

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL EM UMA DIMENSÃO NORMATIVA: UM ESTUDO PRELIMINAR SOBRE ECONOMIAS PERIFÉRICAS A EXEMPLO DO RIO GRANDE DO NORTE, NO PERÍODO DE 1997/2006

*FISCAL RESPONSIBILITY LAW (FRL) IN A LEGAL
SIZE: A PRELIMINARY STUDY ON A PERIPHERAL
ECONOMIES AS EXAMPLE OF RIO GRANDE DO
NORTE, IN THE PERIOD OF 1997/2006*

WILLIAM GLEDSON E SILVA

Mestre em Economia – PPGECO/UFRN
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
williangledson@gmail.com

LUIS ABEL DA SILVA FILHO

Mestrando em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande
do Norte - UFRN
Graduado em Economia pela Universidade Regional do Cariri - URCA
abeleconomia@hotmail.com

ADRIANO OLIVIER DE FREITAS SILVA

Mestre em Economia – PPGECO/UFRN
Analista de Projetos e pesquisador na área Industrial
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
adrianofrs@gmail.com

Recebido em: 23/07/2009

Aprovado em: 12/10/2009

ISSN 2175-5787

Resumo

O presente artigo objetiva examinar as implicações institucionais da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sob a economia do Estado do Rio Grande do Norte (RN), enfocando a influência dessas na regulação das contas públicas potiguar, viabilizando o equilíbrio na gestão fiscal e o alcance de um crescimento econômico estável e sustentável. A hipótese desta pesquisa reflete os efeitos da instituição antes mencionada em relação às finanças públicas estadual, a qual promove a existência de tendências de equilíbrio, assim como uma sustentabilidade econômica de longo prazo. Usa-se, para o estudo, uma revisão de literatura institucionalista associada à utilização de instrumentais estatísticos descritivos, que permitam medir o comportamento econômico potiguar entre os anos de 1997 e 2006. Finalmente, nota-se que o advento da LRF passa a regular mais adequadamente as contas públicas do RN, tendo como consequências desse processo a ocorrência de evidências de equilíbrio e de um crescimento econômico sustentável no período em discussão.

Palavras-Chaves: Instituições; LRF; RN.

Abstract

The present paper aims to examine the institutional implications of the Fiscal Responsibility Law (FRL) over the economy of the state of Rio Grande do Norte – RN (state in the north of Brazil), focusing the influence of this law over the regulation of the potiguar (name given to those born in that state) public accounts, enabling the balance in the fiscal management and the achievement of a stable and sustainable economical growth. The hypothesis of this research reflects the effects of the already mentioned institution in relation to the state public finances, which promotes the existence of balancing tendencies, as well as a long term economical sustainability. It's used for the study a review of institutionalist literature associated to the use of descriptive statistical tools, which allow us to measure the potiguar economical behavior from 1997 through 2006. At last, it's been observed that the advent of the LRF starts to regulate in a more appropriate way the public accounts of the RN, resulting in the occurrence of balancing evidences and in a sustainable economical growth in the time under discussion.

Key-Words: Institutions; LRF; RN.

1 INTRODUÇÃO

As relações econômicas situadas em uma dimensão regional passam a ser uma importante fonte de discussão na atualidade, visto que o atual pensamento relativo à economia sugere a manutenção da estabilidade e do equilíbrio nas contas públicas. Assim, nota-se a clara evidência de se examinar a participação do estado em um contexto restritivo, principalmente, no que se refere aos espaços menos dinâmicos.

Nesse sentido, podem-se recorrer às teorias de natureza Keynesiana, já que tal perspectiva defende a participação mais efetiva dos governos na ativação dos ambientes econômicos a partir do princípio da demanda efetiva¹. Em contraste a essa perspectiva, faz-se necessário postular visões mais ortodoxas que advertem da premência do setor público quanto à manutenção do equilíbrio fiscal e a busca pela estabilidade econômica.

Diante desses aspectos, nota-se a pertinência da análise do descentralismo fiscal (no contexto federativo brasileiro) em face a LRF, a saber: o fenômeno da descentralização no Brasil, que reflete nos governos sub-nacionais, caso do RN, requer uma regulamentação mais contundente, conforme se verifica na LRF. Assim, a emergência desse exame está associado ao escopo teórico institucionalista, que se vincula a nova economia institucional².

Esses argumentos carecem de certos fundamentos teóricos que lhes acrescentem o essencial para a análise em construção. Dito isso, a nova economia institucional (NEI) é o aporte capaz de sustentar as afirmativas centrais do atual exame, manifestando-se de modo efetivo na posterior discussão da Lei de Responsabilidade Fiscal (marco regulatório centro deste estudo)

Após a sintética argumentação anterior, torna-se pertinente delimitar mais cuidadosamente o problema central desta pesquisa: a LRF tem contribuído favoravelmente para a garantia do crescimento econômico potiguar de modo estável e sustentável?

A hipótese central desse estudo propõe que as regras advindas da LRF possibilitam o alcance da estabilidade e sustentabilidade econômica potiguar, sem, no entanto, interromper a trajetória de crescimento estadual, refutando a idéia de que, para esse fim, é necessária uma participação intensa e desregrada do setor público.

¹ Esse princípio adverte que os gastos movimentam a atividade produtiva, sendo premente a existência de contingências que viabilizem a geração desses dispêndios, especialmente se forem de natureza estatal, ainda que o princípio do equilíbrio fiscal seja violado. (BLANCHARD, 2004; KEYNES, 1985).

² Fundamento teórico central deste estudo, a partir da compreensão de Douglas North.

