-DF, 2008.

AFONSO, J.R; ARAÚJO, E.; FAJARDO, B.G. The role of fiscal and monetary policies in the Brazilian economy: understanding recent institutional reforms and economic changes. **The Quarterly Review of Economics and Finance**, (no prelo), 2016.

AFONSO, J.R.; SOARES, J. M.; CASTRO, K.P.. Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário Brasileiro: **Livro branco da tributação Brasileira**. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013.

AFONSO, J.R.; REZENDE, F. A Federação brasileira: desafios e perspectivas. In: REZENDE, F. OLIVEIRA, F.A. (Org.). **Federalismo e Integração Econômica Regional: Desafios para o Mercosul**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, FGV e Forum of Federations, v.1, p. 301-362, 2004.

AFONSO, J.R.. **Descentralização fiscal na América Latina**: estudo do caso do Brasil. CEPAL, Série Política Fiscal, v.61, 1994.

ALMEIDA, A.J.; NEROSKY, L.C. **Diagnóstico do processo orçamentário federal e propostas de medidas de reforma**: modelos orçamentários em outros países. Projeto Eurobrasil 2000, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006.

ALSTON, L.; MELO, M.; MUELLER, B.; PEREIRA, C. **Who decides on public expenditures?** A political economy analysis of the budget process: the case of Brazil. Economic and Social Study Series, RE1-05-006, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005. Disponível em: <http://lacer.lacea.org/handle/11319/6168>

AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. **Nova Economia**, v. 4, n. 1, p. 9-34, 1994.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

ANESSI-PESSINA, Eugenio; SICILIA, Mariafrancesca. Biased Budgeting in the Public Sector: Evidence from Italian Local Governments. **Local Government Studies**, v. 41, n. 6, p. 819-840, 2015.

ANESSI-PESSINA, Eugenio; SICILIA, Mariafrancesca; STECCOLINI, Ileana. Budgeting and rebudgeting in local governments: siamese twins?. **Public Administration Review**, v. 72, n. 6, p. 875-884, 2012.

ANTHONY, Robert N. Games government accountants play. **Harvard Business Review**, v. 63, n. 5, p. 161-170, 1985.

AQUINO, A C B; AZEVEDO, R. R. The budgetary unrealism in Brazilian municipalities. **Business and Management Review**, v.5, n.1, Special Issue, jun.2015

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. **Dados**, v. 53, p. 587-620, 2010.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de. **Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros**. 2014. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo.

BAER, Werner. **A economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 1996.

BEAVER, William H. Problems and Paradoxes in the Financial Reporting of Future. **Accounting Horizons**, v. 5, n. 4, p. 122, 1991.

BENITO, Bernardino; MONTESINOS, Vicente; BASTIDA, Francisco. An example of creative accounting in public sector: The private financing of infrastructures in Spain. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 19, n. 7, p. 963-986, 2008.

BLÖCHLIGER, Hansjörg; KING, David. Less than you thought. **OECD Economic Studies**, v. 2006, n. 2, p. 155-188, 2007.

BOTTOM, William P. et al. When talk is not cheap: Substantive penance and expressions of intent in rebuilding cooperation. **Organization Science**, v. 13, n. 5, p. 497-513, 2002.

BRANDÃO, C.A. Sobre desenvolvimento, planejamento e desafios para a pactuação multiescalar no federalismo brasileiro. In: MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. IPEA, Rio de Janeiro, 2014.

BRASIL. **Ministério das Cidades** <<http://www.cidades.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio>>. Acesso em: 13/11/2015, às 16:32h.

BRENNAN, Geoffrey; BUCHANAN, James M. Towards a tax constitution for Leviathan. **Journal of Public Economics**, v. 8, n. 3, p. 255-273, 1977.

BRETON, Albert. Towards a theory of competitive federalism. **European Journal of Political Economy**, v. 3, n. 1, p. 263-329, 1987.

BURGESS, Robin; STERN, Nicholas. Taxation and development. **Journal of economic literature**, v. 31, n. 2, p. 762-830, 1993.

