

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA

**COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E DESEMPENHO
FISCAL NO BRASIL**

LEONARDO CEZAR RIBEIRO

Brasília-DF, 2022

LEONARDO CEZAR RIBEIRO

**COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E
DESEMPENHO FISCAL NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Economia, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Carlos Eduardo Gasparini

Brasília-DF 2022

LEONARDO CEZAR RIBEIRO

COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E DESEMPENHO FISCAL NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Economia, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 20 / 12 / 2022

Banca Examinadora

Prof. Dr. Carlos Eduardo Gasparini - Orientador

Prof. Dr. José Roberto Rodrigues Afonso

Prof. Dr. Thiago Costa Monteiro Caldeira

R484 Ribeiro, Leonardo Cezar

Coordenação intergovernamental e desempenho fiscal no Brasil/
Leonardo Cezar Ribeiro. – Brasília: IDP, 2022.

44 p.

Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado em Economia,
Brasília, 2022.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Gasparini

1. Federalismo fiscal. 2. Coordenação fiscal. 3. Finanças públicas. I. Título.

CDD: 336

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa



AGRADECIMENTOS

À Deus, neste momento de conclusão da minha tese de mestrado, quando me sinto profundamente grato por todas as bênçãos e orientação que o Senhor tem me proporcionado ao longo dessa jornada profissional e acadêmica. Ao encerrar essa etapa importante da minha vida, quero expressar minha eterna gratidão por sua presença constante em minha jornada.

À José Serra, meu chefe à época em que eu realizava as pesquisas, pela disposição em compartilhar conhecimentos e insights relevantes sobre os desafios políticos e sociais que o nosso federalismo enfrenta. Como relator constituinte do capítulo sobre Finanças Públicas, sua visão e compromisso em buscar soluções para problemas complexos têm sido uma forte e constante motivação para mim.

Aos colegas do Gabinete do Senador José Serra, em especial Ana Lobato e Sérgio Balaban, pelo fato de eu ter contado com o encorajamento e a camaradagem de cada um de vocês. Nos momentos de desafio e conquista, a equipe esteve ao meu lado, oferecendo apoio incondicional e palavras de incentivo. O ambiente positivo e colaborativo que criamos juntos foi essencial para meu crescimento acadêmico e para superar os obstáculos profissionais ao longo do caminho.

À José Roberto Afonso, meu eterno professor na área das finanças públicas, pelo seu inestimável apoio e orientação durante minha carreira profissional e elaboração da minha tese de mestrado. Sua expertise e conhecimento em economia, contabilidade e finanças públicas foram fundamentais para o desenvolvimento do meu trabalho, e sou eterna grato por sua generosidade em compartilhar tempo e sabedoria comigo.

À Carlos Eduardo Gasparini, meu orientador, por ter me encorajado a ultrapassar os limites do conhecimento. Sua confiança em minhas habilidades e seu apoio constante foram um impulso para minha autoconfiança. Você me inspirou a explorar diferentes perspectivas, a

ser criativo e a buscar a excelência acadêmica em todos os aspectos da minha tese.

À Thiago Caldeira, professor do IDP e membro da banca, pelo exemplo de integridade, ética e profissionalismo. A forma como você conduziu as interações ao longo do trabalho, buscando sempre colocar a tese em posição de destaque, deixou uma marca indelével em mim, servindo como referência para minha própria atuação como profissional no futuro.

Ao Professor Mathias Tessmann, pelo auxílio e pelos conselhos dados ao longo do mestrado, em especial na fase de conclusão das matérias e da tese de conclusão do curso.

À minha família, meu verdadeiro porto seguro, que sempre me incentivou a crescer em todos os campos da minha vida.

E aos colegas do mestrado, com quem compartilhei as dúvidas e angústias inerentes à realização de uma pesquisa.

RESUMO

Este artigo avalia a coordenação intergovernamental da política fiscal no Brasil, medida em termos da sincronização das respostas fiscais adotadas pelo governo central e pelos governos estaduais entre 2004 e 2016. É feita análise econométrica das respostas dos estados brasileiros aos impulsos fiscais do governo central, controlando-se variáveis que podem afetar a performance fiscal dos estados, como hiato do produto, solvência, dependência de transferências intergovernamentais, descentralização de despesas e rigidez orçamentária. Os resultados mostram alguns sinais de natureza pro-cíclica dos resultados fiscais dos estados brasileiros, em que o aumento/redução de 1% no impulso fiscal do governo central leva a aumento/redução de 0,13% no impulso fiscal dos estados. Também são encontradas evidências de que maior dependência de transferências intergovernamentais prejudica o desempenho fiscal dos estados. Em sentido contrário, a descentralização de gastos, elevado endividamento e maior rigidez orçamentária são fatores que induzem a melhor disciplina e controle fiscal.

Palavras-chaves: Federalismo fiscal. Coordenação fiscal. Descentralização. Finanças públicas.

ABSTRACT

This article evaluates the intergovernmental coordination of fiscal policy in Brazil, measured in terms of the synchronization of fiscal responses adopted by the central and state governments between 2004 and 2016. An econometric analysis is made of the responses of Brazilian states to central government fiscal impulses, controlling variables that can affect the fiscal performance of the states are considered, such as the output gap, solvency, dependence on intergovernmental transfers, decentralization of expenditures and budgetary rigidity. The results show some signs of a pro-cyclical nature of the fiscal numbers of the Brazilian states, in which a 1% increase/decrease in the central government's fiscal impulse leads to an increase/reduction of 0.13% in the fiscal impulse of the states. Evidence is also found that greater dependence on intergovernmental transfers impairs the fiscal performance of states. On the other hand, the decentralization of expenses, high indebtedness and greater budgetary rigidity are factors that lead to better fiscal discipline.

Keywords: Fiscal federalism. Fiscal coordination. Decentralization. Public finance.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 12

2. REFERENCIAL TEÓRICO 16

3. METODOLOGIA 23

4. DADOS 28

5. RESULTADOS 32

6. CONCLUSÃO 37

REFERÊNCIAS 40



1

INTRODUÇÃO

O mundo passa por transformações sociais, econômicas e culturais, ao mesmo tempo em que lida com efeitos da pandemia do Covid, questões ambientais e impactos econômicos de uma revolução tecnológica em curso. Nesse contexto, nota-se a ascensão de uma agenda global de reconstrução do arcabouço institucional que orienta a política fiscal adotada pelos países. Essa agenda nasce com a visão de que os governos devem reorganizar seus modelos de governança na área fiscal, de modo a viabilizar uma gestão pública voltada à redução das desigualdades sociais, progressividade tributária, acesso universal à saúde e à educação e transição para uma economia verde (IMF, 2022).

Essa agenda global vem influenciando o debate no Brasil em torno da revisão do arcabouço fiscal que vigora no país. Na fronteira do debate internacional, Gaspar (2020) aposta na simplificação do regime europeu de regras fiscais, e Blanchard *et al* (2021) apontam para uma reforma institucional baseada em padrões (*standards*) de governança. No caso brasileiro, surgem propostas de reconstrução do regime fiscal, como em Fraga (2022), que propõe um novo regime de regras fiscais, diferentemente de Giambiagi e Pires (2022), que apoiam aprimoramentos na existente regra fiscal do teto de gastos, aprovado pelo Congresso Nacional em 2016.

Nessa esteira reformista, a implantação de um conselho de gestão fiscal (CGF) no Brasil é uma alternativa que se apresenta na agenda do Congresso Nacional, com a tramitação de mais de uma dezena de projetos de lei nesse sentido.

Previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), porém ainda não regulamentado por lei, o conselho de gestão fiscal teria a função de controle e de acompanhamento da gestão fiscal adotada na União, nos estados e nos municípios, visando a quatro objetivos: (i) harmonização e coordenação entre os entes da Federação; (ii) disseminação de boas práticas; (iii) adoção de normas de consolidação e padronização de contas públicas; e (iv) divulgação de análises, estudos e diagnósticos. Restaria ainda a função de premiar e reconhecer gestores que alcançassem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social.