As motivações decorrentes do presente artigo relacionam-se com a convergência entre o instrumento normativo já mencionado e a teoria institucional. Assim, a emergência dessas regras articula mais adequadamente às administrações públicas, (em particular a potiguar), visto que o período antecedente à implementação da LRF apresentou tendências desequilibradoras do ponto de vista fiscal, em virtude dos fundamentos da constituição de 1988. (LOPREATO, 2002; RESENDE, 2001)

De fato, esses motivos sugerem a elaboração desse estudo, que suscita como objetivo central a análise das condições econômicas do RN após o advento da LRF, observando o comportamento de receitas e despesas estaduais e do Produto Interno Bruto (PIB), na tentativa de verificar se esse processo tem sido instável e sustentável.

Portanto, este artigo encontra-se dividido em mais cinco seções além dessa introdução. Na seção dois são apresentados os aspectos metodológicos essenciais ao estudo; no item três exibem-se os fundamentos essenciais da participação do setor público na economia, paralelamente ao descentralismo fiscal; na quarta parte, propõe-se a discussão, de modo sintético, da teoria institucional, que sustentará as normas exercidas pela LRF para os propósitos deste artigo; na quinta seção, evidenciam-se a análise dos resultados e as conseqüentes contribuições advindas do estudo; na última parte, mostram-se as considerações finais e as eventuais recomendações para trabalhos futuros.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A construção do presente artigo decorre de um conjunto de procedimentos metodológicos, os quais sistematizam a elaboração do estudo em desenvolvimento. Nesse sentido, essa pesquisa do tipo exploratória pretende discutir o comportamento da economia norte-rio-grandense a partir dos fundamentos relacionados às finanças públicas, tomando como referência a LRF como regente institucional dos aspectos fiscais.

Para tanto, almeja-se utilizar uma análise apenas de uma unidade da federação brasileira, tendo em vista a observância de seu comportamento perante as mudanças legislativas empreendidas pela LRF (discussão a ser desenvolvida mais adiante). Essas orientam a conduta das gestões públicas nacionais, refletindo, de mesma forma, no ente federativo potiguar.

Assim sendo, a operacionalização relativa à pesquisa exige a utilização de alguns instrumentos, quais sejam: inicialmente, usa-se uma revisão de literatura que apresente as atribuições do setor público em um sistema federativo como o brasileiro, associada aos aspectos da teoria institucional convergente a NEI; em um segundo momento, utiliza-se amostragem referente às finanças públicas potiguares, cujo objetivo é tratá-las por meio de ferramentas da estatística descritiva, como por exemplo, taxas de crescimento relativo, taxas de participação relativa, etc.

Essas evidências sugerem a utilização de dados integralmente secundários, os quais permitem uma primeira aproximação conclusiva para o objeto de estudo aqui proposto, mas que proporciona condições relativamente consistentes para que se possa inferir a partir deste exame. Logo, como serão coletados e quais as fontes para as informações mencionadas?

A coleta dos dados decorre de *sites* existentes na *internet*, tais como: a Secretária de Tesouro Nacional (STN), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA DATA). Com efeito, as mencionadas fontes fornecem as informações prementes ao estudo, cuja expectativa é trabalhá-las a partir dos instrumentos estatísticos descritivos enfatizados, para que, após a obtenção dos resultados, esses sejam interpretados pelos principais fundamentos teóricos desta discussão.

De fato, pretende-se estabelecer uma comparação intertemporal na análise, evidenciando-se, anos antecedentes ao advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, contrastando com o período imediatamente após a implementação do citado marco regulatório. Esse procedimento procura verificar as tendências estabilizadoras e de sustentabilidade relativas à economia do RN, com vistas a sistematizar de modo mais adequado a investigação em andamento.

Uma vez coletados os dados fiscais potiguares, tornará o fundo de participação dos estados (FPE)³, a receita tributária (RT), e as outras receitas de transferências (ORT), que excluem o FPE. Essas variáveis serão relacionadas com a receita corrente (RC), com vistas a medir a participação dessas na RC. Semelhantemente, será realizado o mesmo procedimento com as despesas, para que se possa estabelecer uma comparação comportamental das contas públicas potiguares.

³ Essa transferência constitucional decorre do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI) de competência da União, que em conjunto fornecem 21,5% de todo o montante destinado aos estados.

Portanto, em linhas gerais, essas são as condições metodológicas sistematizadoras do presente artigo, cuja pretensão no item que se segue é suscitar os primeiros aspectos teóricos do atual trabalho, que se relacionam com o papel do setor público em um contexto federativo o brasileiro. Assim, como se comporta unidades da federação como o RN nesse processo?

3 ASPECTOS FEDERATIVOS E O PAPEL DO SETOR PÚBLICO

A partir de agora se faz necessário realizar algumas considerações acerca do sistema federativo brasileiro, focalizando sua fase descentralizadora. Além disso, essa federação apresenta características peculiares, sobretudo no que diz respeito à região nordestina, em que se insere o estado do Rio Grande do Norte.

Dito isso, o sistema federativo brasileiro, o qual é composto pela União, estados, Distrito Federal e municípios, estabelece uma relação que envolve repartições de receitas e atribuições inerentes a federação. Por vezes, nota-se uma concentração tributária em torno da União associada às inúmeras competências a ela pertencentes. Em outros casos, observa-se uma descentralização não apenas dos recursos, como também das atribuições destinadas aos subníveis de governo. (REZENDE, 2001)

A partir dessas ponderações, existem federações (como é o caso da brasileira) que apresentam duas dimensões federativas: a primeira delas decorre da verticalização, essa dimensão corresponde ao fato de que os recursos e/ou atribuições são destinadas da União para as esferas subnacionais; da mesma forma, a orientação horizontal sugere que as regiões mais desenvolvidas distribuam para as menos favorecidas os recursos federativos, já que os tributos originários desses espaços mais dinâmicos são alocados pelo Governo Federal e, posteriormente, são repassados às localidades menos competitivas por meio dos mecanismos distributivos da federação. (AFONSO; SERRA, 1999)

Essas evidências federativas no Brasil são emblemáticas, visto que os comentários precedentes anunciam os conceitos de centralismo e/ou descentralismo fiscal, que sistematizam uma maior ou menor autonomia e poder decisório por parte dos gestores locais, isto é, a maior liberdade dos administradores legitimada constitucionalmente é entendida como descentralismo, ao passo que o contrário se faz verdadeiro. Além disso, uma maior participação nos recursos e gastos é descentralismo, contrariamente, restrições a esses aspectos são entendidas como centralismo.