BUTI, Marco; MARTINS, João Nogueira; TURRINI, Alessandro. From deficits to debt and back: political incentives under numerical fiscal rules. **CESifo Economic Studies**, v. 53, n. 1, p. 115-152, 2007.

CAMARGO, Aspásia. **A federação acorrentada: nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 16., 1992. Caxambu, Minas Gerais. Anais... Caxambu: ANPOCS, 1992.

CARDOSO, Ricardo Lopes; FAJARDO, Bernardo Guelber. **Public Sector Creative Accounting: A Literature Review**. Working Paper, 2014. Disponível em: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2476593](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2476593)

CARVALHO, José Murilo de. O federalismo brasileiro em perspectiva histórica. Rio de Janeiro, 1994. Mimeografado.

CASTALDELLI, Eduardo; AQUINO, André Carlos Busanelli. Indicadores de desempenho em Entidades Fiscalizadoras Superiores: o caso brasileiro. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 22, n. 3, p. 15-40, 2011.

CHEIBUB, José Antonio. Minority governments, deadlock situations, and the survival of presidential democracies. **Comparative Political Studies**, v. 35, n. 3, p. 284-312, 2002.

CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Political Parties and Governors as Determinants of Legislative Behavior in Brazil's Chamber of Deputies, 1988–2006. **Latin American Politics and Society**, v. 51, n. 1, p. 1-30, 2009.

COUTURE, Jérôme; IMBEAU, Louis M. Do governments manipulate their revenue forecasts? Budget speech and budget outcomes in the Canadian provinces. In: **Do They Walk Like They Talk?**. Springer New York, 2009. p. 155-166.

DAFFLON, Bernard; ROSSI, Sergio. Public accounting fudges towards EMU: a first empirical survey and some public choice considerations. **Public Choice**, v. 101, n. 1-2, p. 59-84, 1999.

DE VRIES, Michiel S. The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries. **European journal of political research**, v. 38, n. 2, p. 193-224, 2000.

DECHOW, Patricia M.; SLOAN, Richard G.; SWEENEY, Amy P. Detecting earnings management. **Accounting review**, p. 193-225, 1995.

EATON, Kent. Decentralisation, democratisation and liberalisation: the history of revenue sharing in Argentina, 1934–1999. **Journal of Latin American Studies**, v. 33, n. 01, p. 1-28, 2001.

FALLETI, Tulia G. **Decentralization and subnational politics in Latin America**. Cambridge University Press, 2010.

FERREIRA, Augusta; CARVALHO, João; PINHO, Fátima. Earnings Management Around Zero: A motivation to local politician signalling competence. **Public Management Review**, v. 15, n. 5, p. 657-686, 2013.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 29, p. 175-200, 1995.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, v. 44, p. 81-106, 1998.

GARMAN, Christopher; HAGGARD, Stephan; WILLIS, Eliza. Fiscal decentralization: A political theory with Latin American cases. **World Politics**, v. 53, n. 2, p. 205-236, 2001.

GERVASONI, Carlos. A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces. **World Politics**, v. 62, n. 02, p. 302-340, 2010.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. São Paulo, Ed. Atlas, 2008.

GOLOSOV, Grigorii V. The effective number of parties: A new approach. **Party Politics**, pp. 171-192, 2010

HAAN, Jakob; KLOMP, Jeroen. Conditional political budget cycles: a review of recent evidence. **Public Choice**, v. 157, n. 3-4, p. 387-410, 2013.

HAGOPIAN, Frances. **The Traditional Political Elite and the Transition to Democracy in Brazil**. Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 1987.

HEALY, Paul M.; WAHLEN, James M. A review of the earnings management literature and its implications for standard setting. **Accounting horizons**, v. 13, n. 4, p. 365-383, 1999.

ISMAEL, R. Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. In: MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. IPEA, Rio de Janeiro, 2014.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of financial economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

JONES, Jennifer J. Earnings management during import relief investigations. **Journal of accounting research**, p. 193-228, 1991.

JONES, Larry R.; EUSKE, Kenneth J. Strategic misrepresentation in budgeting. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 1, n. 4, p. 437-460, 1991.

LAAKSO, Markku; TAAGAPERÄ, Rein. Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe. **Comparative political studies**, v. 12, p. 3, 1979.