O CGF foi introduzido no projeto de lei original da LRF brasileira por meio de uma emenda legislativa que teve como inspiração o Advisory Commission on Intergovernmental Relations (U.S ACIR), órgão independente e bipartidário que coordenou a gestão fiscal federativa nos Estados Unidos com importantes trabalhos de 1960 a 1980. Esta unidade de governo foi criada nos Estados Unidos pela lei nº 86-380, de 1959, para promover maior efetividade do sistema federativo americano por meio de uma ação coordenada entre governos Nacional, estadual e local (Afonso, Ribeiro e Porto, 2021; Kincaid, 2011).

O Congresso Nacional brasileiro buscou estabelecer institucionalidade específica e dedicada à coordenação e ao controle da gestão fiscal no federalismo brasileiro, quando introduziu o CGF na LRF com o objetivo de promover melhor performance fiscal dos governos subnacionais. Como ainda não foi regulamentado, pode-se dizer que há uma lacuna no arranjo institucional brasileiro a ser explorada, o que abre espaço para avaliação do grau de coordenação da política fiscal no federalismo brasileiro e dos fatores que influenciam a performance fiscal das unidades federativas.

Razões existem em função da importante participação dos governos estaduais e municipais na carga tributária e na despesa do setor público consolidado. Adicionalmente à descentralização fiscal verificada no Brasil, soma-se o fato de o federalismo brasileiro se caracterizar como do tipo integrado - taxonomia adotada pela Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD (Blochliger e Kantorowicz, 2015). Nesse tipo de regime fiscal, os governos subnacionais apresentam elevada co-determinação, ou, em outras palavras, forte poder de influência na política fiscal do governo central. Essa é uma característica marcante do regime federativo brasileiro, com destaque para dois canais de influência: Congresso Nacional e Supremo Tribunal Federal (STF).

De fato, observa-se que os governos subnacionais no Brasil influenciam significativamente o processo decisório do Congresso Nacional em matérias da área fiscal. De 1992 a 2009 foram aprovadas 62 emendas constitucionais, sendo 28 relacionadas a matérias de interesse federativo – taxa anual de emendamento do período é de 3,6 (Arrecthe, 2012). Por sua vez, a Suprema Corte Federal (STF) já decidiu em diversas ocasiões a favor dos governos subnacionais quando a matéria envolve conflito federativo na área fiscal. O STF, entre 1988 e 2017, foi acionado 472 vezes pelos estados contra a União em matérias

fiscais, decidindo em favor dos estados em 92,6% das vezes (Echeverria e Ribeiro 2018).

Feitas essas observações, pode-se dizer que a coordenação intergovernamental da política fiscal se torna ainda mais relevante nos regimes federativos do tipo integrado. Nos dizeres de Afonso e Ribeiro (2022), consiste na “espinha dorsal do federalismo”.

Tendo em conta a ausência de órgão dedicado à coordenação intergovernamental da política fiscal e ao controle das contas públicas subnacionais, em cenário de elevada descentralização fiscal e federalismo do tipo integrado, duas questões motivaram os esforços da presente pesquisa, diante das recentes crises fiscais que afetaram o equilíbrio das contas públicas do Governo geral – União, estados e municípios - no Brasil: (i) a política fiscal no Brasil é coordenada entre níveis de governo? (ii) quais fatores podem influenciar a performance da política fiscal dos governos subnacionais?

As respostas para essas questões podem contribuir para o fortalecimento da coordenação e do controle da política fiscal no Brasil, como parte da agenda de reformas do arcabouço institucional no campo das finanças públicas. Esse tema poderia ser priorizado nas discussões sobre gestão fiscal no país, considerando o protagonismo dos governos subnacionais nas finanças do setor público consolidado e as características do federalismo integrado brasileiro: forte descentralização fiscal combinada com forte presença regulatória do Governo central.

Assim, os resultados deste estudo podem oferecer importantes contribuições às pesquisas realizadas na área do federalismo fiscal. Também podem ser importantes para discussões acerca das relações fiscais intergovernamentais, podendo influenciar a agenda legislativa ligada a reformas do arcabouço fiscal no Brasil e em outros países.

Na seção seguinte, é apresentado o referencial teórico. Na seção 3 e 4, a metodologia e os dados, e na seção 5 os resultados. Por fim, a seção 6 apresenta as principais conclusões.



?

2

REFERENCIAL TEÓRICO

Estudo da OECD (2011) explora a importância da coordenação entre níveis de governo nas estratégias nacionais de recuperação e superação de obstáculo após crises econômicas. O trabalho apresenta arranjos institucionais de cooperação na área fiscal, como comitês intergovernamentais, contratos de gestão, planos regionais de desenvolvimento, mecanismos para promover parcerias público-privadas, entre outros instrumentos, destacando que não há uma arquitetura única de governança voltada para a coordenação intergovernamental. Para Peter (2015), as estratégias de coordenação no setor público geram cooperação, superam fragmentação e sobreposição de ações, minimizam conflitos entre políticas e organizações, ampliam a eficiência dos recursos empregados e criam uniformidade no que se refere aos direitos dos cidadãos.

A coordenação intergovernamental envolve práticas que aumentam a probabilidade de se alcançar objetivos comuns (Bakvis e Brown, 2010). Na visão de Bouckaert, Peters e Verhoest (2010), a coordenação envolve instrumentos que visam ao alinhamento voluntário ou forçado de tarefas e esforços de organizações no âmbito do setor público, criando coerência e reduzindo lacunas e redundâncias.

O estudo realizado por Lledó e Pereira (2015) explora a *performance* fiscal de governos subnacionais na perspectiva das relações fiscais intergovernamentais, para avaliar a coordenação intergovernamental da política fiscal em países da OECD. Assume-se a sincronização da gestão fiscal adotada pelos governos subnacionais e nacionais de diversos países – unitários e federativos – como *proxy* para medir a evolução da coordenação intergovernamental de cada país no período entre 1995 e 2012. Os resultados do estudo indicam que a sincronização ocorreu em países federados – mas não em regimes unitários – e se intensificou após a crise internacional de 2008 em decorrência de mudanças permanentes na descentralização da despesa. Segundo os autores, a autonomia fiscal no campo das receitas e a natureza das regras fiscais não foram significantes como fator de influência na coordenação. As transferências intergovernamentais, por

sua vez, afetaram negativamente a coordenação com intensidade pouco significativa.

A importância da descentralização da despesa observada por Lledó e Pereira (2015) satisfaz evidências apresentadas pela literatura. Darby et al (2005) mostram que o ajustes fiscais promovidos pelos governos subnacionais entre países da OECD são determinados pelos cortes de despesa e não o aumento de tributos, com destaque para a redução da proporção dos gastos com salários de funcionários públicos no cômputo da despesa total. Os autores também concluem que governos subnacionais contribuem de forma fundamental para o sucesso de processo geral de consolidação fiscal de um país.

Blochliker *et al* (2010), ao analisarem os impactos da crise econômica de 2008 em diversos países, verificam que a coordenação entre as reações dos governos central e subnacionais é um fator determinante para garantir a eficiência dos esforços da política fiscal na função estabilizadora. Ter-minassian e Fedelino (2010) também constataam diversas iniciativas e inovações institucionais de coordenação como estratégia de política fiscal nacional, indicando que a introdução desses mecanismos de cooperação entre níveis de governo fortalece a credibilidade da estratégia fiscal adotada em diversos países.

Ter-minassian (2007) também explora a importância desses arranjos de cooperação intergovernamental ao analisar a efetividade das regras fiscais como instrumento de disciplina fiscal no nível subnacional. Sob certas condições, as regras fiscais podem promover transparência e controle das contas públicas. No entanto, segundo o estudo, instituições de cooperação com forte e equilibrada liderança, capazes de promover diálogos entre níveis de governos e conscientizar as autoridades locais acerca dos impactos fiscais das decisões de governo, podem ser mais efetivas do que as regras fiscais.