Uma ressalva é que, a partir de 1930, com o fim da república velha até os dias atuais, houve no Brasil uma alternância significativa de períodos de centralização e descentralização fiscal. De fato, historicamente assiste-se no país essas mudanças de postura federativa, mediante a conjuntura política, econômica e social vivenciada, em virtude das circunstâncias empreendidas na federação brasileira. (MAIA GOMES; MACDOWELL, 1995)

Após esses breves esclarecimentos, nota-se que a partir de 1988, ano que emerge a Constituição Federal, o que se evidencia em termos federativos é uma ampliação substancial do descentralismo fiscal, acarretando determinadas problemáticas à federação nacional. Isso,

que se verifica no país, requer um cuidado mais acentuado no exame desses aspectos do ponto de vista da estabilidade macroeconômica e o equilíbrio fiscal. Por que isso ocorre?

Em termos de estabilidade macroeconômica, o que acontece são tendências de instabilidade de preços (inflação), pois se não houver regras claras do ponto de vista dos aspectos fiscais das diversas unidades da federação, pode ocorrer o surgimento e agravamento de déficits públicos, que são capazes de criar e retroalimentar focos inflacionários. (FRANCO, 2003; TOYOSHIMA, 1999)

Já no que se refere à dimensão fiscal, observa-se que o descentralismo desregrado tende a provocar problemas alocativos na União, pois esse renuncia recursos em benefício as demais unidades da federação, sem o devido ajuste nas despesas do Governo Federal. Além disso, as esferas subnacionais passam a expandir seus dispêndios de modo mais pronunciado, sendo inadequado, em virtude da ampliação do seu escopo de arrecadação, fortemente relacionado às transferências intergovernamentais.

Tanto a instabilidade macroeconômica, como a possibilidade de desequilíbrios fiscais são relevantes nesse processo. No entanto, qual o papel que o setor público assume no discutido contexto? Tomando como referência os governos subnacionais, esses se encontram mais próximos aos habitantes das diversas localidades, conhecendo melhor suas demandas e podendo atender mais coerentemente as necessidades locais. Por causa disso, o argumento de que o descentralismo é importante em países como o Brasil. (REZENDE, 2001)

Por outro lado, esse papel referente ao setor público pode ser questionado, já que o processo de descentralismo fiscal pode impulsionar a chamada proliferação municipal e/ou crescimento das entidades da federação (normalmente suas economias são pouco dinâmicas). Nesse sentido, o enfatizado movimento é preocupante ao país, visto que ao invés de atender mais adequadamente as demandas locais, o que pode acontecer é o surgimento de instabilidades macroeconômicas e desajustes numa dimensão fiscal. (FRANCO, 2006; MAIA GOMES; MACDOWELL, 2005)

Assim, torna-se necessário fazer alguns comentários que contrastam com a análise prévia. De fato, uma participação da esfera governamental de modo inconsistente tende a gerar os efeitos antes apresentados, ainda que sua presença seja indispensável. Com efeito, regiões como o Nordeste, que exibem diversos pontos de baixo dinamismo, requerem um estado capaz de patrocinar a ativação das economias existentes no espaço nordestino, cuja expectativa é a redução na heterogeneidade espacial. (ARAUJO, 2000)

Para que os governos subnacionais atuem de forma mais incisiva, um sistema federativo como o brasileiro deve ser descentralizado, fornecendo às gestões de menor amplitude autonomia e poder decisório associados a um significativo volume de recursos destinados a elas. Essa prerrogativa é essencial para a atenuação das diferenças regionais, garantindo o almejado crescimento dessas economias.

Entretanto, a descentralização fiscal e o papel do setor público nesse contexto necessitam estabelecer a seguinte relação: O governo subnacional deve atuar incisivamente na economia, todavia não deve exceder os limites orçamentários colocando em risco tanto o ajuste fiscal como a estabilidade macroeconômica nos três níveis da administração pública. Por sua vez, a União deve transferir receitas às entidades de menor amplitude, para que elas possam atuar mais adequadamente na provisão de bens e/ou serviços públicos destinados aos agentes. Contudo, esse movimento deve estar sujeito a determinadas regras que limitem gestões imprudentes e que venham a causar problemáticas não elimináveis na economia.

Finalmente, esses comentários até então evidenciados necessitam de um cuidado mais significativo, visto que um governo subnacional participativo e ainda responsável depende de instituições mais sólidas do ponto de vista formal, já que as informalidades institucionais⁴, conforme reforça North (1993), tendem, nesse processo, a colocarem em dificuldade as gestões fiscais dessas esferas federativas. Tais aspectos serão mais detalhadamente verificados no próximo item.

4 INSTITUIÇÕES E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Na atual seção é pretensão realizar algumas considerações a respeito da teoria institucional, concomitantemente a uma análise da LRF, que para os propósitos deste trabalho assume a forma de uma instituição formal capaz de regular as contas públicas das diversas entidades federativas brasileiras, particularmente no que se refere ao Rio Grande do Norte. Assim, pode-se compreender nas palavras de North:

[...] instituciones son las reglas del juego em uma sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos em el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo em que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico. (NORTH, 1993 p. 13)

Diante do exposto, nota-se que essas regras são preponderantes para a dinâmica do sistema econômico, sendo de suma importância a sua emergência para restringir dois fatores relevantes para a economia capitalista: os custos de transação e as incertezas. Tais prerrogativas afetam diretamente o equilíbrio eficiente, visto que os custos de transação são entendidos como ônus na esfera da negociação, do monitoramento e da coordenação relativos aos agentes; no que tange as incertezas, essas são decorrentes da assimetria de informações própria da natureza sistêmica. (PERES, 2007)