LAMBERT, Richard A. Contracting theory and accounting. **Journal of accounting and economics**, v. 32, n. 1, p. 3-87, 2001.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. Editora Companhia das Letras, São Paulo, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **Dados**, v. 38, n. 3, p. 497-524, 1995.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, v. 44, p. 81-106, 1998.

LINDBLOM, Charles E. The science of "muddling through". **Public administration review**, p. 79-88, 1959.

LINZ, Juan J. The perils of presidentialism. **Journal of democracy**, v. 1, n. 1, p. 51-69, 1990.

LOPES, Carlos Thomaz G. **Planejamento, Estado e crescimento**. Livraria Pioneira Editora, Rio de Janeiro, 1990.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de economia política**, v. 24, n. 1, p. 50-72, 2004.

LOVE, Joseph L. Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937. In: CARMAGNANI, Marcello (Org.) **Federalismos latinoamericanos: México/ Brasil/Argentina**. pp.180-223, 1993.

MAINWARING, Scott. Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. **Comparative Politics**, v. 24, n. 1, p. 21-43, 1991.

MATIAS-PEREIRA, José. Governança Corporativa Aplicada ao Setor Público Brasileiro - **Revista de Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, p. 110-135, 2010.

MAUERBERG JUNIOR, Arnaldo; PEREIRA, Carlos; BIDERMAN, Ciro. The Evolution of Theories about the Brazilian Multiparty Presidential System. **Journal of Politics in Latin America**, v. 7, n. 1, p. 143-161, 2015.

MCNICHOLS, Maureen F. Research design issues in earnings management studies. **Journal of accounting and public policy**, v. 19, n. 4, p. 313-345, 2001.

MILESI-FERRETTI, Gian Maria. Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting. **Journal of Public Economics**, v. 88, n. 1, p. 377-394, 2004.

MUSGRAVE, R.A. A Multiple Theory of Budget Determination. **Finanzarchiv**, v.17, n.3, pp.333-343, 1956/1957. [http://autoren.mohr.dekl/fa/musgrave\\_budget\\_determination.pdf](http://autoren.mohr.dekl/fa/musgrave_budget_determination.pdf) ).

MUSGRAVE, R.A. Approaches to a fiscal theory of political federalism. In: **Public Finances**: needs, sources, and utilization. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1961, pp.97-134. (Disponível em: <http://www.nber.org/chapters/c2274.pdf>)

MUSGRAVE, R.A. **Teoria das finanças públicas**: um estudo de economia governamental. São Paulo: Atlas, 1973,

MUSGRAVE, R.A. The three branches revisited. **Atlantic Economic Journal**, v.17, n.1, pp.1-7, mar.1989. Disponível em: [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_hb6413/is\\_n1\\_v17/ai\\_n28583575/](http://findarticles.com/p/articles/mi_hb6413/is_n1_v17/ai_n28583575/)

- NETO, A.M. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. In: MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. IPEA, Rio de Janeiro, 2014(a).
- Neto, A.M. Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da federação. In: MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. IPEA, Rio de Janeiro, 2014(b).
- OATES, Wallace E. Searching for Leviathan: An empirical study. **The American Economic Review**, v. 75, n. 4, p. 748-757, 1985.
- OATES, Wallace E. Searching for Leviathan: a reply and some further reflections. **The American Economic Review**, v. 79, n. 3, p. 578-583, 1989.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector**. New York: Penguin, 1993.
- PARKINSON, Michael. Creative accounting and financial ingenuity in local government: The case of Liverpool. **Public Money & Management**, v. 5, n. 4, p. 27-32, 1986.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil**. Red Dados, 2000.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. The cost of governing strategic behavior of the president and legislators in Brazil's budgetary process. **Comparative Political Studies**, v. 37, n. 7, p. 781-815, 2004.
- PEREIRA, Carlos; MELO, Marcus André; FIGUEIREDO, Carlos Mauricio. The corruption-enhancing role of re-election incentives? Counterintuitive evidence from Brazil's audit reports. **Political Research Quarterly**, 2008.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RENNÓ, Lucio. Under what conditions do presidents resort to decree power? Theory and evidence from the Brazilian case. **Journal of Politics**, v. 67, n. 1, p. 178-200, 2005.
- PILCHER, Robyn; VAN DER ZAHN, Mitchell. Local governments, unexpected depreciation and financial performance adjustment. **Financial Accountability & Management**, v. 26, n. 3, p. 299-324, 2010.
- PINA, Vicente; ARCAS, María José; MARTÍ, Caridad. Accruals and 'accounting numbers management' in UK executive agencies. **Public Money & Management**, v. 32, n. 4, p. 273-280, 2012.
- POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state**. Oxford University Press, 2011.
- POWER, Timothy J.; ZUCCO JR, Cesar. Estimating ideology of Brazilian Legislative parties, 1990–2005: a research communication. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