Pode-se explorar o federalismo como indutor de coordenação intergovernamental, com base no entendimento de que a descentralização fiscal de uma unidade central para outras jurisdições promove articulação entre níveis de governo. Nesse sentido, convém mostrar que a literatura mais relevante sobre federalismo fiscal, na ótica econômica, não só favorece a descentralização fiscal como um instrumento de eficiência do setor público, como também explora o tema com ênfase nos custos que envolvem a coordenação intergovernamental. Grewal (2014) apresenta essa ampla literatura a

partir de cinco perspectivas econômicas: escolhas públicas; bens públicos; preservação dos mercados; custos organizacionais; e contratos incompletos.

Na perspectiva da escolha pública (Brennan e Buchanan, 1980), a descentralização fiscal funciona como mecanismo de contenção da expansão dos gastos públicos. Na perspectiva econômica dos bens públicos (Breton, 1965), há eficiência quando um bem público de natureza local é ofertado por um governo local (iluminação pública, por exemplo), assim como um bem público de natureza nacional (defesa nacional, por exemplo) é ofertado pelo governo nacional. Na perspectiva da preservação dos mercados (Qian e Weingast, 1997), a descentralização gera eficiência no setor público ao criar condições de mercado sob pressupostos da teoria das firmas.

Na perspectiva dos custos organizacionais, a descentralização fiscal gera custos (Breton e Scott, 1978). Essa abordagem surge como crítica à literatura tradicional sobre federalismo, em que a eficiência do setor público repousa em um sistema hierárquico de níveis de governo e pela mobilidade dos cidadãos em busca jurisdições onde a provisão de bens públicos corresponda às suas preferências. Na perspectiva dos contratos incompletos (Grewal, 2010), a distribuição de poderes em uma federação serve de fonte de influência política na negociação de arranjos fiscais intergovernamentais, diferentemente da visão da literatura tradicional sobre federalismo, que analisa as transferências como simples remanejamento de recursos.

Uma análise mais cuidadosa trazida por essa literatura rende duas reflexões relevantes. Primeiro, com base na perspectiva dos custos organizacionais, deve-se ponderar que a coordenação intergovernamental apresenta custos, e não só benefícios. Dessa forma, as propostas que estabelecem novos arranjos institucionais de coordenação devem ser avaliadas numa ótica de custo-benefício.

Segundo, a ótica dos contratos incompletos serve de fundamentação teórica para a correlação negativa observada por Lledó e Pereira (2015) entre transferências intergovernamentais e coordenação, considerando que as transferências podem ser usadas pelo governo central como armas de disputa de poder. Essa abordagem se aproxima do arcabouço teórico que navega no terreno da ciência política e que chama à atenção para o seguinte dilema da coordenação apontado por (Jaccoud, 2020): favorece a interação e torna possível a previsibilidade de comportamentos institucionais, mas

pode interferir e estruturar relações de poder com potencial de geração de conflitos e tensões.

Esse arcabouço teórico sugere que a descentralização fiscal e a inovação de arranjos institucionais de cooperação intergovernamental fortalecem a coordenação entre níveis de governo na área fiscal. Por um lado, a descentralização fiscal confere maior autonomia para governos subnacionais adotarem políticas fiscais contracíclicas em coordenação com o governo central. Por outro lado, em períodos de consolidação fiscal, a maior autonomia fiscal dos governos subnacionais propicia maior disciplina orçamentária. Segundo Blochliger e Kantorowicz (2015), as federações com maior grau de descentralização apresentam melhores resultados fiscais, sobretudo quando funcionam com instituições mais coerentes.

No federalismo brasileiro, convém ressaltar que a descentralização fiscal é elevada em comparação com outros países no critério que corresponde à parcela de receita e de despesa pública disponível para os governos subnacionais (OECD/UCLG, 2016). No entanto, a forte centralização do poder normativo no campo das finanças públicas compromete a autonomia dos governos subnacionais (Arrecthe, 2012).

Ter-Minassian e Mello (2016) apontam que, apesar do Brasil ser uma federação bastante descentralizada em termos de recursos à disposição dos governos subnacionais, a cooperação fiscal intergovernamental no Brasil é limitada quando comparada ao que se observa em outras federações. Para os autores, essa lacuna no arranjo institucional brasileiro acarreta ao menos três consequências negativas: decisões políticas tomadas sem análise cuidadosa dos efeitos colaterais adversos em outros níveis de governo; governos subnacionais sem espaço para discutir temas transversais e agendas comuns com demais níveis de governo; e comprometimento dos esforços para disseminar conhecimento e boas práticas na federação.

Carvalho e Afonso (2018) abordam também a relevância de se promover no país reformas institucionais que tornem mais harmônicas as relações entre os níveis de governo na federação brasileira. Apresentam argumentos em favor de mecanismos institucionais de competição horizontal entre os estados, como iniciativa que deve antever o fortalecimento dos mecanismos de competição vertical. Nessa esteira, Grewal (2014) advoga em favor de arranjos horizontais de coordenação, mas também ressalta a importância de se instituir centro

de pesquisa independente voltado para aspectos técnicos e empíricos sobre federalismo fiscal.

A construção de novos arranjos de coordenação intergovernamental no Brasil pode se dar no âmbito de uma reforma mais ampla e que aponte para um novo modelo de federalismo fiscal, nos moldes do que sugere Rezende (2016), para quem uma proposta mais ambiciosa de reforma do federalismo brasileiro deveria observar três princípios: equiparação de capacidades para o adequado exercício das respectivas responsabilidades e o atendimento das demandas dos cidadãos; harmonização das ações e dos instrumentos aplicados; e cooperação na formulação e gestão das políticas públicas.

Contudo, deve-se ter claro que o conjunto de reformas para fortalecer arranjos de coordenação intergovernamental em um regime federativo pode ser resultado de uma evolução natural de um processo de mudanças estruturantes (Mourshed *et al*, 2011). Nesse cenário, pode ser difícil medir a causalidade que conecta a descentralização fiscal a qualquer resultado de indicadores voltados para medir o nível de coordenação intergovernamental da política fiscal ou a *performance* dos governos subnacionais. Como aborda Treisman (2007), não é tarefa fácil encontrar um conjunto de condições sob as quais as evidências empíricas da descentralização fiscal são robustamente fortes.

Descentralização fiscal no Brasil

A tabela 1, abaixo apresentada, indica que a carga tributária dos estados e dos municípios, após as transferências constitucionais obrigatórias, representa 41,6% do volume total arrecadado pelo conjunto da Federação, em 2019.

A tabela 2 mostra que 39,9% das despesas do setor público consolidado são realizadas pelos governos subnacionais. Nessa tabela, considerou-se a despesa pelo regime de competência, excluindo-se juros e transferências intergovernamentais para evitar dupla contagem na consolidação das contas. Observa-se que o percentual de 41,6% se refere à parcela destinada aos Entes subnacionais da carga tributária total, de 33,2% sobre o PIB, e o percentual de 39,9% se refere à despesa de Estados e Municípios na despesa total, de 47,7% do PIB. Segundo OECD/UCLG (2016), o Brasil é um dos países mais descentralizados do mundo.

Tabela 1. Carga Tributária após transferências constitucionais obrigatórias (em % do PIB)

Unidade federativa	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
União	20,1%	19,9%	19,7%	19,1%	19,1%	19,0%	19,1%	19,6%	19,4%
Estados (A)	7,7%	7,7%	7,2%	7,3%	7,3%	7,4%	7,4%	7,7%	7,8%
Municípios (B)	5,3%	5,2%	5,5%	5,4%	5,6%	5,8%	5,7%	5,9%	6,0%
Total (C)	33,1%	32,8%	32,5%	31,8%	32,0%	32,2%	32,3%	33,1%	33,2%
		%				%			%
[(A) + (B)] / (C)	39,3%	39,3%	40,0%	40,2%	41,0%	40,8%	41,0%		41,6%
	%	%	%	%	%	%	%		%

Fonte: dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro e Estimativa da Carga Tributária Bruta no Brasil. Elaborado pelos autores.