As ponderações precedentes revelam contingências que podem afetar o equilíbrio eficiente na economia, necessitando de regras claras e suficientemente consistentes para moderar os custos de transação e as incertezas existentes na economia, provenientes das interações humanas. De fato, a persistência desses fatores inibe a ocorrência da estabilidade e

⁴ A cultura, de valores e costumes retratam as instituições informais para North (1993). A cultura de gastos excessivos no Brasil é significativa, mas para que se alcance uma solução consiste é necessário regras formais, que serão discutidas adiante.

o alcance do chamado equilíbrio econômico, particularmente para os propósitos deste artigo, o equilíbrio na dimensão fiscal. (NORTH; TOYOSHIMA, 1999)

Os elementos antes explicitados demonstram a importância da existência de regras, cuja expectativa é verificar se essas são suficientes para restringir os fatores aqui enfatizados e se possibilitam o advento da estabilidade econômica e o alcance do almejado equilíbrio eficiente. Para tanto, ainda restam duas ponderações fundamentais a atual pesquisa: as chamadas instituições formais e informais.

Referentes às instituições informais, essas representam os valores, costumes, regras de conduta, cultura, etc., que estão contidos na própria sociedade ao longo do tempo, historicamente determinados. Com efeito, as enfatizadas contingências afetam nas relações econômicas, demonstrando que não apenas as regras formais repercutem na interação entre os agentes, ao contrário, observa-se que fatores herdados em forma de herança nas sociedades influenciam significativamente nesse processo.

Então, quais os impactos que essas considerações teóricas podem influenciar na dimensão fiscal? A resposta a essa indagação é trivial, uma vez que as condições econômicas herdadas do pós 1988 e, que se propagou pelo último decênio do século XX, trouxe ao país repercussões substancialmente negativas às diversas administrações públicas existentes no Brasil. Tais efeitos produziram instabilidades econômicas (focos inflacionários), desajustes fiscais (déficits públicos nas diversas instâncias de governo), dívidas crescentes, etc. (FRANCO, 2006).

Diante disso, nota-se que o descentralismo fiscal promoveu dois efeitos díspares, de um lado, a forte descentralização apontada por Afonso e Araujo (2000) possibilitou a ampliação do volume de receitas dos subníveis de governo, expandindo a possibilidade da formulação de políticas públicas e viabilizando, por essa razão, a tendência de maior atendimento das demandas locais; por outro lado, os efeitos contrários, já anunciados em passagens anteriores, são contundentes e carecem de instituições mais consistentes para melhor restringir esses aspectos desfavoráveis.

A partir dessas ponderações, as quais sugerem que a descentralização fiscal é questionável e capaz de afetar a estabilidade e o equilíbrio fiscal. Observa-se a necessidade do advento do marco regulatório (notadamente formal) que assuma este papel restritivo. Assim, surge no Brasil a LRF, que passa a definir normas de finanças públicas imprescindíveis a esse processo. Afinal, o que se pode inferir a respeito dessa instituição?

Antes da discussão acerca dos aspectos legislativos, faz-se necessário atribuir algumas interpretações teóricas no que se refere à LRF: Há a convergência entre os fundamentos legislativos da LRF e a perspectiva novo-clássica já que essa vertente sugere preceitos como a transparência, a credibilidade, a utilização de metas, etc. Além disso, nota-se que a tentativa de se reduzir os custos de transação e incerteza é moldada nas expectativas racionais, que se alicerçam em fundamentos como a reputação das autoridades (para os propósitos deste trabalho os administradores públicos). (CONCEIÇÃO, 2002; MODENESI, 2005)

Essas prerrogativas revelam determinados princípios inerentes ao discutido marco regulatório, entretanto, essa instituição orienta o comportamento dos gestores, indicando-lhes, inclusive, o procedimento a ser adotado por esses. Do ponto de vista da transparência⁵ nas contas públicas, observa-se que, para se atingir os mencionados propósitos, é atribuição do instrumento propor que,

[...] a questão da transparência volta a ser contemplada com a obrigatoriedade da publicação, ao fim de cada semestre, do Relatório Resumido de Execução Orçamentária por todos os Poderes, bem como a entrega ao final de cada quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal, contendo os demonstrativos do período do exercício, a comparação entre os limites estabelecidos pela lei e o alcançado pelo ente, e a indicação das medidas corretivas adotadas caso algum limite tenha sido ultrapassado. (GILBERTI, 2005 p. 8).

O antes exposto demonstra a convergência da lei com os fundamentos novo-clássicos. Além disso, outra ponderação importante relaciona-se com a idéia da renúncia fiscal, visto que essa prerrogativa, às vezes, tem sido tomada como uma política de atração de investimentos, instaurando a chamada guerra fiscal, e pondo em dificuldade as próprias gestões públicas dos governos subnacionais. (LOPREATO, 2002)

Afinal, como pode repercutir negativamente a renúncia de receitas? A existência dessa pode proporcionar desajustes significativos do ponto de vista fiscal, já que abdicar de recursos, sem contrapartidas de arrecadação, tende a gerar déficits relevantes nos orçamentos dos praticantes desta modalidade de política. Acrescente-se a isso a questão cultural (instituição informal), pois é uma característica da natureza dos administradores públicos brasileiros a busca pela internalização de investimentos mediante incentivos fiscais, uma vez que, normalmente, a perda de recursos próprios tende a ser mais de que recompensada pelas transferências intergovernamentais.

⁵ Referências ao artigo I da LRF.

Assim sendo, a LRF determina que as eventuais renúncias⁶ de recursos devem ser realizadas, conforme as seguintes ponderações: caso o órgão abdique de certo contingente de receitas, deverá fazer constar em orçamento a respectiva compensação do recurso, cuja finalidade é inibir a geração de déficits e, conseqüentemente, o alcance do controle fiscal nesse processo.

Uma última análise a respeito das atribuições da LRF decorre do ponto de vista das despesas, visto que essas devem sempre ser financiadas por alguma fonte de recurso. No entanto, uma das grandes polêmicas recorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal é a questão do comprometimento com pessoal, já que essa estabelece metas limitadoras para o custeio da máquina. Assim, a União deverá comprometer até 50% da sua receita corrente líquida com pessoal, estados, o Distrito Federal e os municípios gira em torno de 60%⁷. Tanto a renúncia de receitas como os limites de gasto são prerrogativas novo-clássicas, visto que as metas propostas pela teoria são postuladas pela LRF. Além desse aspecto, nota-se alguma credibilidade no instrumento legal por parte das administrações públicas e, ainda que mantidas características culturais, a instituição tem promovido mudanças significativas na dimensão fiscal. Assim, inclusive as incertezas e os custos de transação são estabilizados do ponto de vista federativo, pois a citada credibilidade orienta os gestores a seguirem tal mecanismo regulatório, melhorando de modo tendencial as finanças federativas brasileira.

Portanto as relações institucionais (notadamente formais) e a LRF comportam-se de modo congruente, viabilizando adequadamente a emergência da atual discussão. De fato, os esforços teóricos delimitados na atual seção fornecem os atributos necessários para o exame a ser desenvolvido no item posterior, o qual suscita a reflexão central existente no estudo. Assim sendo, qual o poder regulatório decorrente da LRF?

5 NOTAS ANALÍTICAS SOBRE A ECONOMIA POTIGUAR DO PONTO DE VISTA DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Neste item torna-se fundamental a análise da influência da Lei de Responsabilidade Fiscal (como uma instituição formal) sobre o comportamento da economia do RN, tomando

⁶ Referências ao artigo I da LRF.

⁷ Referências ao artigo XIX da LRF.

como referência a ideia de que o desempenho das finanças públicas tende a impactar na atividade econômica estadual. De fato, o que se pretende discutir ao longo da atual seção são os efeitos empreendidos pela LRF, demonstrando anos que antecedem a implementação dessa regulamentação comparativamente aos primeiros anos após a sua criação.

Assim, é importante fazer algumas considerações a respeito das condições das finanças públicas potiguares, enfatizando as possíveis mudanças consequentes do advento do marco regulatório de orientação fiscal brasileiro. Assim, faz-se necessário discutir nas tabelas 1 e 2 o comportamento das receitas do Rio Grande do Norte, tomando como referência o Capacidade de arrecadação Própria (CAP) Grau de Dependência (GD), com vistas a verificar a consistência institucional da LRF refletida na arrecadação estadual.

Analisando as tabelas 1 e 2, constata-se a existência de um comportamento semelhante, na média, dos períodos examinados, ainda que certas peculiaridades foram observadas. Inicialmente, analisando o CAP, verifica-se que, nos anos antecedentes a LRF, o esforço tributário potiguar demonstra uma tendência de queda na arrecadação própria em relação a todo o volume de recursos estaduais.

Em contrapartida, os anos após a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal revelam uma reversão de tendência, visto que a arrecadação própria potiguar passa a crescer relativamente ao conjunto das receitas do estado, demonstrando consistência institucional do marco regulatório em discussão. Isso se deve ao fato de que uma das prerrogativas da legislação impõe restrições à prática da renúncia fiscal, sendo observado o progresso das finanças públicas norte-rio-grandense.

Além desses aspectos, faz-se necessário considerar o comportamento do GD nesse contexto, ressaltando sua importância relativa na composição das receitas do RN. Diferentemente do CAP, que mesmo revelando médias semelhantes nos períodos examinados apresenta características distintas, o GD, por sua vez, explicita comportamentos similares nas séries temporais observadas, sem a constatação de mudanças de tendência. No entanto, o que se pode inferir é a ideia de que houve uma sutil queda na dependência de recursos intergovernamentais, porém as características precedentes a LRF são mantidas após a criação dessa instituição.

Tomando-se como referência os argumentos institucionais de North (1993), nota-se, nesse primeiro conjunto de resultados, que a LRF não apresenta uma consistência regulatória tão acentuada e capaz de alterar as tendências econômicas potiguares, ainda que tenha

induzido a gestão pública estadual à ampliação do esforço alocativo próprio, contudo significativamente ténue nos períodos em análise.

TABELA 1 - Comportamento das Receitas Estaduais Potiguaras no período de 1997/2000 (%)

Período	CAP	GD
1997	10,89%	84,14%
1998	10,57%	82,74%
1999	10,30%	81,85%
2000	8,08%	83,30%
Média	10%	83%

Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados do STN (2009)

TABELA 2 - Comportamento das Receitas Estaduais Potiguaras no período de 2001/2006 (%)

Período	CAP	GD
2001	8,05%	84,03%
2002	8,74%	81,15%
2003	9,28%	80,15%
2004	10,26%	82,67%
2005	10,53%	82,41%
2006	10,72%	83,30%
Média	10%	83%

Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados do STN (2009)

Após as considerações prévias, faz-se necessário examinar outro conjunto de resultados relativos às despesas potiguaras, os quais revelam a participação da despesa de custeio (também compreendida como despesa de pessoal) que se refere ao GCP. Além desse indicador, evidencia-se a participação relativa do dispêndio com investimento em relação ao corrente Dispêndio com Investimento (DI) e Despesa Corrente (DI/DC), representando o comportamento das despesas norte-rio-grandenses no mesmo contexto anterior e pós a LRF.

Tabela 3. Comportamento das Despesas Estaduais Potiguaras no período de 1997/2000 (%)

Período	GCP	DI/DC
1997	86,42%	9,16%
1998	78,03%	13,49%
1999	77,25%	9,96%
2000	78,59%	14,34%
Média	80%	12%

Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados do STN (2009).

Tabela 4. Comportamento das Despesas Estaduais Potiguares no período de 2001/2006 (%)

Período	GCP	DI/DC
2001	80,60%	13,60%
2002	49,86%	18,86%
2003	49,67%	10,45%
2004	49,50%	10,79%
2005	50,52%	9,18%
2006	53,00%	12,79%
Média	56%	13%

Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados do STN (2009).

Observando as evidências contidas nas tabelas 3 e 4, realizaremos alguns comentários: no que se diz respeito ao GCP, esse indicador revela a existência de uma proporção excessivamente elevada no custeio da máquina pública estadual potiguar, demonstrando uma média no período anterior ao desenvolvimento da LRF da ordem de 80%. O contraste a esse aspecto ocorre após a implementação do marco regulatório, pois o esforço de redução nos dispêndios com pessoal passa a permanecer dentro da média estabelecida em lei.⁸

Diante dessas evidências, analisaremos o DI/DC. Com os resultados das tabelas 3 e 4, nota-se que o comportamento dos dispêndios com investimento segue características relativamente semelhantes, ano a ano, nos períodos examinados. Em determinados momentos, os gastos com investimento são mais pronunciados, ao passo que, em outros, o que se percebe é uma queda significativa.

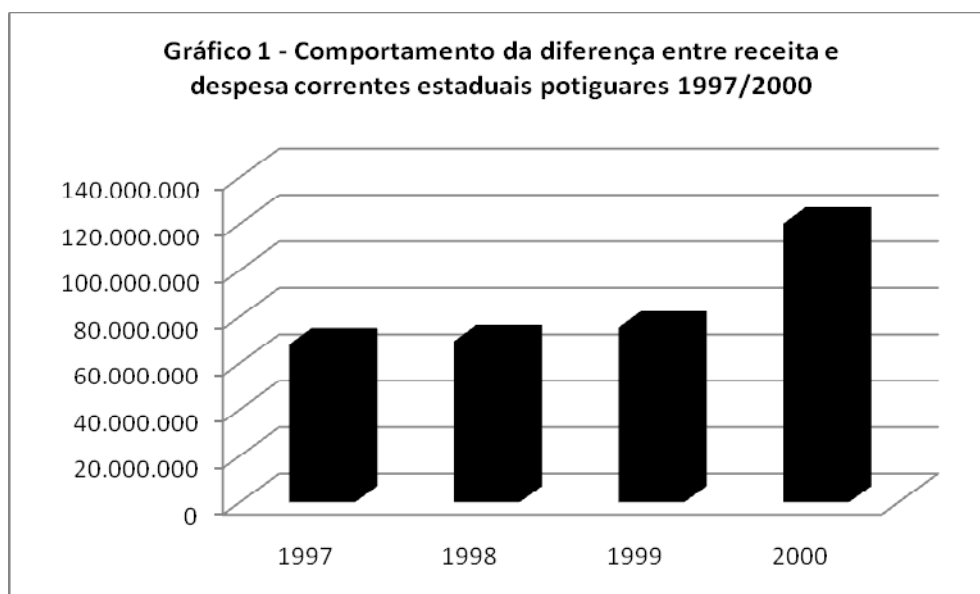
A única constatação entre os períodos analisados é a pequena elevação nos investimentos após o advento da LRF, demonstrando que, na série temporal considerada, esse indicador específico comporta-se de modo similar. De fato, pode-se ressaltar que a consistência institucional não trouxe progressos substanciais por ocasião da implementação

⁸ No artigo XIX da LRF, a meta quanto ao endividamento com pessoal para os estados e Distrito Federal é de 60%, sendo esse o limite a ser obedecido por parte dos entes.

do marco regulatório. Porém, uma característica fundamental na composição dos gastos públicos potiguares mostra evidências relevantes a partir das regras aqui examinadas?

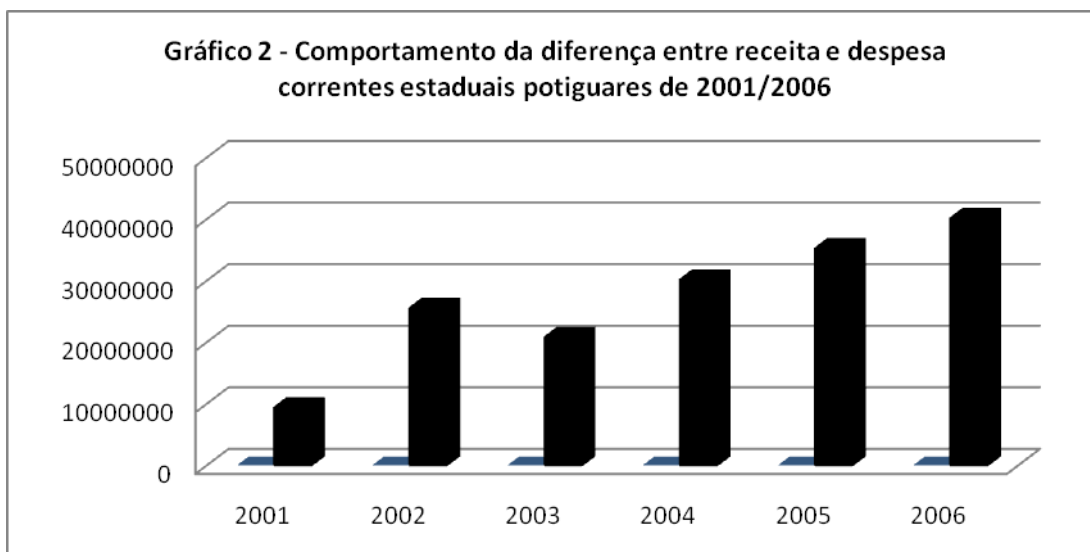
Conforme as ponderações de North (1993) e Toyoshima (1999), percebe-se que as regras claras, do ponto de vista formal, passam a reger de melhor maneira, nesse contexto, o comportamento da gestão pública potiguar, visto que de fato os gastos governamentais do RN no período pós LRF passam a ser orientados de modo mais significativo para os investimentos em detrimento ao custeio da máquina. Isso quer dizer que, de certo modo, as instituições têm atuado positivamente na economia norte-rio-grandense, exibindo uma evolução considerável em relação às finanças estaduais.

A partir desses comentários, torna-se premente analisar um novo conjunto de resultados, na tentativa de verificar se as evidências, até então apresentadas, são realmente contundentes, já que há um contraste no exame empreendido. Para tanto, mais um indicador é proposto, o qual corresponde à diferença entre RC e DC, conforme sugere Riane (2002). Como se comporta o hiato entre receita e despesa correntes do estado do RN?



Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados da STN (2009)

Fon
te:
elab
orad
o
pelo
s
auto
res
a
part
ir
dos
dad
os
da
ST
N
(2009).



De posse das evidências exibidas nos gráficos 1 e 2, nota-se que o comportamento da diferença entre receita e despesa correntes é sempre ascendente, independentemente do período observado. Evidentemente, verifica-se que existem distinções acentuadas entre as séries consideradas, já que, de 1997 a 2000, apesar da ocorrência de movimentos positivos no período, averigua-se certa proximidade nos resultados da série temporal, ao passo que, nos anos de 2001 a 2006, o comportamento ascendente é mais pronunciado.

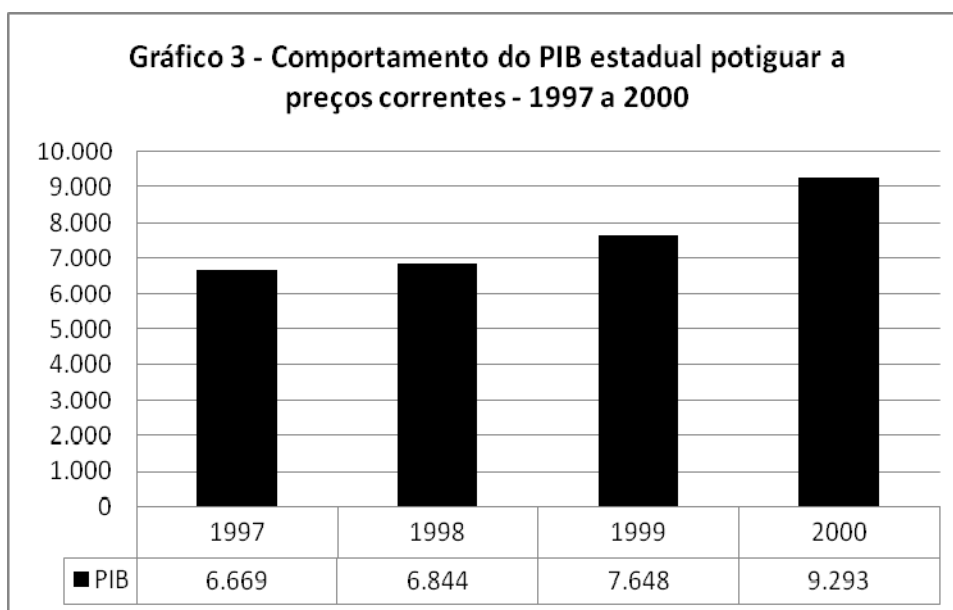
Assim, a diferenciação evidenciada pode ser decorrente das instituições manifestadas na LRF, uma vez que essas regras procuram estabelecer um comportamento orçamentário capaz de tender ao equilíbrio, induzindo a existência de arrefecimentos e/ou eliminação dos déficits públicos. Com efeito, essa ponderação no RN passa a ganhar significância, visto que as regras em análise impõe aos gestores limites recorrentes da legislação, demonstrando de modo categórico a pertinência quanto à consistência institucional da regulamentação de natureza fiscal.

Nesse sentido, o que se observa é a possibilidade da existência de uma sustentabilidade da economia potiguar, já que as evidências demonstradas acompanham a seguinte tendência: em primeiro lugar, nota-se que a arrecadação, apesar de ainda dependente, tem demonstrado sinais de possível fortalecimento alocativo, que perpassa um esforço tributário originário dos próprios esforços do órgão; do ponto de vista das despesas, percebe-se uma mudança na composição dos gastos norte-rio-grandenses, reduzindo o custeio da máquina e ampliando, de modo pouco representativo, os investimentos públicos; por fim,

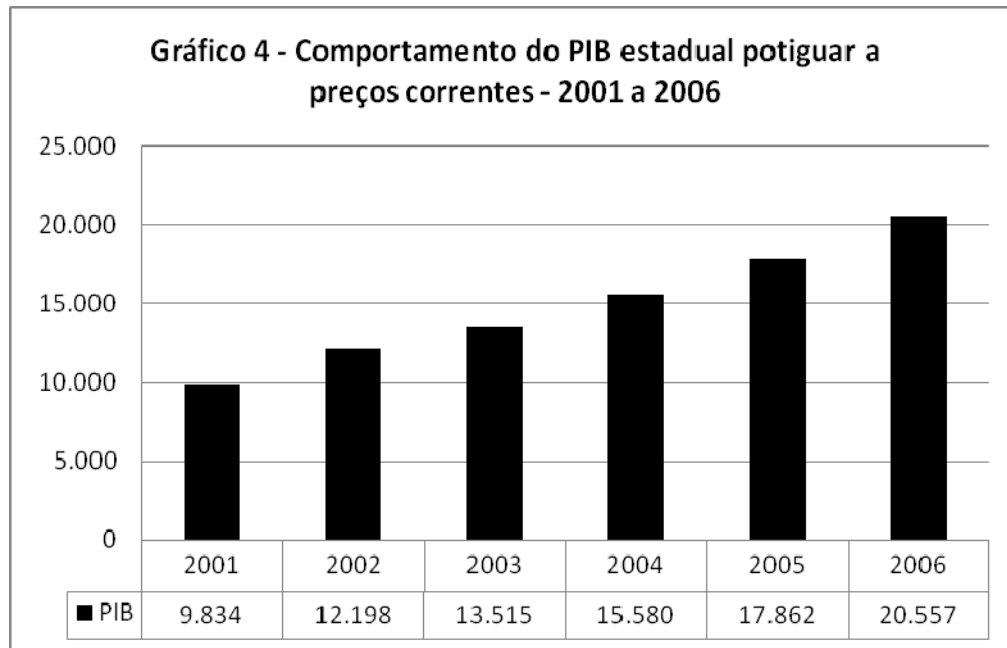
evidencia-se uma expansão na diferença entre RC e DC, sinalizando a ampliação no superávit orçamentario, assim como a possibilidade do financiamento das despesas estaduais.

A partir desses comentários e da consideração do conjunto de resultados contidos nos gráficos 3 e 4, observa-se que a economia do Rio Grande do Norte mantém um comportamento de crescimento semelhante entre os períodos analisados, mesmo diante de um marco regulatório restritivo, como é o caso da LRF. De fato, essas evidências são fundamentais a existência do atual exame, uma vez que, para dinamizar a atividade econômica potiguar, não é de grande necessidade a ocorrência de déficits correntes, esse poderá ser moderado e/ou eliminado pelo poder institucional da legislação em vigência e, mesmo assim, as tendências de ascensão econômica não serão interrompidas.

Assim, pode-se contestar os argumentos Keynesianos de que, para haver crescimento econômico, é premente a ocorrência de gastos públicos pronunciados, ainda que haja déficits correntes. Contrastando essas ponderações, as quais podem extraídas da compreensão de Blanchard (2004), os resultados da atual pesquisa mostram que a ocorrência de equilíbrio nas contas públicas não impede à ocorrência de tendências de crescimento econômico, ao contrário, a emergência de instituições formais como é o caso da LRF torna esse processo sustentável no longo prazo, inibindo, inclusive, a possibilidade de interrupções nesta trajetória.



Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do IBGE (2009)



Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do IBGE (2009)

Desse modo, pode-se realizar alguns comentários conclusivos acerca da análise empreendida no atual artigo: conforme os resultados deste artigo, o que se evidencia é a ocorrência de movimentos estabilizadores⁹ que poderão ser sustentáveis no longo prazo; além disso, essas condições econômicas não inibem o aumento o PIB potiguar, pelo contrário, houve a preservação de movimentos de ascensão.

Assim, essa situação possibilita concluir que a economia do RN tende a atingir o equilíbrio nas contas públicas, manter trajetórias e crescimento, conservar a estabilidade e finalmente, atingir o equilíbrio eficiente proposto por Peres (2007). Apesar do receio institucionado a LRF, é possível afirmar que essa tem sido de grande relevância para o estado potiguar.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após essa discussão, algumas colocações conclusivas são necessárias, dentre as quais se podem incluir que, de fato, a Lei de Responsabilidade Fiscal demonstrou certa consistência

⁹ Estabilidade aqui entendida como comportamento adequado nos preços da economia, que se elevam em função de maiores déficits públicos, conforme indica Franco (2006) e Modenesi (2005)

institucional, regulando de modo mais adequado a gestão fiscal potiguar. Além disso, observou-se que a composição das despesas estaduais passaram a ser orientadas de forma mais pronunciada na direção dos investimentos, ressaltando o poder das instituições contidas na LRF na contenção dos gastos com custeio.

Acrescenta-se a isso a configuração das receitas, já que essas, ainda que dependentes de recursos intergovernamentais, revelaram tendências de melhorias na capacidade alocativa do RN. Por conseguinte, evidenciou-se que as restrições recorrentes do marco regulatório do ano 2000 disciplinaram, de modo plausível, as contas públicas estaduais sem, no entanto, inibirem as tendências de crescimento econômico norte-riograndenses.

Portanto, essas contingências demonstraram que a economia potiguar tem alcançado, de modo satisfatório, uma gestão fiscal mais adequada, associada a um ritmo de crescimento econômico relativamente sustentável, limitando as possibilidades de interrupção nessa trajetória e mantendo a estabilidade pelo cenário da economia do estado. Assim, pode-se aceitar a hipótese residente nesta pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, R. B. A. **O Federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico.** 2003. Tese de Doutorado. Instituto de Economia. Unicamp. Campinas.

ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

ARAÚJO, T. B. **Ensaio Sobre O Desenvolvimento Brasileiro: Heranças E Urgências.** Rio de Janeiro: Revan Fase, 2000 p. 165-196.

BLANCHARD, O. **Macroeconomia.** 3. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Estados e municípios.** Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em 20 fev. 2009.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX.** São Paulo: Editora UNESP, IE – Unicamp, 2002.

FRANCO, G. H. B. **Crônicas da Convergência: Ensaio Sobre Temas Já Não Tão Polêmicos.** Rio de Janeiro: Editora Topbooks, 2006.

GIUBERTI, A. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeitos sobre o Gasto com Pessoal dos Municípios Brasileiros.** In: Anais do Encontro Nacional de Economia – ANPEC, Natal/RN, 2005.

IBGE. **Contas Regionais – Brasil.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 17 set. 2009.

LOPREATO, F. L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação.** São Paulo: Editora UNESP, IE, Unicamp, 2002.

MODENESI, A.M. **Regimes Monetários.** Bauru: Manole, 2005.

NORTH, D. C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. Fondo de cultura Económica. México, 1993.

PERES, U. D. Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público. Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas – EESP/FGV. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, Mai. – Ago., Vol. 9, n. 24. Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado, São Paulo, Brasil; 2007, pp. 15 – 30.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. 2.ed. São Paulo: ATLAS, 2001.

TOYOSHIMA, S. H. **Instituições e Desenvolvimento Econômico** – Uma análise crítica das idéias de Douglas North. Departamento de Economia. Universidade Federal de Viçosa, Viçosa: In: Anais do III Encontro Nacional de Economia Política, 1 , 1998, pp. 96 – 112.