- PRADO, Sergio. Partilha de recursos e desigualdade nas federações: um enfoque metodológico. Rezende F, Oliveira FA (Orgs.). **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.
- PRUD'HOMME, Remy. The dangers of decentralization. **The world bank research observer**, v. 10, n. 2, p. 201-220, 1995.
- REZENDE, F. A reforma orçamentária e a Eficiência Fiscal. CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Rio de Janeiro, 2009.
- REZENDE, F.. Federalismo Fiscal no Brasil. Revista de Economia Política (Impresso), v. 15, p. 1-22, 1995.
- REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento. **Rio de Janeiro: Editora FGV**, 2013.
- RIKER, William H. **Federalism: Origin, operation, significance**. Boston: Little, Brown, 1964.
- RODDEN, Jonathan. Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement. **Comparative Politics**, p. 481-500, 2004.
- ROUBINI, Nouriel; SACHS, Jeffrey D. Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies. **European Economic Review**, v. 33, n. 5, p. 903-933, 1989.
- RUBIN, Irene. Past and Future Budget Classics: A Research Agenda. **Public Administration Review**, v. 75, n. 1, p. 25-35, 2015.
- SCARPIN, Jorge Eduardo; SLOMSKI, V. A Precisão da Previsão de Receitas no Orçamento Antes e Após a Lei de Responsabilidade Fiscal: Um estudo de caso. **Revista Universo Contábil** (Online), v.1, n.2, pp.1-15, 2005.
- SERRA, José ; AFONSO, José Roberto . As Finanças Públicas Municipais: Trajetórias e Mitos. Campinas, SP: Instituto de Economia UNICAMP, 1991 (Texto para Discussão).
- SERRA, José ; AFONSO, José Roberto . Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 6, n.12, p. 3-30, 1999.
- SERRA, José, AFONSO, José. Finanças públicas municipais – trajetórias e mitos. Conjuntura Econômica, Rio Janeiro, FGV, n. 10/11, out-nov. 1991.
- SHAH, Anwar. **Fiscal federalism and macroeconomic governance: For better or for worse?**. In: K Fukasaku, L.R De Mello (Eds.) **Fiscal decentralization in emerging countries: governance issues**, OECD, pp. 37–54, 1999.
- SHAH, Anwar. **The new federalism in Brazil**. Washington: The World Bank, Working Paper 557, dez/1990.
- SHAH, Anwar.. The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies. Washington: The World Bank, **Policy and Research Series**, n.23, jun/1994

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. **Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge University Press, 1992.

SILVA, Anderson Caputo; DE CARVALHO, Lena Oliveira; DE MEDEIROS, Otavio Ladeira (Ed.). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Banco Mundial, 2009.

SMITH, Heidi Jane M.; REVELL, Keith D. Micro-Incentives and Municipal Behavior: Political Decentralization and Fiscal Federalism in Argentina and Mexico. **World Development**, v. 77, p. 231-248, 2016.

SMITH, Peter. The potential gains from creative accounting in English local government. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 6, n. 2, p. 173-185, 1988.

SOUZA, C. Desenho constitucional, instituições federativas, e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, Sonia (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 187-211.

SOUZA, C.. Federalismo e Conflitos Distributivos: Disputa dos Estados por Recursos Orçamentários Federais. *Dados* (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 46, n.2, p. 345-384, 2003.

SOUZA, C.. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. *Dados* (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, RJ, v. 41, n.3, p. 569-592, 1998.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

STALEBRINK, Odd J. An investigation of discretionary accruals and surplus-deficit management: evidence from Swedish municipalities. **Financial accountability & management**, v. 23, n. 4, p. 441-458, 2007.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, v.42, n.2, 1999

TANZI, Vito. **The impact of macroeconomic policies on the level of taxation (and on the fiscal balance) in developing countries**. IMF Working Paper No. 88/95, 1988

TER-MINASSIAN, Teresa. Decentralizing government. **Finance and Development**, v.34, n. 3, pp. 36–39, 1997

TER-MINASSIAN, Teresa. **Brazil, Selected Issues and Statistical Appendix**. International Monetary Fund, 1999.

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. **The journal of political economy**, p. 416-424, 1956. Tripp, T.; Bies, R. J.; Aquino, K.. (2002). Poetic justice or petty jealousy: The aesthetics of revenge. *Organization Behavior and Human Decision Processes*, 89, pp.966 –984.

VIEIRA, D. J. A guerra fiscal no Brasil: caracterização e análise das disputas interestaduais por investimentos em período recente a partir das experiências de MG, BA, PR, PE E RJ. In: MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. IPEA, Rio de Janeiro, 2014.

VINNARI, Eija M.; NÄSI, Salme. Creative accrual accounting in the public sector: milking water utilities to balance municipal budgets and accounts. **Financial Accountability & Management**, v. 24, n. 2, p. 97-116, 2008.

VON HAGEN, Jürgen; WOLFF, Guntram B. What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU. **Journal of Banking & Finance**, v. 30, n. 12, p. 3259-3279, 2006.

WATTS, Ronald. Models of federal power sharing. **International Social Science Journal**, v. 53, n. 167, p. 23-32, 2001.

WEHNER, Joachim; DE RENZIO, Paolo. Citizens, legislators, and executive disclosure: The political determinants of fiscal transparency. **World Development**, v. 41, p. 96-108, 2013.

WILDAVSKY, Aaron. Political implications of budgetary reform. **Public Administration Review**, pp. 183-190, 1961.

WILDAVSKY, Aaron B. **Politics of the budgetary process**. 1964.

WILDAVSKY, Aaron. Controlling public expenditure. **OECD Journal on Budgeting**, v. 2, n. 4, p. 27-47, 2003.

## APÊNDICES E ANEXOS

### Apêndice 1. Demonstração algébrica da parcela de manipulação do erro total

Tomando por base as equações 1 a 5, apresentadas no Capítulo 3, de maneira conjunta, com algumas transformações algébricas, é fácil ver que para fins operacionais:

A Equação X, o Erro Total é calculado como:

$$\varepsilon_{ijt} = R_{ijt} - B_{ijt}$$

Considerando os Erros Aleatório e Analítico, como:

$$\varphi_{ijt} = R_{ijt}^p - B_{ijt}^p$$

$$\theta_{ijt} = B_{ijt}^p - B_{ijt}$$

Rearranjando e as equações acima, pode-se isolar os termos:

$$B_{ijt}^p = R_{ijt}^p - \varphi_{ijt}$$

$$B_{ijt} = B_{ijt}^p - \theta_{ijt}$$

Substituindo os termos, tem-se:  $B_{ijt} = R_{ijt}^p - \varphi_{ijt} - \theta_{ijt}$

Logo:  $\varepsilon_{ijt} = R_{ijt} - (R_{ijt}^p - \varphi_{ijt} - \theta_{ijt})$

$$\varepsilon_{ijt} = R_{ijt} - R_{ijt}^p + \varphi_{ijt} + \theta_{ijt}$$

Arrumando as equações:

$$R_{ijt} - R_{ijt}^p = \varepsilon_{ijt} - (\varphi_{ijt} + \theta_{ijt})$$

Renomeando o primeiro termo da equação acima de  $\tau_{ijt}$ :

$$\tau_{ijt} = R_{ijt} - R_{ijt}^p$$

$$\tau_{ijt} = \varepsilon_{ijt} - (\theta_{ijt} + \varphi_{ijt})$$

Considerando o erro sistêmico como a média no período analisado, tem-se que:

$$\mu_{ij} = \frac{\sum_{j=1}^m \sum_{t=1}^n \tau_{ijt}}{t}$$

Nomeando os desvios anuais à essa média como o erro discricionário como  $\sigma_{ijt}$ , tem-se:

$$\sigma_{ijt} = \tau_{ijt} - \mu_{ij}$$

Logo:

$$\sigma_{ijt} = \tau_{ijt} - \frac{\sum_{j=1}^m \sum_{t=1}^n \tau_{ijt}}{t}$$

## Apêndice 2. Estatísticas descritivas das variáveis explicativas

Tabela 8. Valores gerais ao longo dos anos

	Média	DP	Mín.	p10	Mediana	p90	Máx.	Assimetria	Curtose
<b>Fiscal</b>									
Part. Transferências (em %)	41.05	24.52	8.00	118.49	0.88	7.38	36.39	16.25	73.70
DCL/RCL_square	15581.63	11657.02	91.92	38191.69	0.27	2.27	15075.22	860.81	31963.67
Crise PIB_UF prolongada	0.08	0.23	0.00	0.79	3.09	11.93	0.00	0.00	0.32
<b>Política</b>									
Distância Ideológica	12.24	10.73	0.00	34.64	1.04	3.72	10.53	0.13	28.70
Competição Política	8.32	2.60	4.26	14.47	0.43	2.87	7.95	5.30	11.89
<b>Administrativo</b>									
Efeitos fixos regressão (Transf. Correntes)	0.00	0.27	-0.94	0.47	-1.66	7.74	0.04	-0.18	0.27
Efeitos fixos regressão (Receita Total)	0.00	0.15	-0.28	0.29	0.02	2.40	-0.02	-0.17	0.20
Efeitos fixos regressão (Receita Tributária)	0.00	0.26	-0.77	0.45	-0.76	4.54	0.01	-0.28	0.35
Efeitos fixos regressão (Transf. Capital)	0.00	0.22	-0.22	0.80	2.22	8.37	-0.04	-0.21	0.22

UF	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Média	DP
AC	0.11	0.10	0.12	0.14	0.11	0.15	0.19	0.22	0.26	0.27	0.25	0.24	0.25	0.22	0.20	0.22	0.22	0.22	0.21	0.22	0.20	0.05
AL	0.38	0.27	0.37	0.38	0.38	0.38	0.41	0.33	0.42	0.45	0.45	0.48	0.47	0.46	0.44	0.41	0.46	0.46	0.38	0.39	0.41	0.05
AM	0.77	0.76	0.67	0.58	0.50	0.55	0.61	0.67	0.74	0.74	0.69	0.70	0.68	0.69	0.61	0.22	0.69	0.65	0.59	0.59	0.64	0.12
AP	0.08	0.11	0.14	0.14	0.14	0.15	0.16	0.17	0.19	0.20	0.22	0.24	0.26	0.24	0.21	0.68	0.21	0.23	0.19	0.21	0.21	0.12
BA	0.58	0.59	0.37	0.35	0.48	0.61	0.62	0.65	0.67	0.64	0.63	0.65	0.60	0.61	0.56	0.57	0.58	0.55	0.53	...	0.57	0.09
CE	0.52	0.53	0.49	0.34	0.32	0.52	0.47	0.50	0.51	0.54	0.52	0.51	0.53	0.52	0.51	0.51	0.52	0.56	0.50	...	0.50	0.06
ES	0.72	0.60	0.70	0.58	0.64	0.63	0.72	0.78	0.75	0.79	0.79	0.81	0.80	0.71	0.69	0.70	0.70	0.77	0.58	0.53	0.70	0.08
GO	0.73	0.65	0.50	0.64	0.57	0.69	0.72	0.69	0.77	0.74	0.71	0.73	0.76	0.76	0.78	0.77	0.81	0.86	0.69	0.62	0.71	0.08
MA	0.33	0.33	0.28	0.28	0.22	0.25	0.34	0.35	0.39	0.46	0.45	0.47	0.45	0.44	0.44	0.43	0.43	0.47	0.37	0.41	0.38	0.08
MG	0.60	0.58	0.48	0.38	0.69	0.58	0.70	0.77	0.76	0.79	0.78	0.76	0.77	0.75	0.70	0.61	0.67	0.64	0.55	0.68	0.66	0.11
MS	0.63	0.54	0.43	0.48	0.57	0.56	0.64	0.68	0.74	0.76	0.76	0.77	0.72	0.69	0.68	0.66	0.65	0.66	0.59	0.63	0.64	0.09
MT	0.55	0.47	0.49	0.42	...	0.63	0.59	0.76	0.73	0.74	0.73	0.71	0.73	0.65	0.65	0.72	0.62	0.67	0.59	0.52	0.63	0.10
PA	0.43	0.43	0.35	0.30	0.33	0.43	0.43	0.52	0.57	0.57	0.56	0.57	0.56	0.52	0.52	0.51	0.54	0.55	0.52	0.54	0.49	0.08
PB	0.43	0.44	0.45	0.37	0.38	0.37	0.36	0.47	0.49	0.49	0.49	0.50	0.52	0.45	0.49	0.57	0.53	0.57	0.45	...	0.46	0.06
PE	0.62	0.50	0.61	0.40	0.52	0.39	0.59	0.64	0.67	0.68	0.67	0.53	0.56	0.53	0.51	0.46	0.56	0.52	0.40	...	0.55	0.09
PI	0.32	0.34	0.31	0.33	0.32	0.31	0.33	0.35	0.31	0.40	0.40	0.42	0.36	0.35	0.41	0.74	0.38	0.43	0.68	0.41	0.40	0.11
PR	0.56	0.51	0.45	0.38	0.25	0.33	0.60	0.65	0.73	0.72	0.72	0.72	0.73	0.73	0.74	0.53	0.75	0.76	0.47	0.65	0.60	0.16
RJ	0.76	0.67	0.42	0.60	0.54	0.56	0.66	0.66	0.60	0.63	0.59	0.58	0.58	0.55	0.61	0.59	0.59	0.57	0.55	0.55	0.59	0.07
RN	0.43	0.42	0.27	0.38	0.38	0.43	0.43	0.53	0.55	0.55	0.53	0.54	0.50	0.49	0.49	0.50	0.53	0.53	0.46	...	0.47	0.07
RO	0.44	0.42	0.58	0.25	0.46	0.48	0.49	0.48	0.57	0.58	0.59	0.57	0.55	0.51	0.54	0.24	0.54	0.54	0.17	0.49	0.47	0.12
RR	0.15	0.14	0.14	0.17	0.17	0.20	0.19	0.18	0.22	0.23	0.24	0.22	0.24	0.19	0.22	0.66	0.11	0.20	0.63	...	0.24	0.15
RS	0.60	0.50	0.42	0.35	0.63	0.64	0.74	0.71	0.78	0.82	0.82	0.80	0.74	0.75	0.67	0.54	0.69	0.68	0.46	0.71	0.65	0.14
SC	0.75	0.47	0.53	0.65	0.63	0.52	0.74	0.65	0.79	0.81	0.79	0.71	0.73	0.67	0.90	0.95	0.94	0.88	0.63	0.60	0.72	0.14
SE	0.32	0.30	0.22	0.30	0.30	0.33	0.41	0.44	0.51	0.50	0.48	0.48	0.50	0.46	0.48	0.71	0.46	0.48	0.69	0.36	0.44	0.12
SP	0.75	0.77	0.29	0.66	0.68	0.76	0.82	0.80	0.80	0.81	0.78	0.79	0.77	0.73	0.70	0.48	0.74	0.73	0.38	0.76	0.70	0.15
TO	0.24	0.23	0.22	0.24	0.25	0.24	0.27	0.27	0.31	0.32	0.31	0.32	0.31	0.30	0.30	0.32	0.35	0.33	0.33	0.39	0.29	0.05
Média	0.49	0.45	0.40	0.39	0.42	0.45	0.51	0.54	0.57	0.59	0.58	0.57	0.56	0.54	0.54	0.55	0.55	0.56	0.48	0.51	0.51	0.06
DP	0.21	0.18	0.16	0.15	0.18	0.17	0.19	0.20	0.20	0.19	0.19	0.18	0.18	0.17	0.18	0.18	0.19	0.18	0.15	0.15	0.18	0.02

## Apêndice 3. Carga Tributária por nível de Governo

Tabela 9. Distribuição da Carga Tributária por nível de Governo (1960 a 2014)

	Em % PIB				Em % CTB		
	União	Estados	Municípios	Total	União	Estados	Municípios
<b>Arrecadação direta (antes das transferências)</b>							
1960	11,14	5,45	0,82	<b>17,41</b>	64,0	31,3	4,7
1965	12,08	5,85	1,06	<b>18,99</b>	63,6	30,8	5,6
1970	17,33	7,95	0,70	<b>25,98</b>	66,7	30,6	2,7
1975	18,59	5,93	0,70	<b>25,22</b>	73,7	23,5	2,8
1980	18,31	5,31	0,90	<b>24,52</b>	74,7	21,6	3,7
1985	17,50	5,98	0,58	<b>24,06</b>	72,7	24,9	2,4
1988	16,08	5,74	0,61	<b>22,43</b>	71,7	25,6	2,7
1990	19,29	8,52	0,97	<b>28,78</b>	67,0	29,6	3,4
1995	17,77	7,71	1,45	<b>26,93</b>	66,0	28,6	5,4
2000	20,77	8,61	1,77	<b>31,15</b>	66,7	27,6	5,7
2005	23,04	8,70	1,82	<b>33,56</b>	68,6	25,9	5,4
2010	21,91	8,61	1,96	<b>32,49</b>	67,4	26,5	6,0
2014	22,73	8,64	2,10	<b>33,47</b>	67,9	25,8	6,3
<b>Recursos disponíveis (após as transferências)</b>							
1960	10,37	5,94	1,11	<b>17,41</b>	59,5	34,1	6,4
1965	10,40	6,67	1,92	<b>18,99</b>	54,8	35,1	10,1
1970	15,79	7,59	2,60	<b>25,98</b>	60,8	29,2	10,0
1975	17,14	5,88	2,19	<b>25,22</b>	68,0	23,3	8,7
1980	16,71	5,70	2,10	<b>24,52</b>	68,2	23,3	8,6
1985	15,08	6,31	2,67	<b>24,06</b>	62,7	26,2	11,1
1988	13,48	5,97	2,98	<b>22,43</b>	60,1	26,6	13,3
1990	16,95	7,94	3,89	<b>28,78</b>	58,9	27,6	13,5
1995	15,13	7,33	4,47	<b>26,93</b>	56,2	27,2	16,6
2000	17,38	8,19	5,58	<b>31,15</b>	55,8	26,3	17,9
2005	19,41	8,45	5,70	<b>33,56</b>	57,8	25,2	17,0
2010	18,40	8,15	5,94	<b>32,49</b>	56,6	25,1	18,3
2014	19,06	8,22	6,19	<b>33,47</b>	56,9	24,6	18,5
<b>Transferências Líquidas</b>							
1960	-0,78	0,49	0,29	-	-4,5	2,8	1,7
1965	-1,67	0,82	0,86	-	-8,8	4,3	4,5
1970	-1,54	-0,36	1,90	-	-5,9	-1,4	7,3
1975	-1,44	-0,05	1,49	-	-5,7	-0,2	5,9
1980	-1,59	0,40	1,20	-	-6,5	1,6	4,9
1985	-2,43	0,33	2,10	-	-10,1	1,4	8,7
1988	-2,60	0,23	2,37	-	-11,6	1,0	10,6
1990	-2,34	-0,57	2,91	-	-8,1	-2,0	10,1
1995	-2,64	-0,38	3,02	-	-9,8	-1,4	11,2
2000	-3,40	-0,42	3,82	-	-10,9	-1,4	12,3
2005	-3,62	-0,25	3,88	-	-10,8	-0,8	11,6
2010	-3,52	-0,46	3,98	-	-10,8	-1,4	12,2
2014	-3,67	-0,41	4,09	-	-11,0	-1,2	12,2