Tabela 2. Despesas na ótica das estatísticas fiscais e contas intermediárias (% do PIB)

Esfera de Governo	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Governo Geral (A)	41,9%	41,8%	42,6%	44,4%	49,3%	48,7%	48,3%	47,5%	47,7%
União	25,2%	24,5%	25,1%	26,3%	30,9%	30,0%	30,0%	29,0%	28,6%
Estados (B)	8,9%	9,1%	9,8%	10,0%	10,0%	10,1%	10,0%	10,0%	10,0%
Municípios (C)	7,8%	8,2%	7,7%	8,2%	8,4%	8,7%	8,3%	8,6%	9,1%
Part. Subnacionais [(B) + (C)] / (A)	40,0%	41,3%	41,1%	40,9%	37,3%	38,4%	37,9%	39,0%	39,9%

Fonte: dados de Estatísticas de Finanças Públicas e Conta Intermediária de Governo da Secretaria do Tesouro Nacional do Brasil. Elaborado pelos autores.



3

3

METODOLOGIA

Para investigar até que ponto o desenho federativo fiscal no Brasil induz relações de coordenação entre diferentes níveis de governo, esta pesquisa se baseia em método econométrico de análise de painel com efeitos fixos. Essa seção discute maiores detalhes da metodologia aplicada.

O trabalho pretende adaptar, para o caso brasileiro, os testes propostos por Lledó e Pereira (2015) para averiguar a coordenação da política fiscal em países da Europa. Trata-se de exercício econométrico para testar a coordenação da política fiscal no federalismo brasileiro, em termos da sincronização das respostas fiscais adotadas pelo governo central e pelos governos estaduais, controlando-se variáveis que influenciam as condições cíclicas da economia e a solvência de longo prazo dos entes subnacionais, juntamente com outras que afetam a performance fiscal dos governos estaduais. O modelo representa a função de reação *ex-post* que segue abaixo:

$$\Delta RSUB_{it} = \alpha_0 + \alpha_{1i} + \lambda_j \Delta RGC_t + \beta_1 RSUB_{it-1} + \beta_2 Hiato_{it} + \beta_3 Dívida_{it-1} + \beta_4 Dependência_{it} + \beta_5 Descentralização_{it} + \beta_6 Rigidez_{it} + \beta_7 Crédito_{it} + \epsilon_{it} \quad (1)$$

Em que *RSUB* indica o resultado fiscal discricionário ajustado pelo ciclo (em percentual do PIB potencial) dos governos estaduais, em um estado da federação *i* ($i = 1, 2, \dots, I$) no ano *t* ($t = 1, 2, \dots, T$). *RGC* representa o resultado fiscal ajustado pelo ciclo (em percentual do PIB potencial) do governo central, considerando possíveis defasagens de *j* períodos ($j = 0, 1, \dots, J$). *Hiato* corresponde ao hiato do produto. *Dívida* indica o estoque da dívida estadual (em percentual da receita própria do estado). *Dependência* equivale ao percentual de transferências intergovernamentais em relação à arrecadação total do estado. *Descentralização* mensura o percentual da despesa dos municípios em relação ao montante que soma as despesas municipais com as do estado. *Rigidez* significa o percentual de despesas com pessoal e juros em relação à despesas total de cada estado. *Créditos* corresponde ao volume de operações de crédito autorizado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Brasil em relação à receita própria do estado. E ϵ corresponde a um erro aleatório.

Espera-se que o $\Delta RSUB$, que mede os impulsos fiscais estaduais em termos de mudanças no resultado fiscal ajustado pelo ciclo, reaja com mudanças do ΔRGC (impulso fiscal do governo central), considerando as variáveis de controle indicadas. O termo " α_{1i} " corresponde ao intercepto para captar os efeitos fixos estaduais, considerando um modelo de dados em painel para os estados brasileiros e para o governo central no período compreendido entre 2004 e 2016.

O coeficiente λ evidencia coordenação fiscal: se positivo e estatisticamente relevante, aponta que os estados brasileiros seguem no mesmo caminho do governo central, revelando coordenação fiscal; se negativo e significativo, indica que as respostas fiscais estaduais atuam na direção contrária à intenção do governo central, apontando, assim como no caso de falta de significância estatística, insucesso na coordenação fiscal interfederativa.

Os impulsos fiscais calculados, tanto para governos estaduais como para o governo central, são medidos a partir da diferença entre o resultado primário de um ano e o do ano anterior obtido em cada unidade federativa. Mendonça e Pinton (2012) exploram diversas metodologias de apuração do impulso fiscal. Para esta pesquisa, adota-se a metodologia de cálculo padrão ajustado para $(IF) = (T_t - G_t) - (T_{t-1} - G_{t-1})$, onde T é a receita primário, excluindo transferências intergovernamentais, e G como gasto primário. Ajusta-se o resultado ao ciclo econômico (elasticidade "1" para receita e "0" para a despesa).

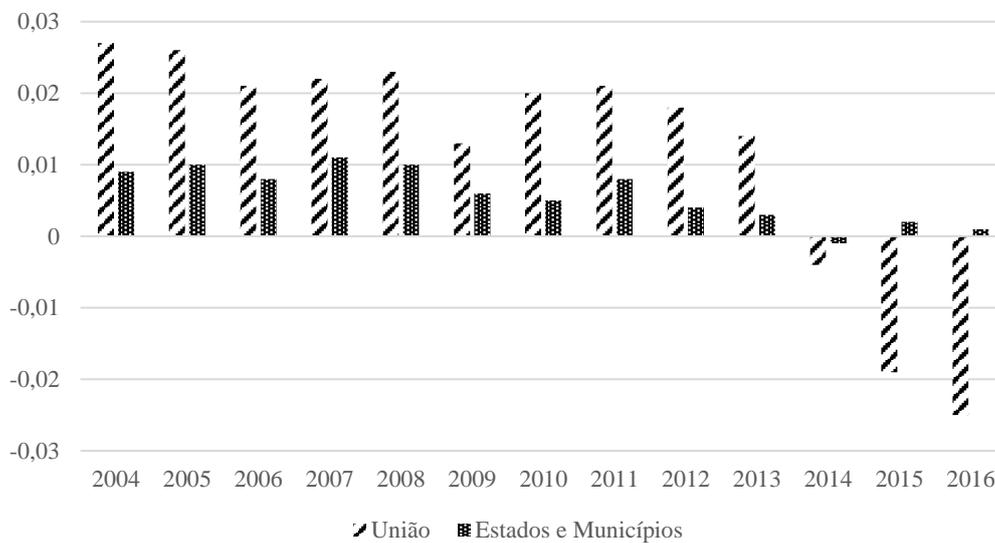
Os resultados fiscais, por sua vez, são ajustados ao ciclo econômico (variação do PIB potencial), considerando elasticidade "1" para a receita e "0" para a despesa, assumindo-se que a rigidez dos orçamentos no Brasil não permite ajustes de curto prazo no gasto.

Para medir a coordenação das respostas fiscais adotadas pelas unidades federativas, as transferências intergovernamentais foram excluídas das receitas auferidas pelos estados em cada exercício financeiro. Busca-se, com isso, mensurar o grau de coordenação "sob a discricionariedade do gestor", em um contexto em que os gestores são induzidos a um comportamento que independe do ciclo econômico, tendo em vista que as transferências intergovernamentais no Brasil são basicamente definidas em lei e a partir de fórmulas que relacionam o volume transferido à proporção da arrecadação central de impostos (imposto de renda – IR e imposto sobre produtos industrializados – IPI), cuja arrecadação varia conforme o ciclo econômico. Admite-se, assim, que cada gestor pode ou não se relacionar de maneira coordenada com o Governo central, buscando-se limitar, na medida do possível, as influências decorrentes do ciclo econômico.

Em todas as estimações, a especificação do modelo usa dados em painel com efeitos fixos de cada estado. Portanto, os efeitos de mudanças marginais nos impulsos fiscais de cada estado a partir dos impulsos praticados pelo Governo central foram avaliados fixando os efeitos de cada estado com o intuito de garantir que os resultados não sejam confundidos por características próprias de cada unidade federativa em análise. Ressalta-se que a aplicação do Teste de Hausman (1978), neste trabalho, foi aplicada para decidir entre o modelo com efeitos fixos ou randômicos. A hipótese nula do teste é que o modelo randômico é preferido ao modelo alternativo com efeitos fixos (Greene, 2008). O valor obtido é inferior a 0,05, indicando o uso do modelo com efeitos fixos.

Em análise preliminar dos dados, demonstra-se que a evolução do resultado fiscal convencional (diferença entre todas as receitas e despesas primárias) do setor público, no período 2004 a 2016, apresentado na figura 1, indica que o resultado foi em geral positivo nas três esferas de Governo até 2013, revertendo-se para saldo negativo nos três anos subsequentes, no caso da União. Somente em 2014, os estados e os municípios apresentaram resultado negativo.

Figura 1. Resultado fiscal convencional em % do PIB: União, estados e municípios

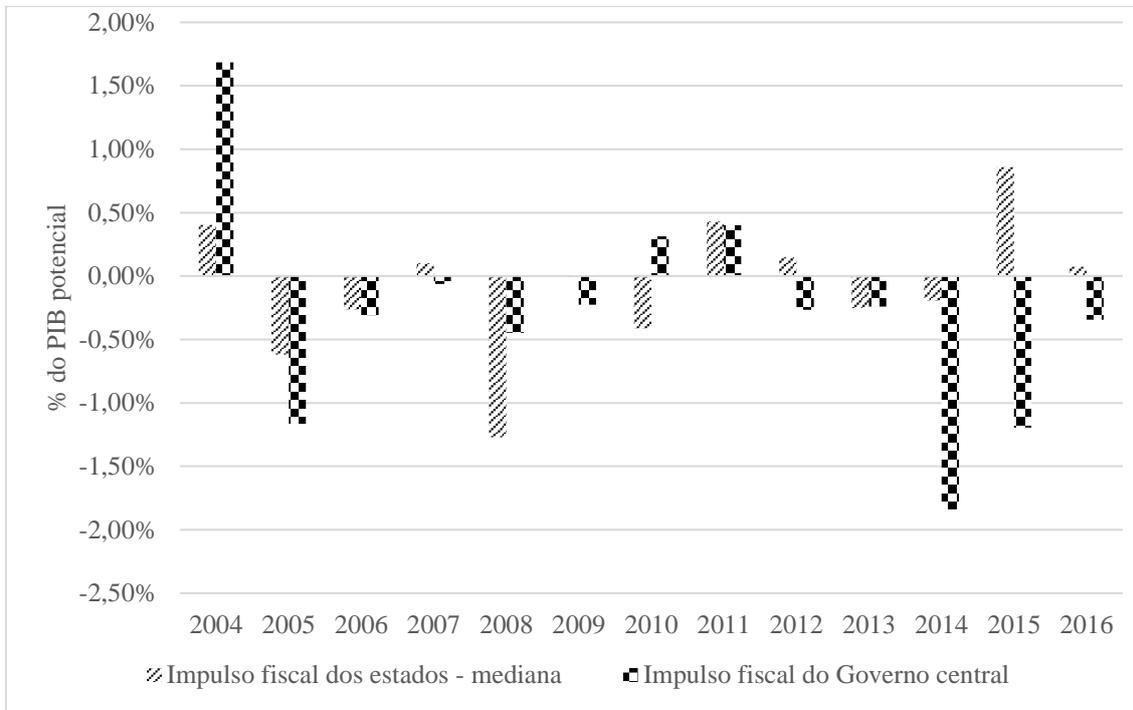


Fonte: dados da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia do Brasil (Resultado Fiscal Estrutural). Elaborado pelos autores.

A figura 2 abaixo apresenta o impulso fiscal observado no Governo central e nos governos estaduais entre 2004 e 2016. Comparando-se os resultados para União e Estados, há indícios de que a política fiscal foi operacionalizada de forma coordenada nos seguintes

anos: 2004, 2005, 2006, 2008, 2009, 2011, 2013 e 2014. Observa-se que a política fiscal operou no sentido contrário nos anos de 2007, 2010, 2012 e no biênio 2015-2016.

Figura 2. Impulsos fiscais dos governos central e estaduais e variação do hiato



Fonte: dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Brasil (Anexos I e II do PAF 2000 2016). Elaborado pelos autores.



O modelo de estimação para avaliação da coordenação intergovernamental da política fiscal no Brasil compreende base pública de dados mantida nos seguintes órgãos do governo brasileiro: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria de Política Econômica (SPE), Banco Central do Brasil (BCB) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Também foram utilizados dados abertos divulgados pela Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal.

A seguir, descrevem-se as informações das variáveis que compõem o modelo econométrico (equação 1), sumarizadas na tabela 3 abaixo.

Tabela 3. Estatísticas descritivas das variáveis do modelo econométrico

Variável	Mínimo	Mediana	Média	Máximo
Delta/RSUB	-0,0709	-0,0004	0,0002	0,0637
Delta/RGC	-0,0184	-0,0027	-0,0028	0,0168
RSUB	-0,3528	-0,0573	-0,0798	0,0000
Hiato	-0,0621	0,0059	0,0030	0,0300
Dívida	0,1028	0,9755	1,2375	4,7672
Dependência de transferência	0,0903	0,3697	0,3993	0,8226
Rigidez	0,3700	0,5704	0,5704	0,7646
Oper. Crédito autorizadas	0,0000	0,0007	0,0628	1,9401
Descentralização da despesa	0,1691	0,4395	0,4165	0,5450

Fonte: dados da Secretaria do Tesouro Nacional (Anexos I e II do PAF 2000-2016, Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro) e IFI/Senado Federal (Hiato do produto). Elaborado pelos autores.

Resultado fiscal discricionário ajustado pelo ciclo (em percentual do PIB potencial) dos governos estaduais (RSUB)

O resultado fiscal primário representa a diferença entre receitas e despesas primárias. Quando ajustado pelo ciclo, esse resultado é recalculado considerando a elasticidade da receita e da despesa em

relação ao hiato do produto (*output gap*), com objetivo de medir a política fiscal não influenciada pela dinâmica da atividade econômica. Adotando-se a mesma metodologia usada por Lledó e Pereira (2015), a elasticidade da receita e da despesa em relação ao hiato do produto corresponde a “1” e a “0” (não varia em decorrência da rigidez do gasto), respectivamente. Além disso, para captar apenas as respostas discricionárias dos estados, são descontadas das receitas as transferências recebidas, de forma a considerar apenas os esforços fiscais realizados com iniciativas próprias de arrecadação. Para cada estado brasileiro foi calculado o resultado anual obtido no período entre 2004 e 2016.

Resultado fiscal ajustado pelo ciclo (em percentual do PIB potencial) do governo central (RGC)

Conforme anteriormente explicado, o resultado fiscal ajustado pelo ciclo do governo é um indicador econômico criado para medir o resultado primário do governo desconsiderando os efeitos das oscilações econômicas sobre o resultado fiscal. Para o governo central, foi coletado o resultado anual obtido entre 2004 e 2016, que consta de base de dados mantida na STN.

Impulsos fiscais do governo Central (ΔRGC) e dos governos estaduais ($\Delta RSUB$)

Foram calculados pela variação anual nos respectivos resultados fiscais ajustados pelo ciclo.

Hiato do produto (Hiato)

O hiato do produto é o indicador que mensura as oscilações cíclicas da economia a partir da diferença entre o produto observado na economia (PIB) e a estimativa do produto potencial da economia. Se o PIB estiver acima do seu potencial, o hiato do produto é positivo. Nesse caso, há tendência de aumento da inflação e de redução do desemprego para um valor abaixo da sua taxa natural. Mas se o PIB for inferior ao seu potencial, o hiato no produto é negativo, existindo capacidade de produção não utilizada, com menor pressão inflacionária e taxa de desemprego acima da taxa natural de desemprego. Esta pesquisa utilizou o produto potencial calculado pela Instituição Fiscal Independente (IFI, 2022) do Senado Federal. Calculou-se o hiato de cada estado a partir da sua participação no cômputo do PIB nacional, como se o ciclo econômico de cada unidade federativa fosse resultado de uma ponderação da dinâmica observada no ciclo nacional.

Dívida dos estados

O estoque da dívida pública de cada estado brasileiro no período entre 2004 e 2016 é obtido na base de dados mantida no Banco Central do Brasil. A sua inclusão no modelo visa controlar a influência dessa variável na capacidade de resposta fiscal dos entes subnacionais. No modelo, considerou-se a dívida em relação à receita própria de cada estado, seguindo o critério adotado no estudo de Lledó e Pereira (2015).

Dependência de transferências

A parcela de transferências recebidas de outros entes federativos em relação ao volume total de receitas de um estado é uma *proxy* para se medir dependência fiscal, conforme Lledó e Pereira (2015). Esse indicador mede, para cada ano do período entre 2004 e 2016, a relação entre o total de receitas oriundas de transferências e o total de receitas do respectivo estado. Assim como todas as demais variáveis descritas, a sua inclusão no modelo visou a captar fatores comumente apontados na literatura como capazes de influenciar a performance dos governos subnacionais em uma federação.

Descentralização local da despesa

Esse indicador mede, para cada ano do período entre 2004 e 2016, a relação entre o somatório das despesas de cada município do respectivo estado e o somatório dos gastos dos municípios e do estado. Ou seja, essa variável mede o grau de descentralização local da despesa em cada estado a partir da parcela de despesas em poder dos municípios. No caso brasileiro, onde as municipalidades gozam de *status* de ente federativo e possuem relevante papel nas finanças públicas, essa variável se torna um importante fator a ser investigado como condicionante da performance fiscal do estado.

Rigidez orçamentária do estado

A rigidez orçamentária do estado é obtida a partir da relação entre despesa empenhada de pessoal e com juros e a despesa total, excluída a amortização da dívida. A base de dados para cada ano do período entre 2004 e 2016 é coletada da Secretaria do Tesouro Nacional do Brasil (STN, 2022).

Créditos autorizados

A concessão de novos financiamentos equivale ao montante de recursos autorizados pelo Tesouro Nacional, para cada estado brasileiro, em cada ano do período entre 2004 e 2016, na forma de novos empréstimos, conforme normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira.



5

5

RESULTADOS

Os resultados estão sumarizados na tabela 4. Para efeito de comparação, também é apresentado o resultado para países da OECD com base nos achados de Lledó e Pereira (2015). Para teste de robustez dos resultados econométricos, as estimações foram calculadas considerando três formas funcionais distintas: linear, Cobb-Douglas e um modelo híbrido (linear e Cobb-Douglas). Nesse último caso, transformações logarítmicas foram aplicadas somente nas seguintes variáveis: DeltaRSUB, DeltaRGC, RSUB e Hiato. Os resultados apresentados estão corrigidos, após detecção de heterocedasticidade e autocorrelação serial dos resíduos gerados. Para controlar a heterocedasticidade e a autocorrelação serial nos resíduos da regressão, detectados por meio dos testes Breusch-Pagan (Breusch, 1978; Breusch e Pagan, 1980; Godfrey, 1978), utilizou-se o método Arellano (Torres-Reyna, 2010).

Tabela 4. Coordenação intergovernamental da política fiscal no Brasil e na OECD

Variáveis	Brasil			OECD	OECD
	Linear	Híbrido	Cobb-Douglas	(Federações)	
DeltaRGC	0,13 *	0,13 *	0,10	0,09 **	-0,04 **
RSub (t-1)	-0,66 ***	-0,50 ***	-0,50 ***	- 0,11	-0,50 ***
Hiato	-0,09 ***	-0,09 ***	-0,08 ***	0,03	-0,02
Dívida / receita própria (t-1)	0,007 ***	0,006 ***	0,005 **	0,00	0,002 *
Dependência de transferências	-0,22 ***	-0,21 ***	-0,05 ***	-0,09 ***	-0,06 ***
Descentralização da despesa	0,10 ***	0,11 ***	0,03 ***	-0,25 ***	-0,10 ***
Rigidez orçamentária	0,12 ***	0,12 ***	0,08 ***	N/A	N/A
Crédito autorizados	-0,004	-0,004	-0,0003	N/A	N/A
R ²	0,5428	0,5189	0,4744	0,77	0,57

Nota: *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1. A variável dependente nos modelos para o Brasil é a resultado fiscal discricionário ajustado pelo ciclo, em percentual do PIB potencial, dos governos estaduais (deltaRSUB). A variável RSub(t-1) é o resultado fiscal discricionário dos governos estaduais defasada. Os dados compreendem o período

de 2004 a 2016. Os modelos para OECD (Federações) e OECD são apresentados para efeito de comparação (Lledó e Pereira, 2015), sendo o primeiro com a coordenação fiscal estimada apenas para países estruturados como federação, e o segundo com todos os países (federativos e unitários).

Nos modelos com formas funcionais linear e híbrido, as respostas dos estados no Brasil aos impulsos fiscais do governo central (λ) mostram-se sincronizadas - com coeficiente positivo e estatisticamente significativo (+ 0,13), indicando evidências de coordenação intergovernamental. Isto quer dizer que, no período analisado (2004 a 2016), os resultados fiscais do governo central e dos estados caminharam em direções compatíveis, com o aumento ou redução de 1% no impulso fiscal do Governo central promovendo aumento ou redução, na média anual, de 0,13% no impulso fiscal dos estados, levando-se em consideração a política fiscal discricionária.

Já no modelo com forma funcional Cobb-Douglas não se constatou evidências de coordenação, dado que o parâmetro obtido (+ 0,10) não é estatisticamente significativo. Na OECD, há evidências de coordenação fiscal entre o nível central e subnacional nas federações (+ 0,09), com ausência de coordenação quando se inclui países unitários (-0,04), o que favorece o federalismo como indutor de coordenação intergovernamental (Breton e Scott, 1978).

Verifica-se também relação negativa do resultado fiscal dos estados, observado em determinado exercício financeiro, com o impulso fiscal do exercício subsequente (-0,50, nos modelos com formas funcionais híbrido e Cobb-Douglas e ainda mais intensa no modelo linear, com -0,66). Em outras palavras, um resultado positivo ou negativo tende a gerar impulso fiscal em sentido contrário no ano seguinte. Resultado similar foi observado nos países da OECD (- 0,50).

Medindo-se os efeitos do hiato do produto, observa-se que a política fiscal discricionária dos estados brasileiros teve natureza pró-cíclica no período analisado. O coeficiente do hiato (-0,09, nos modelos com formas funcionais linear e híbrido e -0,08 no modelo Cobb-Douglas) revela que resultados fiscais negativos (positivos) acompanharam a expansão (retração) da atividade econômica em relação ao PIB potencial. Giuberti e Rocha (2008) também constata indícios de política fiscal pró-cíclica dos estados ao analisar as contas públicas no período entre 1997 e 2004, mostrando também que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em 2000, contribuiu para tornar essa natureza pró-cíclica mais fraca. Na OECD, não foi constatada relevância estatística significativa para esse efeito.

Quanto aos efeitos da relação “dívida/receita própria”, como indicador de solvência do setor público, nota-se tendência de esforço maior de consolidação fiscal no caso dos estados com maior relação dívida/receita própria (coeficientes positivos e significativos em todos os modelos, e com valor de +0,007 no modelo funcional linear), como observado também nos países da OECD (+ 0,002). Como esperado, quando o grau de endividamento em relação à capacidade de geração própria de caixa é maior em um determinado exercício financeiro, o governo subnacional tende a administrar as contas públicas em favor da disciplina fiscal no exercício financeiro subsequente. Intuitivamente, parece haver um relaxamento da política fiscal em situações mais favoráveis quanto à solvência do estado. Em outros termos, pode-se inferir que a posição vantajosa do estado em termos do seu grau de endividamento pode criar incentivos para política fiscal expansionista, seja por meio de aumento de gastos primários ou redução de receitas próprias, inclusive por meio de incentivos fiscais.

O modelo econométrico adotado mensura o grau de coordenação intergovernamental entre União e governos estaduais controlando variáveis que podem afetar a performance fiscal dos estados: dependência de transferências intergovernamentais, descentralização da despesa, rigidez orçamentária e autorizações de operações de crédito.

Primeiramente, constata-se que os estados brasileiros mais dependentes de transferências do Governo federal apresentaram tendência de menor esforço fiscal (coeficientes significativos em todos os modelos e com valor de -0,22, no modelo com forma funcional linear). Essa mesma orientação também foi verificada nos países da OECD (- 0,09 e - 0,06), mas com maior intensidade no caso brasileiro. Com efeito, a literatura sobre federalismo na perspectiva econômica explora as transferências intergovernamentais como fator que compromete *accountability* e performance fiscal (Grewal, 2014).

Por sua vez, os resultados para descentralização da despesa local no Brasil apontam para maior esforço fiscal nos entes mais descentralizados (coeficientes estatisticamente significativos em todas as versões, com valor de + 0,11 no modelo funcional híbrido). Dito de outra forma, nos estados em que a parcela da despesa total (estados mais municípios) é mais concentrada na esfera municipal (maior descentralização), os resultados fiscais tendem a ser mais positivos. De acordo com a Teoria das Escolhas Públicas (Brennan e Buchanan, 1980), a descentralização fiscal funciona como mecanismo de contenção da expansão dos gastos públicos. No entanto, observa-se uma relação inversa entre descentralização e resultado fiscal (-0,25 e -0,1) nos países

da OECD, que pode ser explicada pela defasagem entre despesa e receita, conforme mostram Escolano *et al* (2012).

A rigidez orçamentária também é um fator que explica a performance fiscal dos estados brasileiros. O gasto mais rígido, medido em termos da parcela de despesas com pessoal e juros no orçamento total, compromete a margem de manobra da política fiscal, sendo um dos fatores mais determinantes para a redução da capacidade de investimento dos estados (Anjos, 2016). Com coeficiente positivo e estatisticamente significativo em todos os modelos (com valor de + 0,12, nos modelos com formas funcionais linear e híbrido), observa-se que os estados com maior rigidez orçamentária tendem a ser mais disciplinados no campo fiscal. Devendo ser melhor explorada em pesquisas futuras, a intuição por de trás desse resultado é a seguinte: menor grau de liberdade na gestão fiscal implica maior esforço fiscal para manter as contas públicas em equilíbrio. Os efeitos da rigidez na performance fiscal dos governos subnacionais não foram objeto de análise como variável explicativa no modelo construído por Lledó e Pereira (2015).

Por fim, os resultados indicam que não há evidências de efeito relevante das condições de crédito na performance fiscal dos estados. Não houve significância estatística - nos três modelos - do coeficiente que mede os efeitos das autorizações da Secretaria do Tesouro Nacional para a realização de operações de crédito estadual.

Cabe ressaltar que os três modelos utilizados apresentam resultados consistentes para todas as variáveis analisadas, com exceção do parâmetro λ , que mede o grau de coordenação intergovernamental da política fiscal brasileira. No caso, dois modelos apontaram a existência de coordenação, porém com significância aquém do convencionalmente exigido, enquanto o terceiro descartou a coordenação. Em todos os casos, o valor do coeficiente estimado mostrou-se baixo, levantando dúvidas sobre a real capacidade do governo central em influenciar a trajetória fiscal dos entes subnacionais.



6

6

CONCLUSÃO

Esta pesquisa buscou mensurar a sincronização das respostas fiscais adotadas pelo governo central e pelos governos estaduais entre 2004 e 2016, com o objetivo de avaliar a capacidade de coordenação da política fiscal entre níveis de governo no Brasil. A partir de exame econométrico baseado em modelos com dados em painel, estimou-se a direção das respostas dos estados brasileiros aos impulsos fiscais do governo central, juntamente com os efeitos de variáveis que podem afetar a *performance* fiscal dos estados, como hiato do produto, solvência, dependência de transferências intergovernamentais, descentralização de despesas, rigidez orçamentária e disponibilidade de crédito subnacional.

Esse exercício econométrico teve como pano de fundo a importância da coordenação intergovernamental como estratégia de atuação do poder público voltada a garantir maior eficiência dos esforços da política fiscal nas funções estabilizadora e alocativa dos orçamentos. O Brasil é uma federação com número elevado de unidades federativas subnacionais e elevado grau de descentralização fiscal, quando comparado a outras federações. Além disso, o regime federativo brasileiro é do tipo integrado, tendo em vista que o governo central se apresenta com forte poder decisório na definição das regras que regulamentam as relações fiscais intergovernamentais. Nesse contexto, a coordenação entre os diferentes níveis de governo deve ser tratada como elemento chave da agenda de reformas do arcabouço institucional brasileiro, sobretudo em virtude de lacunas institucionais, dos benefícios da coordenação intergovernamental apresentados pela literatura e da rica experiência internacional dos países da OECD nessa área.

Os resultados das estimações econométricas não foram conclusivos quanto à capacidade do governo central em promover forte coordenação intergovernamental no Brasil. Entre fatores que influenciam a *performance* fiscal dos estados, o componente oscilatório dos resultados fiscais apurados no período anterior é o mais importante, com sinais de comportamento pró-cíclico na condução da gestão fiscal em relação ao hiato do produto. Essa dinâmica evidencia fragilidades do processo decisório na área da coordenação intergovernamental da política fiscal, que se somam a outros fatores

que comprometem o equilíbrio das contas públicas dos governos subnacionais no médio e longo prazo.

A rigidez orçamentária e o elevado endividamento geram melhor performance fiscal, segundo as estimativas econométricas da pesquisa. Esse fenômeno indica que os governos subnacionais em posição mais favorável – flexibilidade fiscal com melhor solvência – atuam com menor disciplina fiscal. Nessa esteira, processos de consolidação fiscal tendem a ocorrer somente quando a unidade federativa se encontra em condição fiscal desfavorável – rigidez e endividamento elevados.

Os resultados também evidenciam efeitos de outras variáveis que afetam a performance fiscal dos estados no Brasil, confirmando posições consolidadas na literatura sobre federalismo. No caso brasileiro, a dependência de transferências intergovernamentais compromete a atuação fiscal dos estados, assim como a descentralização fiscal local tende a promover maior controle das finanças públicas. Dessa forma, aquelas unidades federativas com maior capacidade fiscal e elevada descentralização local de recursos apresentam melhor performance fiscal.

É preciso reconhecer limitações da pesquisa que sugerem novos estudos sobre o tema. A atual pesquisa se restringiu a medir coordenação entre governo central e governos estaduais, deixando municípios de fora do escopo da análise. Também não foram calculados os hiatos do produto local considerando a realidade econômica de cada unidade federativa, assumindo-se que os efeitos do ciclo econômico em cada localidade são proporcionais a participação no PIB nacional. As regras fiscais não foram utilizadas como variável de controle, devido à dificuldade de encontrar para o Brasil um indicador adequado, mas sabe-se que tais instrumentos de governança podem influenciar a performance fiscal dos estados.

A pesquisa desbravou caminhos a serem mais bem explorados na agenda de reformas institucionais que vem sendo discutida em diversos países. A partir dos ensinamentos da literatura especializada e da experiência internacional, instrumentos de coordenação entre níveis de governo no federalismo podem se apresentar como alternativas para tornar as relações fiscais intergovernamentais mais consistentes e efetivas. Em última análise, a descentralização fiscal combinada com arranjos institucionais de coordenação intergovernamental pode promover estratégias nacionais no campo fiscal capazes de fomentar a estabilidade macroeconômica e a sustentabilidade das contas públicas no país.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

- ANGRIST, J., PISCHKE, J.S.. **Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion**. Princeton University Press, 1st edition, 2009.
- ARRIOLA, C., P. KOWALSKI and F. VAN TONGEREN. **The impact of COVID-19 on directions and structure of international trade**. *OECD Trade Policy Papers*, No. 252, OECD Publishing, Paris, 2021.
- BELLEMARE, M. F., WICHMAN, C. J. **Elasticities and the Inverse Hyperbolic Sine Transformation**. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 2019.
- BERGÉ, Laurent. **Efficient estimation of maximum likelihood models with multiple fixed-effects: the R package FENmlm**. CREA Discussion Paper Series 18-13, Department of Economics at the University of Luxembourg, 2018.
- BLONIGEN, B. A. and J.-H. PARK. **Dynamic pricing in the presence of antidumping policy: Theory and evidence**. *American Economic Review* 94(1), 134–154, 2004.
- BLONIGEN, B. A., PRUSA, T. J.. **Dumping and Antidumping Duties**. *Handbook of Commercial Policy*, 107–159, 2016.
- BOWN, C. P.. **Global Antidumping Database**. (Version 2.0), Brandeis University working paper, March, 2006.
- BOWN, C. P., & CROWLEY, M. A.. **Policy externalities: How US antidumping affects Japanese exports to the EU**. *European Journal of Political Economy*, 22(3), 696–714, 2006.
- BOWN, C. P.. **The global resort to antidumping, safeguards, and other trade remedies amidst the economic crisis**. Policy Research Working Paper Series WPS5051. The World Bank, 2009.
- BOWN, C. P.. **Taking Stock of Antidumping, Safeguards, and Countervailing Duties, 1990-2009**. Policy Research Working Paper; No. 5436. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19912> License: CC BY 3.0 IGO, 2010.
- BOWN, C. P.. **Emerging economies and the emergence of south-south protectionism**. Policy Research Working Paper Series 6162, The World Bank, 2012.

BOWN, C. P.. **Global antidumping database**. Technical report, World Bank, 2015.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais. Secretaria de Comércio Exterior. Subsecretaria de Inteligência e Estatísticas de Comércio Exterior. **Manual de utilização dos dados estatísticos do comércio exterior brasileiro. Versão 1.1 (02/04/2020)**. Brasília: SITEC/ Ministério da Economia, 2020.

CALLAWAY, B., SANT'ANNA, P. H. C.. **Difference-in-differences with multiple time periods**. Journal of Econometrics, 2020.

CASTILHO, Marta dos Reis. **O impacto das medidas antidumping aplicadas pelos EUA sobre as exportações brasileiras**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34., 2006, Salvador, Bahia. Salvador: Anpec, 2006.

CORREIA, S.. **A feasible estimator for linear models with multi-way fixed effects**. Duke University Preliminary Version. 2016.

CUNNINGHAM, S. **Causal Inference: The Mixtape**. Yale University Press, 2021.

DE CHAISEMARTIN, Clément; D'HAULTFOEUILLE, Xavier. **Two-Way Fixed Effects And Differences-In-Differences With Heterogeneous Treatment Effects: A Survey**. NBER Working Papers 29734, National Bureau of Economic Research, Inc., 2022.

FARIA, Fabio Martins. **A defesa comercial: origens e regulamentação das medidas anti-dumping, compensatórias e de salvaguardas**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

FARIA, Fabio Martins. **O antidumping em ambiente de expansão do comércio mundial**. In: Dumping, Subsídios e Salvaguardas: revisitando aspectos técnicos dos instrumentos de defesa comercial. / Organizadores: Felipe Hees e Marília Castañon Penha Valle. São Paulo: Singular, 2012.

FINGER, J. Michael, NG, Francis e WANGCHUK, Sonam. **Antidumping as safeguard policy**. Policy Research Working Paper; No. 2730. World Bank, Washington, DC: dez. 2001.

GARDNER, J. **Two-Stage Difference-in-Differences**. (Unpublished Working Paper, Apr. 2021). Disponível em: https://jrgcmu.github.io/2sdd_current.pdf.

GONÇALVES FERREIRA, Jurandir. **As ações antidumping no Brasil e seus efeitos nas importações**. Dissertação de mestrado apresentada à Universidade de Brasília. Brasília: 2014.

GOODMAN-BACON, A.. **Difference-in-differences with variation in treatment timing**. Journal of Econometrics, 2021.

HECKMAN, J., ICHIMURA, H., TODD, P.. **Matching as an econometric evaluation estimator: evidence from evaluating a jobs training program**. Review of Economic Studies 64, 605–654, 1997.

HEES, Felipe. **O dumping ao longo da História e seus efeitos para o comércio**. In: Dumping, Subsídios e Salvaguardas: revisitando aspectos técnicos dos instrumentos de defesa comercial. / Organizadores: Felipe Hees e Marília Castañon Penha Valle. São Paulo: Singular, 2012.

JABBOUR, L., Tao, Z., VANINO, E., ZHANG, Y.. **The good, the bad and the ugly: Chinese imports, European Union anti-dumping measures and firm performance**. Journal of International Economics 117, 1–20, 2018.

KANNEBLEY JÚNIOR, S.; REMÉDIO, R. R.; OLIVEIRA, G. **Antidumping e Concorrência no Brasil: uma avaliação empírica**. In: Avaliação de políticas públicas no Brasil : uma análise das políticas de defesa da concorrência / Editores: Guilherme Mendes Resende, Nilo Luiz Saccaro Junior e Mário Jorge Mendonça – Rio de Janeiro : Ipea : Brasília, DF : Cade, 2020.

KHANDER, S. R., KOOLWAL, G. B., SAMAD, H. A.. **Handbook on impact evaluation Quantitative methods and practices**. Washington, DC: The World Bank, 2010.

KONINGS, J. and H. VANDENBUSSCHE. **Heterogeneous responses of firms to trade protection**. Journal of International Economics 76(2), 371 – 383, 2008.

LU, Y., Z. TAO, and Y. ZHANG. **How do exporters respond to antidumping investigations?** Journal of International Economics 91(2), 290–300, 2013.

NITA, A. C., & ZANARDI, M. **The First Review of European Union Antidumping Reviews**. The World Economy, 36(12), 1455–1477, 2013.

PIERCE, J. R. **Plant-level responses to antidumping duties: Evidence from U.S. manufacturers**. Journal of International Economics 85(2), 222–233, 2011.

PRUSA, T. **The Trade Effects of U.S. Antidumping Actions**. In: Feenstra, R. C. (ed.) "The Effects of U.S. Trade Protection and Promotion Policies". University Chicago Press, Chicago, 1996.

PRUSA, T. J. **On the Spread and Impact of Antidumping**. Canadian Journal of Economics 34(3): 591-611, 2001.

PRUSA, T. J.. **Anti-dumping: A Growing Problem in International Trade**. The World Economy, 28(5), 683–700, 2005.

ROTH, Jonathan, SANT'ANNA, Pedro H. C., BILINSKY, Alyssa, POE, John. **What's Trending in Difference-in-Differences? A Synthesis of the Recent Econometrics Literature**. Arxiv: Econometrics, v. 2, 13 jan. 2021.

SANDKAMP, A.-N. **The trade effects of antidumping duties: Evidence from the 2004 EU enlargement**. Journal of International Economics, 103307, 2020.

SOUZA, Gustavo. Li, HAISHI. **The Employment Consequences of Anti-Dumping Tariffs: Lessons from Brazil**. Working Paper. University of Chicago October 22, 2020.

SUN, Liyang; ABRAHAM, Sarah. **Estimating dynamic treatment effects in event studies with heterogeneous treatment effects**. Journal of Econometrics, 2020.

VANDENBUSSCHE, H., & ZANARDI, M.. **The chilling trade effects of antidumping proliferation**. European Economic Review, 54(6), 760–777, 2010.

VINER, J. **Dumping: A problem in international trade**. University of Chicago Press, 1923.

ZANARDI, M. **Anti-dumping: What are the Numbers to Discuss at Doha?** The World Economy, 27(3), 403–433, 2004.

ZANARDI, M. **Antidumping: a problem in international trade**. Eur. J. Polit. Econ. 22, 591–617, 2006.

idn



idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO