UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

**EFEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE OS GASTOS DOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Ana Carolina Giuberti

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Fabiana Fontes Rocha

SÃO PAULO
2005

Prof. Dr. Adolpho José Melfi
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof.^a Dr.^a Maria Tereza Leme Fleury
Diretora da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Ricardo Abramovay
Chefe do Departamento de Economia

Prof.^a Dr.^a Fabiana Fontes Rocha
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Teoria Econômica

ANA CAROLINA GIUBERTI

**EFEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE OS GASTOS DOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Fabiana Fontes Rocha

SÃO PAULO

2005

Dissertação defendida e aprovada no Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – Programa de Pós-Graduação em Economia, pela seguinte banca examinadora:

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Seção de Publicações e Divulgação do SBD/FEA/USP

Giuberti, Ana Carolina

Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros / Ana Carolina Giuberti. -- São Paulo, 2005.

54 p.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2005
Bibliografia.

1. Finanças públicas 2. Orçamento público I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade.
II. Título.

CDD – 336.82

Agradeço a meus pais, Dorício e Inez, pelo amor e apoio incondicionais e a Werner por dividir comigo mais esta etapa.

Agradeço a professora e orientadora Fabiana pelo apoio a esta pesquisa e por me socorrer nos momentos de dúvida. Agradeço também aos professores Carlos Eduardo e Náercio pelas valiosas sugestões na etapa de qualificação que contribuíram para o aprimoramento deste trabalho.

E agradeço ao CNPQ pelo suporte financeiro que possibilitou a conclusão deste mestrado.

Resumo

Este trabalho estuda o efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre os municípios brasileiros. De modo particular, avalia qual era a situação fiscal dos municípios, se essa situação necessitava ser controlada através da imposição de uma regra e se o limite imposto sobre as despesas com pessoal afeta esses municípios e contribui para redução do gasto público. Em relação à situação fiscal, os problemas de déficit corrente e gasto excessivo com pessoal não aparecem de modo generalizado. Ambos se restringem a uma pequena parcela dos municípios, o que indica que o limite imposto pela Lei não afeta na média os municípios. De fato, a resposta à questão levantada sobre qual o é impacto da Lei sobre os gastos com pessoal no conjunto dos Municípios brasileiros mostra que a LRF afeta de modo positivo o gasto com pessoal. Isto não deve levar à conclusão de que ela não está sendo cumprida, pois dado que a despesa com pessoal apresentada pelo conjunto dos Municípios brasileiros nos últimos anos ficou abaixo do limite estabelecido pela Lei, conclui-se que há espaço para uma elevação desse gasto sem que isso implique numa infração a mesma. Contudo, o estudo também analisa o impacto da LRF sobre os municípios que enfrentavam um elevado gasto com esse item de despesa. Neste caso, o resultado alcançado permite concluir que a LRF é relevante para controlar o gasto com pessoal.

Abstract

This work studies the effect of the recent budget rule adopted in Brazil, called Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), on its municipalities. It investigates if the problems of fiscal deficits and expenditures on salaries and wages of public employees, including retirement expenditures, were so high as to justify the imposition of a fiscal rule as were in the case of Brazilian states. It also evaluates if the limit established by the law on government's payroll had any effect on the mayors behavior towards this item of the public budget and contributed to reduce the public spending. In regard of the fiscal situation of the Brazilian municipalities, neither the fiscal deficit nor the government's high payroll appeared as generalized problem. These are problems restricted to a small number of cities, which indicates that the LRF should not have a significant effect on government's payroll. In fact, the result of the dynamic effect panel model estimated to evaluate the LRF's impact on government's payroll shows that the law's effect is positive. However, this should not lead to the conclusion that the law is being broken. As the data shows, the limit imposed by the LRF is not binding, which leaves space for a growth in the government's payroll. On the other hand, when the analysis of the LRF's effect on the government's payroll is restricted to the cities that had a high spending on salaries and wages, the result is that the limit imposed by the law has the expected effect of controlling the high expenditures.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS.....	2
1. Introdução.....	3
2. Literatura.....	6
2.1 As Instituições Orçamentárias.....	7
2.2 A Forma Federativa de Governo e o Federalismo Fiscal.....	10
2.3 O Sistema Eleitoral	15
3. Como o Brasil se Enquadra nesta Literatura.....	18
3.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal	21
4. A Situação dos Gastos Municipais.....	24
5. Avaliação da LRF.....	31
5.1 O Impacto da LRF no Gasto com Pessoal dos Municípios Brasileiros	32
5.1.1 Método de Estimação	35
5.1.2 Resultado	38
5.2 O Impacto da Lei nos Municípios com Elevada Despesa com Pessoal	40
5.2.1 Método de Estimação	41
5.2.2 Resultado	43
6. Conclusão	45
Referências.....	47
ANEXO A.....	51
ANEXO B.....	52
ANEXO C.....	54

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Percentual de Municípios que apresentaram déficit corrente.....	26
Tabela 2: Razão Despesa Total com Pessoal/RCL	27
Tabela 3: Razão Despesa Total com Pessoal/RCL	28
Tabela 4: Percentual de Municípios com Razão Despesa Total com Pessoal/RCL acima de 60%.....	28
Tabela 5: Percentual da Receita Corrente oriunda de Transferências da União	29
Tabela 6: Percentual da Receita Corrente oriunda de Transferências dos Estados.....	30
Tabela 7: Resultado do Modelo de Paineis.....	39
Tabela 8: Resultado do Modelo Logit.....	43

1. Introdução

Déficits públicos persistentes e o acúmulo de dívida que deles resultam são fatores de preocupação pelo efeito que produzem sobre a economia. Governos que recorrem repetidas vezes ao endividamento para cobrir déficits orçamentários necessitam elevar suas taxas de juros freqüentemente para continuar financiando suas dívidas. Uma das conseqüências desse aumento de juros é o aumento da incerteza quanto à capacidade do Governo honrar seus compromissos. Juros mais altos e maior incerteza se refletem numa menor taxa de crescimento do PIB.

Numa estrutura federativa como o Brasil, o controle efetivo do déficit público estadual e municipal escapa da esfera federal, sendo este controle tão mais difícil quanto maior a descentralização dos gastos e quanto menor sua padronização. Com isso, por mais que o Governo Federal se empenhe em realizar superávits, o ajuste fiscal pode ficar comprometido se Estados e Municípios usarem os fundos públicos de forma irresponsável. A crise fiscal enfrentada pelos Estados na segunda metade da década de 90 é um exemplo das conseqüências dos gastos excessivos, bem como da falta de controle da União sobre os demais entes.

Modelos neoclássicos buscam explicar o acúmulo de dívidas como resultado da maximização de bem estar de indivíduos governados por planejadores benevolentes (ver Barro (1979)). Por outro lado, a Economia Política positiva vê esse acúmulo como o resultado da interação entre formuladores de política com preferências distintas. A forma como esta interação ocorre bem como o ambiente no qual ela está inserida dependem, por sua vez, das características político-institucionais da economia. O sistema eleitoral adotado no país, que determina como e com que periodicidade os representantes são eleitos, é uma dessas características político-institucionais. Eleições periódicas, como as dos países democráticos, geram incerteza sobre qual será a preferência da maioria no futuro. Neste caso, gastos excessivos e acúmulo de dívida seriam a forma encontrada pelo governo hoje de influenciar as políticas à disposição do próximo governante (ver Alesina e Tabellini (1990) e Persson e Svensson (1989)).

A organização do Estado, e em particular o modo como os recursos são alocados entre os responsáveis pelas decisões de gastos, é outro fator político-institucional que influencia o

déficit público. Se as decisões de gastos são tomadas por diversos agentes de modo descentralizado e são financiadas por um fundo comum de recursos, tem-se uma tendência a gastos excessivos e déficit, conforme a tragédia dos comuns demonstra¹. Países organizados numa federação, que adotam o federalismo fiscal e nos quais os governos locais possuem como fonte de receita as transferências intergovernamentais, estão mais propensos a apresentarem este problema².

Neste sentido, uma regra orçamentária que limite o gasto excessivo gerado pelos demais fatores é vista como benéfica para a sociedade (Tabellini e Alesina (1990)). Além disso, a literatura atribui um papel próprio para procedimento orçamentário – regras e instituições através das quais o orçamento é elaborado - na explicação do tamanho da dívida e dos déficits do governo³. Este tamanho dependeria da existência ou não de limites para o financiamento e emissão de dívida, de metas numéricas para determinadas variáveis fiscais, por exemplo, dívida e gasto com pessoal, da presença de uma regra de orçamento equilibrado, e do procedimento seguido para a elaboração, execução e divulgação do orçamento. Em linhas gerais, a presença de limites, metas numéricas e procedimentos de elaboração centralizados em torno de um agente como maiores prerrogativas tendem a gerar menores déficits fiscais e menor acúmulo de dívida.

No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de maio de 2000 é a norma orçamentária mais recente adotada pelo país. Sua promulgação ocorreu seguida ao episódio da crise de endividamento dos Estados brasileiros, que resultou, em 1997, no refinanciamento das dívidas de 25 dos 27 Estados brasileiros pelo Governo Federal⁴. Nesta ocasião, além dos recorrentes déficits, os Estados apresentavam um histórico de gastos com pessoal bastante elevado, equivalendo em média a 79,1% da receita corrente líquida, em 1995, 65,4%, em 1996, e 59,8%, em 1997, e superando 100% no caso do Rio de Janeiro entre 1995 e 1996⁵. A LRF traz desse modo dois limites para controlar os gastos públicos: limite de endividamento e

¹ Isto ocorre devido ao fato dos direitos de propriedade não estarem bem definidos, como será demonstrado no desenvolvimento deste trabalho.

² Velasco (1997).

³ Drazen (2002), p.697.

⁴ Os Estados do Tocantins e Amapá não tiveram suas dívidas refinanciadas.

⁵ Fonte: FINBRA – Finanças do Brasil. Disponível: www.stn.fazenda.gov.br.

limite de gasto com pessoal. Além disso, busca controlar todos os demais aspectos do orçamento desde a formulação até a execução, e privilegia a questão da transparência ao exigir a publicação de relatórios de execução.

As regras de conduta fiscal estabelecidas na LRF se aplicam à União, aos Estados e aos Municípios de modo irrestrito. No caso do limite para a despesa com pessoal, Estados e Municípios são tratados de forma igual, ambos devendo cumprir o limite de 60% da receita corrente líquida. Em relação aos Estados, limitar este item de despesa do orçamento público trouxe o resultado esperado em termos de contribuição para o ajuste fiscal, como constataam Rocha e Giuberti (2004). De fato, os dados acima indicam que a despesa com pessoal era excessiva e uma das fontes do problema fiscal. Entretanto, pergunta-se qual era a situação geral dos Municípios brasileiros, tanto em relação aos déficits e ao endividamento, quanto do ponto de vista do gasto com pessoal, quando a LRF foi promulgada. Em particular, é importante saber se a situação dos Municípios nos últimos anos era tão grave quanto a dos Estados e, dada a sua situação fiscal, se os Municípios se beneficiaram com o tratamento dado pela LRF, em especial no caso da despesa com pessoal. Isto porque, existe um “*trade-off*” associado à imposição de uma regra. Ao mesmo tempo em que limitar o gasto público pode trazer benefícios para a sociedade, este limite pode reduzir as políticas à disposição dos governantes para enfrentar crises econômicas.

Deste modo, o objetivo deste trabalho é analisar a situação fiscal dos Municípios brasileiros e o impacto da LRF sobre as despesas municipais para o período de 1997 a 2003. Especificamente, o estudo aqui desenvolvido buscará responder se o limite imposto para a despesa com pessoal afeta de alguma forma o comportamento dos administradores no que diz respeito a esse item de despesa.

Este trabalho está assim organizado: a próxima seção traz os elementos debatidos na literatura como os determinantes do déficit público. A seção 3 caracteriza quais os possíveis fatores que influenciam o déficit estão presentes no Brasil. A seção 4 mostra qual é a situação fiscal dos municípios brasileiros no período analisado. A seção 5 apresenta o estudo do objeto aqui proposto e a última seção traz as conclusões obtidas.

2. Literatura

Na literatura sobre déficits públicos, o modelo neoclássico apresentado por Barro (1979) pode ser considerado o ponto de partida. Neste modelo, também conhecido como modelo de suavização dos impostos (*tax smoothing*), o autor busca explicar o déficit como a forma encontrada pelo Governo de minimizar as distorções associadas a variações na tributação. Parte-se de uma economia fechada sem capital, na qual o agente representativo, que consome, trabalha e poupa, tem sua função de utilidade maximizada pelo Governo, um planejador benevolente. Com o objetivo de financiar o gasto público, o Governo tributa a renda do trabalhador, um imposto distorcivo, pois afeta a oferta de trabalho. Dado que a função de utilidade é côncava, o resultado ótimo é uma alíquota constante para o imposto. O Governo, desse modo, incorre em déficits nos períodos de maior gasto - principalmente os de guerra - e acumula dívida para evitar o aumento das distorções oriundas da oscilação da política fiscal. A contrapartida vem nos períodos de menor gasto, no qual se acumulam superávits.

Evidências empíricas apresentadas por Barro (1986) e Barro (1990) corroboram o resultado do modelo acima. No primeiro artigo, o autor mostra que o comportamento do déficit fiscal dos Estados Unidos, para o período que compreende desde a Primeira Guerra Mundial até 1982, segue o padrão previsto pelo modelo de *tax smoothing*, com períodos de recessão econômica e guerra influenciando de modo positivo o déficit. Em Barro (1990), estes resultados são reafirmados tanto para os Estados Unidos quanto para o Reino Unido.

No entanto, quando se olha para a experiência, tanto dos países da OCDE quanto dos países em desenvolvimento como os da América Latina a partir da década de 70, o que se observa são longos períodos de déficits e acumulação de dívida em tempos de paz, bem como resultados fiscais distintos em países com economias similares (Alesina e Perotti (1994)). Estes fatos, dificilmente se conciliam com a visão neoclássica.

No desenvolvimento dessa literatura, o ramo conhecido como Economia Política procura explicar o déficit público através de modelos para os quais o apresentado por Barro (1979) é um *benchmark* normativo⁶. Esses modelos, em sua maioria, podem ser considerados modelos

⁶ Alesina e Perotti (1994), p.4.

positivos, pois procuram explicar os desvios observados do déficit fiscal e da dívida pública em relação ao comportamento previsto pelo *benchmark* para essas variáveis. Deste modo, alguns modelos procuram explicar o déficit e/ ou a dívida incorporando o comportamento oportunista por parte dos formuladores de política, outros assumem que os eleitores sofrem de algum tipo de ilusão fiscal, e outros levantam a questão da distribuição de riqueza entre as gerações⁷. Há ainda dentro da Economia política os modelos que incorporam os aspectos político-institucionais, tais como a organização do Estado, na explicação do porquê os governos incorrem em déficits orçamentários, sejam eles persistentes ou não.

Dentre esses aspectos político-institucionais, três serão discutidos detalhadamente no que se segue: as instituições orçamentárias; a forma federativa de governo; e o sistema eleitoral, que elege os governantes e representantes da sociedade. As instituições orçamentárias englobam, entre outras, regras como a Lei de Responsabilidade Fiscal e possuem papel crescente tanto na explicação da ocorrência de déficits fiscais e acúmulo de dívida quanto no estudo de como reduzi-los. A forma federativa de governo e o sistema eleitoral apresentam elementos importantes na determinação do resultado fiscal.

2.1 As Instituições Orçamentárias

Entende-se por instituições orçamentárias as regras e regulamentos segundo os quais os orçamentos são preparados, aprovados e executados.⁸ Estas instituições podem ser divididas em dois grandes grupos estudados na literatura: normas formais que impõem limites quantitativos a variáveis fiscais e regras de procedimento. O primeiro grupo engloba a regra de orçamento equilibrado, limites para a emissão de dívida e restrições ao financiamento de déficits, metas numéricas para determinadas variáveis fiscais e a imposição de um teto para as despesas públicas. O segundo grupo, por sua vez, compõe-se de regras que determinam como o orçamento deve ser elaborado, aprovado e implementado pelos gestores públicos, quem pode apresentar emendas e como elas devem ser votadas, os limites para as mesmas e se o orçamento pode ser alterado ao longo de sua execução, como e por quem.

⁷ Para uma revisão mais abrangente dos diversos modelos de Economia Política que buscam explicar o déficit público e o acúmulo de dívida ver Drazen (2002), cap. 14.

⁸ Alesina e Perotti (1996), p.2.

Os dois tipos de instituições orçamentárias afetam o resultado fiscal, mas a extensão com que isso ocorre depende do tipo de regra adotada. Alesina e Perotti (1996) argumentam que regras de procedimento possuem um efeito maior em termos de disciplina fiscal do que regras de orçamento equilibrado. Os autores também identificam dois tipos de instituições orçamentárias que regulam o procedimento: instituições hierárquicas, nas quais o procedimento pelo qual o orçamento elaborado é centralizado em torno do Primeiro Ministro ou Ministro da Fazenda, o que limita a capacidade do Legislativo de apresentar emendas à proposta de orçamento do Executivo; e instituições colegiadas, nos quais o Legislativo e os demais ministros do Executivo possuem participações semelhantes. Estes dois tipos de instituição também apresentam resultados fiscais distintos: os resultados fiscais serão superiores em termos de disciplina e ajuste fiscal no procedimento hierárquico quando comparados com os resultados do procedimento colegiado. Outra questão crucial apontada pelos autores é a transparência na elaboração e execução do orçamento. Instituições que garantem a divulgação dos procedimentos e resultados orçamentários para o público eliminam a assimetria de informação que permite ao governo adotar políticas que ferem a responsabilidade fiscal.

Evidências empíricas dos resultados acima são encontradas, por exemplo, em Von Hagen (1992) e Alesina et al (1999). Von Hagen (1992) apresenta evidências para países da União Européia de que procedimentos mais hierárquicos levam a uma disciplina fiscal maior, enquanto Alesina et al (1996), encontram resultados semelhantes em seu estudo para os países da América Latina.

Outra corroboração de que as instituições explicam os déficits públicos pode ser encontrada no estudo comparativo para os países da OCDE realizado por Alesina e Perotti (1994). Os autores mostram que estes países apesar de possuírem características econômicas semelhantes apresentam diferentes resultados em termos de dívida/déficit público. Bélgica, Irlanda e Itália apresentam uma razão dívida PIB acima de 100%, enquanto Austrália e Alemanha uma razão abaixo de 30%. A questão proposta é buscar quais os fatores que tornavam esses países diferentes entre si e que poderiam explicar a existência de persistentes déficits. Utilizando os modelos de economia política que analisam desde o oportunismo dos formuladores de política conjugado com a ilusão fiscal dos eleitores até modelos que enfatizam os efeitos de instituições orçamentárias, a conclusão obtida é que o modelo que incorpora as instituições

orçamentárias é o que melhor explica por que alguns países da OCDE e outros não acumularam déficits nas últimas décadas.

Outros estudos apresentam evidências de que regras que limitam o gasto governamental de fato alcançam seus objetivos. Em seu artigo, Abrams e Dougan (1986) apresentam um modelo no qual o orçamento é determinado pelo ponto em que o custo marginal de uma arrecadação maior por parte do Governo é igual ao benefício marginal de um maior gasto público. Desse modo, fatores que alteram os custos e/ou os benefícios de um gasto maior afetam o resultado fiscal. Com isso, limites ao endividamento podem levar a gastos menores se o custo dos empréstimos não for desprezível, pois elevam o custo marginal. Do mesmo modo, limites constitucionais ao gasto e à arrecadação de receitas afetam o resultado fiscal. Ao ser aplicado para os estados americanos e para os governos locais, este modelo apresentou como resultado que limites constitucionais reduzem o gasto público, mas limites ao endividamento não apresentam qualquer efeito.

Tabellini e Alesina (1990) mostram que regras fiscais que limitam o gasto e o déficit apresentam o efeito esperado. Em seu modelo, os governantes incorrem em déficits excessivos devido a incertezas associadas à preferência quanto ao tipo de gasto que o próximo governante terá. O fato de não saber com exatidão quem vencerá as eleições seguintes leva o governante atual a gerar um déficit orçamentário, pois isso lhe permite aumentar os gastos nas áreas de sua preferência ao mesmo tempo em que limita o gasto nas outras áreas caso seu oponente vença. Assim, regras que separam a escolha intertemporal da decisão de alocação de recursos dentro do mesmo período impedem a ocorrência de déficits por questões estratégicas. Por outro lado, como analisam Peletier, Dur e Swank (1999), essa mesma regra que no modelo de Tabellini e Alesina (1990) elimina o déficit excessivo, induz o governante a reduzir o investimento público. O primeiro efeito aumenta a utilidade *ex-ante*, enquanto que o segundo a reduz. Neste caso, a análise do benefício de uma regra de orçamento equilibrado depende de qual dos efeitos predomina.

Alt e Lowry (1994) analisam os governos estaduais dos EUA e encontram que leis que restringem o acúmulo de déficit e que afetam o fim do ano fiscal possuem maior eficácia ao forçarem o reconhecimento explícito do déficit fiscal atual no orçamento do período seguinte.

2.2 A Forma Federativa de Governo e o Federalismo Fiscal

A forma federativa de governo pode ser definida como o sistema político, no qual não apenas o Governo Central, mas também os governos locais possuem determinado grau de autonomia outorgado pela Constituição do país. O federalismo fiscal, por sua vez, é o ramo da ciência econômica que estuda quais as funções do governo e os instrumentos de política econômica são melhores centralizados e quais devem ser alocados em níveis subnacionais de governo (Oates (1999), p.1120). Esses dois elementos podem ser combinar de forma perversa no que diz respeito ao déficit público.

De acordo com a teoria tradicional do federalismo fiscal⁹, representada por Musgrave (1959) e Oates (1972), podem ser traçadas linhas gerais para a divisão de tarefas entre as esferas de governo. A estabilidade macroeconômica e a redistribuição de renda, bem como a provisão de bens nacionais, como defesa, devem ser responsabilidade do Governo Central ao passo que os governos locais devem prover os bens e serviços cujo consumo ocorre dentro da sua jurisdição. A base para esta receita está no Teorema da Descentralização apresentado abaixo:

“... in the absence of cost-savings from the centralized provision of a [local public] good and of interjurisdictional externalities, the level of welfare will always be at least as high (and typically higher) if Pareto-efficient levels of consumption are provided in each jurisdiction than if any single, uniform level of consumption is maintained across all jurisdiction.” (Oates (1972), p.54 citado em Oates (1999), p.1122).

Existe, assim, um *trade-off* entre eficiência e externalidade associado a cada tipo de provisão de bens, seja ela uniforme ou descentralizada. A provisão uniforme de um bem para toda a economia enquanto incorpora em sua decisão as externalidades associadas à provisão do mesmo, tende a ser mesmo eficiente, pois fornece a mesma quantidade do bem para jurisdições com preferências e custos de fornecimento diferentes. Por outro lado, a provisão descentralizada garante aos governos locais melhores condições de atender a demanda dos seus constituintes por bens e serviços, pois a provisão destes estará mais próxima das suas preferências, o que proporcionará um ganho de bem estar em geral maior do que aquele associado a uma provisão uniforme para toda a economia. Entretanto, os governos locais

⁹ Para uma discussão detalhada das teorias de federalismo fiscal ver Mendes (2002).

tendem a não incorporar as externalidades associadas ao fornecimento do bem nas suas decisões de gastos.

Devido às externalidades geradas e à mobilidade dos indivíduos entre as jurisdições de um mesmo país que a redistribuição de renda está alocada como uma política do Governo Central. Pois, um governo local que promova, isoladamente, um programa forte de transferência de renda irá atrair um fluxo de indivíduos pobres de outras jurisdições e promover uma emigração dos indivíduos mais abastados, uma vez que estes arcarão com o custo deste programa. Este por sua vez pode não alcançar o resultado esperado.

Quando o federalismo fiscal é aplicado a uma economia estruturada sob a forma federativa de governo outros instrumentos de política fiscal são incorporados aos que estavam anteriormente à disposição do Governo Central e dos governos locais. Em especial, estes últimos passam a ter acesso a uma base própria de tributação e à dívida como instrumento de política econômica, enquanto aquele passa a ter a sua disposição as transferências intergovernamentais de recursos. A base própria de tributação e a dívida viabilizam aos governos locais de fato decidir sobre seu próprio orçamento – direito este que deve ser garantido pela Constituição, uma vez que constitui uma das características do sistema federativo -, e como e quanto gastar em bens e serviços de acordo com a demanda de seus eleitores. Já as transferências intergovernamentais permitem ao Governo Central promover políticas de equalização fiscal entre as jurisdições, via transferências incondicionais; fazer com que um governo local internalize os benefícios que a provisão de algum bem ou serviço na sua jurisdição traz para outras jurisdições, normalmente através de transferências condicionais; e promover uma melhora no sistema tributário como um todo. Esta melhora, como argumenta Oates (1999), está relacionada à questão da distorção na alocação de recursos associada à tributação. A arrecadação centralizada, com uma única alíquota para todo o país, de impostos que não sejam contrapartida de prestação de serviços por parte do governo, não gera as distorções na alocação de recursos que a arrecadação descentralizada acarreta. Existe, assim, um argumento fundamentado na eficiência para centralizar a arrecadação de impostos nas mãos do governo nacional. No entanto, são estes instrumentos abrem espaço para uma possível piora no déficit público.

O federalismo fiscal e o sistema federativo de governo, quando presentes na mesma economia, podem levar a uma piora do déficit fiscal de dois modos: via descentralização da provisão de bens e serviços e através da transferência de recursos do Governo Central para os governos locais.

A descentralização da prestação de serviços e da provisão de bens, com a transferência de responsabilidade do governo nacional para os governos locais, permite que os contribuintes exerçam uma influência maior sobre as decisões de gastos do governo. Conforme argumenta John Wallis, citado por Oates (1985), esta maior influência faz com que estes contribuintes prefiram aparelhar o setor público de modo a fornecer os bens e serviços localmente. O resultado da descentralização seria um setor público local maior, o que levaria a maiores gastos¹⁰. Oates (1985), em seu estudo para os governos estaduais americanos, apresenta evidências empíricas que corroboram esta hipótese.

Por outro lado, um sistema baseado na arrecadação centralizada de tributos, com posterior redistribuição via transferências do governo central para os governos locais também pode levar a uma tendência de gastos excessivos, pois o governo local pode aumentar seus gastos sem que a contrapartida seja o aumento nos impostos pagos pelos seus contribuintes. Como os recursos arrecadados para as transferências provêm de uma base que engloba todo o país, o governo local não internaliza o custo total desse aumento do gasto público. Tem-se, deste modo, que o efeito de um aumento nos recursos disponíveis sobre o gasto público depende da origem desses recursos: o crescimento no gasto será maior para um aumento das transferências intergovernamentais quando comparado ao crescimento oriundo de uma maior arrecadação de impostos na própria jurisdição. Este efeito é conhecido na literatura como *“flypaper effect”*.

¹⁰ Existe na literatura a hipótese contrária de que a descentralização fiscal levaria a governos locais menores. Esta hipótese tem por base o modelo apresentado por Brennan e Buchanan (1977, 1978, 1980) no qual o Estado é o Leviatã que busca extrair o máximo de receita tributária da economia. Neste caso, a descentralização fiscal seria uma forma de limitar a ação do Leviatã: a competição entre as jurisdições pelos agentes econômicos, que são livres para migrar, reduziria a quantidade de receita extraída da economia. Oates (1985) não encontra evidências empíricas que sustentem esta hipótese.

O problema exposto acima, aqui resumido como arrecadação centralizada e decisão de gasto descentralizada, pode ser enquadrado no chamado problema do *common pool* ou fundo comum. Esta questão aparece em vários modelos, mas pode ser ilustrada pelo modelo de dois períodos apresentado por Persson e Tabellini (2002) e resumido abaixo:

Considere uma economia de dois períodos com dois grupos de interesses distintos $J=R,D$, no qual o governo maximiza a utilidade de um indivíduo representativo de cada grupo. Os indivíduos de cada grupo diferem entre si pelo tipo de gasto público que preferem. A utilidade do bem privado de cada indivíduo é dada por $u = c_1 + c_2 + V(x)$, onde $c_i, i=1,2$ representa o consumo de bens privados a cada período e x é o lazer, enquanto que a utilidade do bem público g é $H(g_i^J), J=R,D, i=1,2$, $H(\cdot)$ uma função côncava. O governo fornece bem público no dois períodos, sendo que no primeiro todo o gasto é financiado por dívida pública, dívida esta paga no segundo período. Assim as restrições orçamentárias do governo são dadas por $g_1 = b$ no primeiro período e $g_2 + b = \tau l$ no segundo, onde τ é alíquota de imposto cobrada sobre a renda do trabalho l e b é a dívida pública. A função que o Governo maximiza para cada grupo é escrita como $w^J = W(b + g_2) + H(g_1^J) + H(g_2^J)$ onde $W(b + g_2) \equiv \max[c_1 + c_2 + V(x)]$. Resolvendo o problema de maximização de $w^R + w^D$, temos como condições de primeira ordem:

$$2W_b + H_g(g_1^J) = 0, J = R, D$$

$$2W_g + H_g(g_2^J) = 0, J = R, D$$

Como $W_b = W_g$, temos que a solução ótima é o mesmo nível de gasto para os dois períodos e para ambos os grupos, ou seja, igualar o benefício marginal do consumo do bem público de cada grupo ao custo marginal social, bem como igualar o benefício do consumo do bem público entre os dois períodos.

Agora suponha que cada grupo possa determinar de modo descentralizado quanto gastar no bem que prefere. Para o segundo período, cada grupo maximiza:

$$\max_{g_2^J} W(b + g_2^J + g_2^I) + H(g_2^J), \text{ dados } b \text{ e } g_2^I.$$

A condição de primeira ordem dada pelo teorema da função implícita é expressa por:

$$W_g(b + g_2^J + g_2^I) + H_g(g_2^J) = 0, J = R, D \Rightarrow g_2^J = G^J(b), \text{ com } G_b^J < 0$$

Para o primeiro período, os grupos maximizam:

$$\max_{g_1^J} W(b + G^J(b) + G^J(b)) + H(g_1^J) + H(G^J(b)) \text{ sujeito a } b = g_1^J + g_1^I.$$

A condição de primeira ordem é dada por:

$$W_b + W_g G_b^I + H_g(g_1^J) = 0, J = R, D.$$

Usando $W_b = W_g$ e a condição de primeira ordem para o segundo período, temos que a equação acima pode ser escrita como $H_g(g_1^J) = H_g(g_2^J)(1 + G_b^I) < H_g(g_2^J)$. Como $H(\cdot)$ é uma função côncava, temos em equilíbrio $g_1^J > g_2^J$, para os dois grupos.

O que esse modelo nos mostra é que o gasto descentralizado financiado por um fundo comum de receitas leva a duas distorções: maior gasto no primeiro período do que no segundo, levando ao aumento da dívida; e um gasto maior do que o gasto ótimo nos dois períodos. Esta última distorção pode ser vista pela condição de primeira ordem do segundo período reescrita como $H_g(g_2^J) = -W_g$. A correspondente dela no caso de uma decisão centralizada é $H_g(g_2^J) = -2W_g$, o que leva a um gasto ótimo de g_2^{J*} . Como $W_g < 0, -2W_g > -W_g$, temos pela concavidade de $H(\cdot)$ $g_2^J > g_2^{J*}$ para ambos os grupos. A base destas distorções está na questão dos direitos de propriedade sobre a receita, que não são bem definidos. A questão é que diante de um número maior de grupos de interesse dentro da sociedade a situação apenas se agrava.

A idéia do modelo acima está presente no modelo apresentado por Velasco (1997). No seu modelo, Velasco considera uma sociedade com diversos grupos de interesse que se beneficiam de diferentes gastos públicos. Além disso, o governo é caracterizado como um governo fraco no sentido de que os diversos grupos de interesse podem influenciar a autoridade fiscal a destinar transferências líquidas para as áreas em que mais se beneficiam. A isso ele denomina política fiscal fragmentada. O resultado do *lobby* dos grupos de interesse é um viés deficitário na política fiscal, cuja razão se encontra no problema do fundo comum. Uma vez que os direitos de propriedade em relação à qual grupo pertence cada parcela do fundo de recursos não estão definidos, cada grupo sabe que o que não é gasto com um grupo será gasto com outro, o que gera incentivos para elevar o gasto acima do socialmente ótimo.

Como os custos deste gasto maior por parte de um grupo são divididos entre todos, ou seja, todos arcam com uma parcela menor de recursos no futuro devido ao pagamento da dívida, o desfecho é consumo e endividamento excessivos.

Velasco afirma que tal situação é característica de países organizados numa federação, cujas decisões de gasto são tomadas por autoridades sub nacionais, mas que não possuem receita própria suficiente para cobrir os gastos que lhe são atribuídos. A tendência nesses casos é a dependência de transferências intergovernamentais ou o acúmulo sucessivo de déficits fiscais resultando em acúmulo de dívidas, ou ambos, como ocorreu na Argentina e no Brasil nas últimas décadas.

2.3 O Sistema Eleitoral

Em países democráticos, a escolha de seus representantes por parte dos eleitores ocorre a partir de diferentes regras. Ao conjunto dessas regras que definem como o eleitor faz esta escolha e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandatos se dá o nome de sistema eleitoral.¹¹

De modo geral, os sistemas eleitorais podem ser classificados em dois grupos: o sistema majoritário e o sistema de representação proporcional. No primeiro, o candidato é eleito caso obtenha a maioria dos votos. Se for necessário apenas que o candidato receba mais votos que os demais concorrentes, tem-se o sistema de maioria simples. Neste caso, o representante pode ser eleito com menos do que 50% dos votos. Outra variante do sistema majoritário é o sistema de dois turnos no qual exige-se que o candidato obtenha maioria absoluta, ou seja, mais do que 50% dos votos, para ser eleito. Caso isto não ocorra numa primeira votação, os dois candidatos mais votados disputam a vaga numa nova eleição. Há ainda o voto alternativo. Nesta variante, todos os representantes são eleitos por maioria absoluta, garantida por um método de transferência de votos dos candidatos menos votados para os demais.

Já o sistema de representação proporcional tem por objetivo garantir que os integrantes do poder Legislativo representem as diferentes opiniões presentes na sociedade e que a equidade

¹¹ Nicolau (2004), p.10.

matemática entre o número de votos e o número de representantes eleitos seja mantida, através da fórmula eleitoral. Suas duas variantes são o voto único transferível, no qual os eleitores ordenam suas preferências e o candidato é eleito caso obtenha votos em primeira preferência suficientes para no mínimo atingir a quota, e o sistema de lista. Neste último sistema as cadeiras são distribuídas de acordo com a fórmula eleitoral utilizada pelo país e a eleição de um candidato depende do número de cadeiras obtidas pelo partido, que por sua vez depende do número de votos que este obtém. Entretanto, alguns países adotam uma cláusula de exclusão, na qual um partido só pode obter representação caso atinja um determinado número mínimo de votos. Este mecanismo visa dificultar o acesso dos partidos pequenos às casas legislativas. Neste sistema, a escolha dos candidatos ocorre a partir de uma lista apresentada pelo partido. Se esta lista for fechada, o eleitor vota apenas no partido, e as cadeiras serão ocupadas pelos primeiros nomes da lista. Se a lista for aberta, é o eleitor quem ordena os candidatos de cada partido ao votar num único candidato. A lista livre permite o voto no partido ou em um ou mais candidatos e a lista flexível possibilita o eleitor intervir no ordenamento dos candidatos apresentado por cada partido. Em alguns países, os partidos podem coligar uns aos outros e apresentar uma única lista de candidatos.

Alguns países adotam ainda o sistema eleitoral misto que utiliza tanto aspectos do sistema majoritário quanto do sistema de representação proporcional para eleições do mesmo cargo.

O que torna relevante o estudo dos sistemas eleitorais na determinação do déficit público é o modo como eles afetam a representação de partidos na esfera pública - e com isso a representação dos grupos de interesse que compõe a população -, pois isto se traduz em diferentes incentivos políticos e, conseqüentemente, em diferentes formas de se gerir o orçamento público. Em especial, destaca-se o modo como os sistemas eleitorais afetam o número de partidos (fragmentação partidária) e a formação de maiorias unipartidárias.

Do ponto de vista do efeito sobre a fragmentação partidária, Nicolau (2004) apresenta as proposições propostas por Maurice Duverger (1987). Segundo este autor, o sistema majoritário de um turno tende ao dualismo de partidos enquanto o sistema majoritário de dois turnos e a representação proporcional tendem ao multipartidarismo. Debates subseqüentes sobre estas proposições chegaram ao consenso, segundo Nicolau (2004), de que isto ocorre tanto pelo fato dos sistemas eleitores favorecerem os partidos mais votados e sub-

representarem os menos votados – efeito mecânico -, quanto pelo efeito sobre as escolhas feitas pelos eleitores e dirigentes partidários – efeito psicológico.

Em relação à formação de maiorias unipartidárias, esta seria favorecida pelos sistemas majoritários. Com isso, não haveria a necessidade de se formar coalizões tanto no momento das eleições quanto coalizões pós-eleitorais na formação de gabinetes (nos países parlamentaristas) ou ministérios (nos países presidencialistas) com o intuito de se obter maioria para governar.

O resultado é que um grande número de partidos dificulta a formação de governos unipartidários, com maioria absoluta, e gera a necessidade de se buscar apoio parlamentar por meio de coalizões. A negociação que ocorre para a formação de uma base aliada envolve a concessão de cargos e benefícios de modo a atender os diversos grupos de interesses. Esse comportamento clientelista é conhecido na literatura como “*logrolling*” ou “*pork barrel*” e leva a maiores gastos governamentais.

Evidências empíricas desse resultado são apresentadas por Alt e Lowry (1994). Os autores procuram identificar os efeitos de diferentes composições partidárias no governo sobre o déficit público dos estados americanos. A conclusão é que legislaturas divididas, ou seja, diferentes partidos com maioria em cada casa legislativa, acarretam em déficits fiscais maiores conforme esperado. Esta evidência corrobora o estudo anterior de Abrams e Dougan (1986) para os estados americanos. O artigo também analisa o efeito da competição política entre partidos que integram diferentes esferas do mesmo governo e mostra que governos estaduais e locais que são compostos por apenas um partido gastam significativamente menos do que governos que apresentam rivalidade interpartidária.

Resultado análogo é apresentado por Poterba (1994) em seu estudo sobre a resposta dos governos estaduais americanos a crises fiscais. Estados governados por uma maioria unipartidária respondem de forma mais rápida a um choque que gera déficit no orçamento.

Roubini e Sachs (1989) encontram evidências de que em países industrializados nos quais os governos são divididos os déficits fiscais são maiores.

Outro aspecto do sistema político que influencia o déficit público é a ideologia do partido que está no governo. Feld e Kirchgässner (1999) incluem em seu modelo o percentual de partidos de esquerda que integram o executivo, mas não encontram suporte para a idéia convencional de que partidos de esquerda gastam mais e, portanto, tendem a elevar o déficit público. Por outro lado, Kontopoulos e Perotti (1999), em seu estudo para países da OCDE, encontram evidência de que países com governos de esquerda gastam mais do que os de direita.

Para a América Latina, a influência das variáveis políticas sobre o gasto governamental e o resultado primário está presente no estudo de Amorim Neto e Borsani (2002). A conclusão é que o gasto público é explicado pelo tamanho do partido do presidente na câmara baixa, refletindo o apoio que este tem para tomar decisões que afetem o orçamento, enquanto que o resultado primário é explicado também pela ideologia do presidente, o que leva à hipótese de que a ideologia afeta o lado das receitas.

3. Como o Brasil se Enquadra nesta Literatura

Na seção anterior foram demonstrados como os arranjos político-institucionais afetam o resultado fiscal de uma economia. Em particular, foram considerados os efeitos da conjugação entre federalismo fiscal e sistema federativo de Governo e os impactos de distintas regras orçamentárias e do sistema eleitoral vigente na economia. Deste modo, torna-se necessário neste momento situar o Brasil dentro deste quadro. O objetivo desta seção é descrever quais são os arranjos político-institucionais vigentes no país.

O Brasil está organizado numa federação desde a Proclamação da República em 1889 e, com a Constituição promulgada em 1988, adota de modo mais expressivo o federalismo fiscal, via descentralização das atividades do Governo, ao ampliar as atribuições dos Estados e Municípios¹² no que diz respeito à arrecadação de impostos¹³, à repartição dos mesmos entre

¹² Segundo, o jurista José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 1997, p.589-590) “... o sistema constitucional [a partir de 1988] eleva os municípios à categoria de entidades autônomas, isto é, entidades dotadas de organização e governo próprios e competências exclusivas...”, fazendo com que suas decisões de gasto afetem a dívida e o déficit públicos do país.

¹³ Artigos 153 a 156 da Constituição Federal.

os entes da Federação¹⁴ e à competência de cada ente em relação aos serviços públicos a serem prestados¹⁵. O sistema de transferência de recursos é estabelecido pela própria Constituição que prevê transferências da União para os Estados, em particular ao criar o Fundo de Participação dos Estados, da União para os Municípios, via Fundo de Participação dos Municípios, e dos Estados para os Municípios. Os Estados e Municípios podem contrair dívidas tanto internas quanto externas desde que tenham autorização do Senado Federal.¹⁶

As consequências dessas novas atribuições foram o aumento da responsabilidade de Estados e Municípios nos que diz respeito à prestação de serviços públicos, sem a contrapartida de receita própria, e, portanto, uma maior dependência de transferências intergovernamentais. Em 2002, por exemplo, em média 50% da receita corrente dos Municípios era oriunda de transferências da União¹⁷. Este resultado por sua vez abre a possibilidade para que ocorra o efeito *flypaper* previsto pela literatura. De fato, como mostram Carvalho e Cossio (2001), este efeito está presente nas finanças dos Municípios brasileiros, sendo este fenômeno mais forte nas regiões Norte e Nordeste do país. Aliado a isso o fato do Governo Federal ir ao auxílio de Estados e Municípios em momentos de crise e assumir para si parte da dívida destes entes, como no caso da crise financeira dos Estados em 1997, que culminou com o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal no qual o governo reduziu o saldo devedor por meio de subsídios e redução dos encargos financeiros, temos um cenário ainda mais favorável à geração de déficits excessivos. Ao socorrer Estados e Municípios, o Governo Federal sinaliza que parte dos custos desse endividamento excessivo não é arcado pelo próprio ente que o gerou, mas sim dividido entre todos. A não internalização integral desses custos gera incentivos para maiores gastos e endividamento¹⁸.

No que diz respeito ao sistema eleitoral, o Brasil adota dois sistemas distintos de acordo com o cargo a ser ocupado. Para a eleição dos cargos de presidente, governador e prefeito de municípios com população superior a 200 mil habitantes o sistema utilizado é o majoritário de

¹⁴ Artigos 157 a 162 da Constituição Federal.

¹⁵ Artigo 23 da Constituição Federal.

¹⁶ Artigo 52 da Constituição Federal.

¹⁷ Fonte: Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios 2002. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. www.stn.fazenda.gov.br

¹⁸ Velasco (1997) e Dillinger e Webb (1999)

dois turnos, exigindo maioria absoluta dos votos para que um candidato seja eleito. Para o cargo de prefeito cujo município possui população inferior a 200 mil habitantes, o candidato é eleito pelo sistema de maioria simples. Os cargos do Poder Legislativo são eleitos pelo sistema de representação proporcional com lista aberta. Com isso, dificilmente o partido do candidato eleito para o cargo executivo consegue obter maioria na casa legislativa apenas com o resultado das eleições. De fato, na última década, todos os presidentes tiveram que buscar apoio para governar, formando governos de coalizão. Do mesmo modo, este padrão de busca por base de apoio se reproduz nos Estados e Municípios do país.

Em relação às regras orçamentárias adotadas pelo país, a que possui maior destaque tanto pela abrangência e imposições que coloca aos administradores públicos quanto pelo fato de ter sido adotada recentemente é a Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja análise do impacto sobre os gastos municipais é o objetivo deste trabalho. Entretanto, o histórico de instrumentos de controle fiscal apesar de recente antecede a LRF.

A Constituição de 1988, no art.169, já previa uma regra a ser fixada em Lei Complementar limitando as despesas com pessoal ativo e inativo. Ademais, encontramos no Capítulo II, Seção II, as normas fixadas para a elaboração do orçamento público da União que possuem como base as leis orçamentárias do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA). A primeira deve estabelecer de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, abrangendo um período de quatro anos, a ser enviada para apreciação do Poder Legislativo no primeiro ano de mandato do presidente. A LDO possui o papel de orientar a elaboração da LOA e deve compreender as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital, para o exercício financeiro subsequente, bem como dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências oficiais de fomento. A LOA, por sua vez, é formada por três orçamentos, compreendendo o orçamento fiscal da União, incluindo todos os poderes, fundos, órgãos e entidades de administração direta e indireta, o orçamento de investimento das empresas que a União detém maioria do capital social com direito a voto, e o orçamento da seguridade social. Esta lei é o principal instrumento de controle do orçamento público, cujo objetivo é administrar o equilíbrio entre despesas e receitas. A PPA, LDO e LOA são regras

orçamentárias que disciplinam o processo de elaboração do orçamento e são de iniciativa exclusiva do Presidente.

A Proposta de Orçamento Anual (POA) que precede a LOA tem sua elaboração centrada na Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que além de estimar o total de receitas e despesas, estabelece o limite de gasto para cada órgão e programa do governo. É com base nesse limite que cada ministério e órgão público elabora sua proposta de orçamento e a envia para a SOF. A SOF por sua vez consolida tudo em uma única proposta que segue para a apreciação no Congresso. A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização aprecia e vota a proposta que pode ser emendada pelos parlamentares desde que essas emendas não impliquem num aumento de gasto acima do limite definido pela POA e respeitem as diretrizes estabelecidas pela PPA e pela LDO. Uma vez aprovada a LOA é sancionada pelo presidente. Entretanto, o orçamento apenas autoriza o governo a realizar a despesa aprovada, abrindo espaço para cortes posteriores no orçamento caso seja necessário. Esses procedimentos levaram Alesina et al (1999) a classificar o Brasil como um país cujas instituições, na média, são colegiadas, antes da LRF.

3.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal

A LRF foi introduzida como um instrumento para conter os déficits públicos e endividamento crescente das unidades da federação. Entretanto, ela não se restringe apenas a impor limites ao gasto e ao endividamento, mas também contempla o orçamento como um todo ao estabelecer diretrizes para sua elaboração, execução e avaliação, o que a torna o instrumento de controle fiscal mais abrangente já instituído no país.

Em relação ao processo de elaboração do orçamento, a base da LRF está nas leis orçamentárias já vigentes: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA). Entretanto, impôs essas normas de elaboração do orçamento público aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Seu papel, neste caso, foi o de estabelecer a obrigatoriedade de se incluir na LDO um Anexo de Metas Fiscais, o qual deve conter as previsões de receitas e despesas, bem como os resultados nominal, primário e o montante da dívida pública para o exercício a que se refere a LDO e os dois anos seguintes, e um Anexo de Riscos Fiscais, que deve avaliar os possíveis fatos que irão impactar nos resultados fiscais

estabelecidos para o exercício. Além disso, estabelece que a LOA deve apresentar um demonstrativo de compatibilidade do orçamento com as metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO; a previsão da reserva de contingência, em percentual da receita corrente líquida (RCL), destinada ao pagamento de restos a pagar, passivos contingentes e outros imprevistos fiscais; e as despesas relativas à dívida pública mobiliária e contratual, bem como as respectivas receitas, com exceção do refinanciamento da dívida que deve ser demonstrado de forma separada. Essas medidas trazem uma maior transparência no processo de elaboração do orçamento e visam a garantir a consistência entre objetivos e execução.

No que diz respeito aos gastos públicos, a LRF estabeleceu limites rígidos para o gasto com pessoal e endividamento público, bem como mecanismos claros para a correção de eventuais desvios. Em caso de arrecadação de receitas menor do que o previsto, o ente fica impossibilitado de fazer empenhos de modo a garantir o cumprimento das metas fiscais, exceto se as despesas forem de caráter obrigatório, constitucionais ou legais, ou se forem ressalvadas na LDO, ou ainda, se o empenho estiver ligado ao serviço da dívida. Além disso, a LRF instituiu a chamada “Regra de Ouro”, na qual os entes ficam proibidos de contratar empréstimos para fazer frente a despesas correntes, ou seja, o montante de operações de crédito em cada exercício fica limitado ao montante da despesa de capital. A fim de evitar comportamentos oportunistas por parte dos governantes em anos de eleição, especialmente em caso de reeleições, foram instituídos mecanismos de controle das finanças públicas específicos para estes períodos. E novas despesas de caráter permanente (por prazo superior a dois anos) só podem ser criadas com a contrapartida de uma fonte de receita ou a redução de outra despesa. Os limites impostos pela LRF devem ser observados durante toda a execução do orçamento.

Por último, 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.

Dentre todas as questões contempladas pela Lei, os limites de gasto com pessoal e endividamento e a Regra de Ouro são os pontos que mais afetam o gasto público e atuam diretamente no sentido de conter déficits e acumulação de dívidas. No caso do limite com pessoal, além dos limites globais de 60% da receita corrente líquida para Estados e Municípios e de 50 % para a União - já em vigor desde a Lei Complementar n.º 96¹⁹ -, passam a vigorar os limites por poder e para cada nível de governo (ver tabela A1 no ANEXO A). Entende-se por receita corrente líquida, a receita corrente deduzidas as transferências por participações, constitucionais ou legais; a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social; e as receitas provenientes da compensação financeira entre os regimes de previdência quando o funcionário trabalha no setor privado. A imposição de limites específicos para o gasto com pessoal está ligada ao fato deste ser o principal item de despesa corrente e apresentar um histórico elevado por um longo período, especialmente no caso dos Estados brasileiros. Entre 1996 e 2000, os gastos desse item nos Estados se mantiveram na média de 67% de suas receitas líquidas²⁰. Gastos elevados com o funcionalismo público reduzem a receita disponível para fornecer serviços públicos básicos como educação, saúde, segurança, e para investir, em especial, no item infra-estrutura.

Em relação ao endividamento, os limites estabelecidos pelo Senado para a dívida consolidada devem atender aos seguintes critérios: não ultrapassar 2 (duas) vezes a receita líquida corrente, no caso de Estados e Distrito Federal e 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita líquida corrente no caso dos Municípios. Entretanto, o Senado Federal através da resolução nº 20 de 2003, suspende o cumprimento desses limites até maio de 2005. Além da dívida consolidada, as operações de crédito também são reguladas e devem obedecer ao limite acima.

¹⁹ Embora a Lei Complementar n.º 96, estabelecesse os mesmos limites para a despesa com pessoal que a LRF, esta última apresenta duas diferenças no que diz respeito a este item de despesa. Primeiro, a LRF estabelece limites para cada poder, o que não estava previsto pela Lei anterior. Segundo, as primeiras sanções previstas para o ente que não cumpra o limite, como suspensão das transferências voluntárias e a proibição de se conceder aumentos salariais ou criar novos cargos, são aplicadas quando o nível de gasto atingi 95% do limite estabelecido pela LRF. A Lei Complementar n.º 96 previa a aplicação dessas sanções apenas no caso do limite ser ultrapassado. Deste modo, a LRF pode ser considerada uma lei mais rígida que a anterior, e, portanto, com um efeito distinto sobre os entes.

²⁰ Dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

Caso alguma norma estabelecida pela LRF não seja cumprida por um ente da Federação, este sofrerá sanções institucionais que vão desde a suspensão das transferências voluntárias até a suspensão de obtenção de crédito e contratação de operações de crédito a depender da norma infringida. Do mesmo modo, o governante deste ente poderá ser responsabilizado e sofrer sanções pessoais que vão desde multas e perda do cargo podendo chegar à prisão.

Observa-se, deste modo, que a LRF procurou englobar todos os aspectos das finanças públicas, o que acabou por torná-la uma lei complexa. Espera-se, no entanto, que ao cumprir todas as normas, os entes da Federação obtenham um ajuste fiscal permanente, o que poderá aumentar a disponibilidade de recursos para o investimento em programas de desenvolvimento social e econômico. A obtenção deste resultado indicará um desenho institucional adequado para o objetivo proposto para a Lei. Entretanto, o seu cumprimento por parte dos entes da federação está fortemente ligada à capacidade do Estado de punir desvios em relação às normas estabelecidas. Como mostra Drazen (2002), o Gramm-Rudman-Hollings Deficit Act que estabelecia limites para o déficit público dos Estados Unidos, não produziu o efeito esperado, pois quando o déficit se aproximava do limite estabelecido, o Congresso americano aprovava uma nova lei ampliando o limite anterior.

No Brasil, a LRF deve enfrentar seu maior teste de credibilidade desde que foi aprovada em maio do ano corrente quando o limite estabelecido pelo Senado para a dívida pública consolidada passa a vigorar. O município de São Paulo apresenta uma razão dívida consolidada / receita corrente líquida de aproximadamente 2,4, enquanto o limite estabelecido pela lei é de 1,2. Ajustar-se ao limite estabelecido e nos padrões exigidos pela Lei representará uma grande renúncia de receita que prejudicará sobremaneira o fornecimento dos bens e serviços públicos deste Município. O modo como o Governo Central irá lidar com esta situação terá grandes impactos sobre como a Lei é avaliada pelos governantes dos demais entes da federação.

4. A Situação dos Gastos Municipais

O conjunto de variáveis políticas-institucionais vigentes no país permite concluir que os municípios brasileiros possuem uma forte tendência à geração de déficits fiscais, pois são dependentes das transferências intergovernamentais – para o período da amostra aqui

analisada (1997 a 2003), as transferências de recursos da União para os municípios representaram em média 55% de sua receita corrente - e são administrados, em sua maioria, por governos de coalizão. Por outro lado, as regras orçamentárias seriam um contrapeso a essa tendência ao promoverem a disciplina fiscal nas suas normas de conduta. Em particular, a promulgação da LRF é tida como o grande fator disciplinador das finanças públicas brasileiras, tanto municipais quanto estaduais e da União. Seguindo o objetivo proposto para este trabalho, será investigada, neste primeiro momento, a situação fiscal desses municípios nos últimos anos. Três variáveis serão o foco desta análise: o déficit fiscal, a despesa com pessoal e as transferências intergovernamentais como percentual da receita corrente dos municípios. As duas primeiras são contempladas pela LRF que proíbe a contratação de empréstimos para cobrir despesas correntes, o que implica no equilíbrio entre receita e despesa corrente, e estabelece o limite de 60% da receita corrente líquida (RCL) para o gasto total com pessoal. A última variável mede o grau de dependência dos municípios em relação aos recursos oriundos de fora da sua base tributária.

A amostra na qual a análise aqui empreendida se baseia compreende os anos de 1997 até 2003. Entretanto, não foi possível obter dados para todos os municípios ao longo deste período. Deste modo, temos a seguinte distribuição de observações ao longo dos anos: 1997, 5023 municípios; 1998, 3806 municípios; 1999, 3836 municípios; 2000, 4615 municípios; 2001, 4878 municípios; 2002, 4130 municípios; e 2003, 4744 municípios. Os dados sobre as variáveis fiscais provêm do banco de dados Finanças do Brasil (FINBRA) disponibilizado pelo Tesouro Nacional.

Inúmeras diferenças são encontradas entre os diversos municípios do país, conferindo-lhes características próprias que influem na execução orçamentária da administração pública e no seu resultado fiscal. O número de habitantes se relaciona diretamente com a quantidade de serviços públicos que deve ser prestada como saúde, saneamento e educação. Sua localização e seus recursos naturais influem na atividade econômica que por sua vez afeta a base de arrecadação de tributos do município. Com o intuito de aprofundar a análise aqui desenvolvida, os municípios serão agrupados em quatro categorias de acordo com a classificação proposta pelo Tesouro Nacional²¹, e os resultados serão apresentados para o

²¹ Tesouro Nacional. Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998-2003, versão preliminar. [online] Disponível: www.stn.fazenda.gov.br [capturado em 13 ago.2004]

conjunto da amostra e para cada grupo de municípios. Segundo o critério de população, os grupos são: 1) população inferior a 50.000 habitantes; 2) população entre 50.000 e 300.000 habitantes; 3) população entre 300.000 e 1.000.000 de habitantes; 4) população maior do que 1.000.000 de habitantes²².

Em relação ao déficit corrente dos municípios, pode-se observar pela tabela abaixo que o percentual de municípios deficitários se reduz a cada ano²³, o que indica uma melhora na situação financeira dos municípios como um todo. Do mesmo modo, esse número de municípios decresce à medida que se passa do grupo de municípios pequenos para o grupo de municípios de maior porte. Deve-se ressaltar a queda mais acentuada após o ano de 2000, o que pode indicar um possível efeito da LRF.

Tabela 1: Percentual de Municípios que apresentaram déficit corrente

Ano/ Perc. de municípios	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Total
1997	21,9	2,3	0,3	0,0	24,5
1998	17,8	1,6	0,4	0,1	19,8
1999	13,5	0,9	0,2	0,0	14,6
2000	13,8	0,8	0,1	0,0	14,7
2001	8,4	0,6	0,0	0,0	9,1
2002	2,1	0,2	0,0	0,0	2,3
2003	1,1	0,2	0,0	0,0	1,4

Fonte: FINBRA.(Tabela elaborada pela autora).

Os dados divulgados pelo Tesouro Nacional²⁴ corroboram os resultados acima. Em 1998, os Municípios brasileiros acumularam um resultado primário deficitário de R\$ 639 milhões. Nos anos seguintes, os resultados primários apresentaram contínua melhora até o acúmulo de um superávit de R\$ 3,374 bilhões em 2001 e R\$ 1,758 bilhões em 2002. Contudo, em 2003, o conjunto dos municípios volta a apresentar um déficit primário de R\$ 645 milhões.

²² A numeração adotada neste trabalho na denominação dos grupos está ao contrário da apresentada no estudo do Tesouro Nacional, citado acima.

²³ Os resultados aqui apresentados são apenas indicativos e não permitem uma análise precisa ao longo do tempo, pois número de municípios na amostra varia a cada ano. Contudo, os resultados são corroborados pelo trabalho citado na nota anterior.

²⁴ Ver nota nº21. A amostra utilizada pelo Tesouro é uniforme ao longo do tempo e com 3215 municípios, o que difere da amostra aqui utilizada.

A análise do gráfico abaixo mostra que o excesso de gasto com pessoal que constituiu um problema para os Estados nos últimos anos, especialmente antes da renegociação da dívida com o Governo Federal, não apresenta correspondência nos municípios. A média da razão despesa total com pessoal/RCL foi de aproximadamente 0,44 para todo o período, passando de 0,45 em 1997 para 0,42 em 2003.

Este padrão se reproduz quando a análise é realizada para cada um dos grupos. A tabela 2 mostra que a razão despesa total com pessoal / RCL média ficou abaixo do estabelecido pela LRF para todo o período e para todos os grupos, independentemente do tamanho do município.

**Tabela 2: Razão Despesa Total com Pessoal/RCL
(média por ano e por grupo de município)**

Ano	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
1997	0,45	0,53	0,54	0,43
1998	0,44	0,49	0,51	0,43
1999	0,44	0,46	0,48	0,42
2000	0,45	0,47	0,48	0,41
2001	0,43	0,46	0,45	0,44
2002	0,40	0,45	0,45	0,44
2003	0,42	0,46	0,46	0,45

Fonte: FINBRA. (Tabela elaborada pela autora).

Do mesmo modo, o corte regional dos municípios mostra que na média os municípios apresentaram uma razão despesa total com pessoal / RCL menor do que o limite de 60% determinado pela Lei, em todos os anos e em todas as regiões.

**Tabela 3: Razão Despesa Total com Pessoal/RCL
(média por ano e por região)**

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1997	0,44	0,41	0,48	0,50	0,40
1998	0,47	0,41	0,47	0,45	0,42
1999	0,48	0,42	0,45	0,45	0,41
2000	0,49	0,41	0,46	0,46	0,42
2001	0,45	0,43	0,45	0,44	0,41
2002	0,38	0,38	0,43	0,39	0,40
2003	0,40	0,41	0,45	0,41	0,41

Fonte: FINBRA. (Tabela elaborada pela autora).

Entretanto, quando se olha para cada município individualmente, tem-se que, em 1997, 11,4% dos municípios gastavam acima de 60% da sua receita corrente líquida com o pagamento de servidores e encargos e que, em 2003, esse percentual se reduz para 0,9% dos municípios. O número de municípios nessa situação é maior dentro o grupo 1 e decresce à medida que a população cresce.

**Tabela 4: Percentual de Municípios com Razão Despesa Total com
Pessoal/RCL acima de 60%**

Ano/ Perc. de municípios	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Total
1997	9,1	2,1	0,3	0,02	11,4
1998	6,9	1,3	0,2	0,0	8,3
1999	6,2	0,6	0,1	0,0	6,8
2000	6,3	0,8	0,1	0,0	7,2
2001	4,5	0,4	0,0	0,0	5,0
2002	0,7	0,2	0,0	0,0	0,9
2003	0,6	0,2	0,1	0,0	0,9

Fonte: FINBRA. (Tabela elaborada pela autora).

Assim, conforme mostram os dados, o limite de 60% para o gasto com pessoal não afeta a média dos municípios (ou, para usar uma expressão da literatura internacional, “it’s not binding”). Se há a necessidade de controlar os déficits excessivos dos municípios, o que não parece ser o caso nos últimos anos, a escolha do item despesa com pessoal como prioritária pode não ser adequada como o foi para os Estados. De fato, a correspondência entre os municípios que ultrapassaram o limite de gasto com pessoal e os municípios que

apresentaram déficit corrente é baixa. Com exceção do ano de 1997, no qual aproximadamente 61% dos municípios com razão despesa com pessoal / RCL acima de 60% também apresentaram déficit corrente, nos demais anos esse percentual ficou abaixo dos 50%. Em 1998, aproximadamente 46% dos municípios se enquadraram nessa situação; em 1999, 39%; em 2000, 36%; em 2001, 20%, em 2002; 27%; e em 2003, 34% dos municípios que apresentaram gasto com pessoal acima do limite também apresentaram déficit corrente. Ou seja, não há um excesso de gasto generalizado com pessoal, nem uma forte relação entre este e a geração de déficits fiscais correntes. Entretanto, dado os resultados apresentados na tabela 4, que mostram uma queda na quantidade de municípios com gasto com pessoal acima do permitido pela Lei, queda esta mais acentuada após o ano de 2000, é possível inferir que ainda que a maioria dos municípios brasileiros não apresentasse uma situação de gasto que necessitasse ser contida por meio de uma regra, aqueles que a apresentaram se beneficiaram com a sua promulgação. Esta hipótese será testada na próxima seção.

No que diz respeito às transferências dos Estados e da União, estas representam uma importante fonte de receita corrente dos municípios. No agregado, as transferências da União representam mais de 50% da receita corrente. Na análise por grupo, constata-se que os municípios menores apresentam o percentual mais elevado, sempre acima de 50%, chegando a 61%, em 2001. À medida que se passa para municípios maiores, esse percentual diminui.

Tabela 5: Percentual da Receita Corrente oriunda de Transferências da União

Ano	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Total
1997	0,57	0,28	0,12	0,09	0,54
1998	0,58	0,35	0,23	0,24	0,56
1999	0,59	0,38	0,26	0,25	0,56
2000	0,59	0,39	0,26	0,25	0,57
2001	0,61	0,41	0,27	0,24	0,59
2002	0,55	0,34	0,22	0,20	0,53
2003	0,53	0,34	0,24	0,19	0,51

Fonte: FINBRA. (Tabela elaborada pela autora).

As transferências estaduais, como mostra a tabela 6, possuem um papel menor na receita corrente dos municípios e não apresentam a mesma correlação com o tamanho da população do município.

Tabela 6: Percentual da Receita Corrente oriunda de Transferências dos Estados

Ano/ Nº de municípios	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Total
1997	0,24	0,37	0,38	0,34	0,26
1998	0,30	0,37	0,36	0,30	0,31
1999	0,30	0,36	0,35	0,29	0,31
2000	0,30	0,36	0,38	0,30	0,31
2001	0,29	0,35	0,37	0,30	0,30
2002	0,23	0,29	0,31	0,27	0,24
2003	0,34	0,39	0,38	0,31	0,35

Fonte: FINBRA. (Tabela elaborada pela autora).

A partir desses dados observa-se uma grande dependência dos municípios brasileiros em relação às transferências, sendo essa dependência maior quanto menor a população do município. De fato, a maior parte dos municípios pequenos não têm base tributária suficiente para sobreviver sem as receitas oriundas de transferências. Isto reforça a presença do efeito *flypaper* nas finanças municipais, o que será testado na próxima seção.

Um último item ao qual se deve prestar atenção é nível de endividamento do ente público. Segundo o trabalho divulgado pelo Tesouro Nacional²⁵, a questão do endividamento excessivo não é um problema que atinge a maior parte dos Municípios brasileiros. Ele se concentra em alguns poucos municípios e em geral nos municípios com população superior a um milhão de habitantes. O montante da dívida destes municípios equivale a aproximadamente 80% da dívida de todos os municípios analisados no trabalho. Caso notório é o de São Paulo, cuja razão dívida consolidada líquida / RCL está em torno de 2,4 (o máximo estabelecido pela LRF é 1,2). No caso dos municípios dos demais grupos a dívida é pequena, representando, respectivamente 23,5%, 13% e 4,6% da receita bruta dos municípios com população entre 300 mil e um milhão de habitantes, 50 mil e 300 mil habitantes, e população inferior a 50 mil habitantes. Deste modo, não é um fenômeno generalizado como o que ocorreu com os Estados.

²⁵ Ver nota nº21.

5. Avaliação da LRF

Com o intuito de controlar o gasto público em todas as esferas de governo, a LRF se concentrou em dois itens de finanças públicas, o endividamento e a despesa com pessoal. Estabelecer um limite para o primeiro força os administradores públicos, senão eliminar o déficit corrente a cada ano pelo menos reduzi-lo. Limitar a despesa com pessoal é atacar um dos principais itens de despesa pública e um dos mais suscetíveis ao uso clientelista, no qual o emprego público torna-se uma moeda de troca. Dado que o limite para o endividamento só entrará em vigor a partir de maio de 2005, o estudo do impacto da LRF sobre o gasto/ déficit público se concentrará no seu efeito sobre a despesa com pessoal.

Os dados apresentados anteriormente levantam duas questões em relação ao limite para o gasto com pessoal estabelecido pela LRF. Primeiro, dado que para o conjunto dos municípios a situação em relação ao limite estabelecido é confortável, se essa Lei teria algum impacto sobre esse item de despesa. Segundo, referente à hipótese levantada na seção anterior, se a Lei influenciou na queda do número de municípios que tinham uma razão despesa total com pessoal/RCL acima de 0,6.

Para responder estes questionamentos dois modelos distintos serão utilizados. A primeira pergunta será respondida por um painel dinâmico, cuja amostra engloba todos os municípios para os quais se têm dados entre 1997 e 2003, formando um painel não balanceado. Para a segunda, será utilizado um modelo logit de efeito fixo, cuja amostra engloba apenas os municípios que em algum momento cruzaram a barreira de 0,6 imposta pela Lei. Ambos os modelos permitirão ainda responder se de fato há uma correlação entre o grau de dependência das transferências intergovernamentais e o gasto público, em particular o gasto com pessoal, conforme prevê a teoria, e se as resultantes do sistema político adotado pelo Brasil afetam a despesa do governo.

5.1 O Impacto da LRF no Gasto com Pessoal dos Municípios Brasileiros

O modelo estimado pode ser escrito como:

Equação 1:

$$y_{it} = \phi x_{it} + c_i + u_{it},$$

$$y_{it} = (pd_totalpessoal_{it})$$

$$x_{it} = \left(pd_totalpessoal_{it-1}, pd_totalpessoal_{it-2}, prt_uniao_{it}, prt_estado_{it}, pop_{it}, LRF_{it}, ipca_{it}, \right. \\ \left. partidoefetivo_{it}, partidoesquerda_{it}, fracionalizacao_{it}, polariozacao_{it} \right)$$

$$\phi = (\alpha_1, \alpha_2, \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5, \beta_6, \beta_7, \beta_8, \gamma)$$

onde $i=1,...,5560$ e $t=1977,...,2003$. Os dados das finanças municipais provêm do banco de dados Finanças do Brasil (FINBRA) disponibilizado pelo Tesouro Nacional, os referentes à população do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e as variáveis políticas foram construídas a partir dos dados das eleições municipais de 1996 e 2000 disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE)²⁶. Contudo, como não foi possível obter dados para todos os municípios ao longo do período aqui analisado, tem-se um painel não balanceado.

A variável dependente é a razão entre a despesa total com pessoal e a receita corrente líquida (RCL), cujos conceitos são definidos pela LRF (ver ANEXO B). Como os servidores públicos possuem estabilidade, há uma inércia neste item do gasto público maior do que apresentada pelos demais. Para controlar essa correlação temporal a variável dependente foi incluída no modelo defasada dois períodos. A presença dessas defasagens leva a escolha do método de Arellano e Bond (1991) para se estimar o modelo, conforme conclui a discussão apresentada adiante.

O impacto da Lei nos gastos municipais é captado nesse modelo pela variável *LRF*, que assume valor igual um a partir do ano em que ela entra em vigor, a saber, 2000, e zero para os anos anteriores. O ano da promulgação da lei é considerado, pois, conforme argumentam Nunes e Nunes (2003, pp. 16) “[...] ainda que se considere que, no primeiro ano, o ajuste

²⁶Tesouro Nacional: www.stn.fazenda.gov.br, IBGE: www.sidra.ibge.gov.br, TSE: www.tse.gov.br.

fiscal foi parcial, porque as administrações já trabalhavam com orçamentos aprovados no ano anterior, muitos ajustes que não dependiam dos orçamentos foram efetivamente realizados”.

As variáveis *prt_união* e *prt_estado* representam, respectivamente, a parcela da receita corrente oriunda de transferências da União e a parcela oriunda do Estado e medem o grau de dependência do município em relação às transferências intergovernamentais. O intuito é verificar se a descentralização fiscal, que vigora no Brasil e utiliza fortemente o instrumento de transferência de recursos, de fato induz a um maior dispêndio por parte dos prefeitos conforme a teoria explicita.

O efeito esperado para o número de pessoas residentes no município (*pop*) é ambíguo. Por um lado, quanto maior a população de uma região maior a demanda por bens públicos, como saúde, educação, saneamento, e, por sua vez, maior a demanda por mão-de-obra, o que aumentaria o gasto público. Por outro lado, o custo per capita de provisão de vários bens e serviços é decrescente com o tamanho da população, devido aos ganhos de escala no fornecimento do mesmo (Alesina e Spolaore (1997)).

A taxa de inflação medida pelo *IPCA* procura captar o “ganho” de recursos que advém da indexação quase perfeita das receitas e imperfeita das despesas.

As variáveis que captam a influência do sistema eleitoral no gasto público são o número de partidos efetivos (*partidosefeitos*), a *fracionalização* das preferências dos eleitores, o grau de *polarização* da Câmara Municipal e a ideologia do partido, captada pela variável *partidoesquerda* que assume valor igual a um caso o prefeito seja filiado a um partido de esquerda²⁷.

O número de partidos efetivos (ou partidos parlamentares efetivos) mensura os partidos e o seu peso relativo na Câmara Municipal, sendo representado pela seguinte expressão:

$$N = 1 / \sum v_i^2$$

onde v_i é a proporção de cadeiras obtida pelo partido i .

²⁷ Foram considerados os seguintes partidos de esquerda: PT, PCB, PCdoB, PPS, PSB, PV, PDT, PSTU, PCO.

Quanto maior o número de partidos relevantes na Câmara Municipal, menor é a probabilidade do partido do prefeito possuir maioria absoluta e maior é a necessidade de se negociar uma base de apoio formando coalizões. Como mencionado anteriormente, essa negociação envolve a concessão de benefícios e cargos, o que acarreta em maiores gastos públicos.

Já o indicador grau de polarização das preferências dos partidos foi construído representando a participação dos partidos de esquerda na Câmara Municipal. A idéia é que a polarização afeta o desempenho fiscal dos governos, no sentido de que quanto maior o grau de polarização maior seria o acúmulo de dívidas entre governos sucessivos²⁸.

O índice de *fracionalização* tem como objetivo medir a dispersão/ concentração das preferências do eleitorado sobre os candidatos à prefeitura do Município:

$$F = 1 - \sum v_i^2$$

onde v_i é a proporção de votos obtida por cada candidato.

Isto porque quanto maior a dispersão entre as preferências dos eleitores, maior deve ser a dívida e, portanto, o gasto público. Segundo Tabellini e Alesina (1991), isto ocorre porque numa eleição cuja decisão se dá pela regra majoritária, a política implementada pelo governo é a preferida pelo eleitor mediano. Como há incertezas em relação às preferências majoritárias futuras, este usa o gasto hoje para influenciar a composição do gasto futuro a seu favor.

Por último, a variável *partidoesquerda* procura captar se de fato a ideologia afeta os gastos públicos.

O efeito específico c_i pode ser interpretado como o termo que capta as características de cada município, características essas que não variam no tempo e que afetam as despesas municipais. Especificamente, podemos pensar na região do país em que ele está localizado, sua extensão territorial e efeitos não observáveis. Em relação à região, temos que municípios situados em diferentes regiões apresentam diferentes padrões de gasto, sendo que regiões mais pobres necessitam de maior assistência e, portanto, demandam maiores gastos públicos, principalmente na área de saneamento e saúde. Já a influência de sua extensão territorial se

²⁸ Ver Alesina e Tabellini (1990).

faz sentir principalmente nos investimentos de infra-estrutura como pavimentação e iluminação pública, bem como o número de postos de saúde e escolas²⁹, sendo que quanto maior a área maior o gasto público.

5.1.1 Método de Estimação

A presença de um efeito específico que não pode ser totalmente controlado no modelo devido a características não observáveis e que está correlacionado com as variáveis explicativas torna a estimação pelo método de pooled OLS inconsistente, pois há correlação entre as variáveis explicativas e o termo aleatório $v_{it} = c_i + u_{it}$, que está captando esse efeito específico. A estimação desse modelo requer, portanto, a utilização de um método que elimine essa correlação. Neste caso, os candidatos seriam os métodos de efeito fixo (FE) ou primeira diferença (FD) que eliminam o termo c_i ao promoverem uma transformação das variáveis do modelo. No entanto, logo na primeira análise é possível observar que a estimação do modelo por qualquer desses métodos resultará em estimadores inconsistentes, pois mesmo após a eliminação da correlação entre as variáveis explicativas x_{it} e o termo c_i , seja retirando a média temporal das variáveis (por FE), seja tomando a primeira diferença (FD), a hipótese de exogeneidade estrita das variáveis explicativas condicional ao efeito não observável c_i - $E(u_{it}/x_i, c_i) = 0, t = 1, 2, \dots, T$, que ambos os métodos requerem, não é atendida devido à especificação da variável dependente defasada como variável explicativa no modelo. Para uma demonstração do porquê isto ocorre, ver (ANEXO C).

Uma possível abordagem nesse caso seria usar a transformação por FD para eliminar o efeito específico c_i e buscar um método de variáveis instrumentais que elimine a correlação entre Δx_{it} e Δu_{it} . De modo geral, as diversas abordagens procuram estimar a equação $\Delta y_{it} = \phi \Delta x_{it} + \Delta u_{it}$ utilizando como instrumentos as próprias variáveis explicativas defasadas um período, tanto em nível quanto na primeira diferença. Essas abordagens seriam o

²⁹ Quando falamos de número de postos de saúde e de escola, estamos nos referindo ao número de unidades físicas e não da capacidade das mesmas. A determinação da quantidade de vagas está relacionada ao tamanho da população do município, mas dados dois municípios de mesma população, o de menor área poderá ter um ganho de escala ao construir menos unidades com maior capacidade.

procedimento de dois estágios (2SLS), em Wooldridge (2002), ou pooled IV, proposto por Anderson e Hsiao (1982). Entretanto, o procedimento proposto por Arellano e Bond (1991) usa todo o conjunto de instrumentos disponíveis, ou seja, todas as defasagens das variáveis explicativas, num procedimento de GMM, o que torna esse procedimento ótimo. Por este motivo, o modelo é estimado utilizando-se o método de Arellano e Bond (1991).

Retomando o modelo original, tem-se:

$$y_{it} = \phi x_{it} + c_i + u_{it}, \text{ onde}$$

$$y_{it} = (pd_totalpesso\ al_{it})'$$

$$x_{it} = \left(pd_totalpesso\ al_{it-1}, pd_totalpesso\ al_{it-2}, prt_uniao_{it}, prt_estado_{it}, pop_{it}, LRF_{it}, ipca_{it}, \right. \\ \left. partidoefetivo_{it}, partidoesquerda_{it}, fracionaliza\c{c}\~ao_{it}, polarioza\c{c}\~ao_{it} \right)'$$

$$\phi = (\alpha_1, \alpha_2, \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5, \beta_6, \beta_7, \beta_8, \gamma)$$

O método assume que $E(u_{it}) = E(u_{it}u_{is}) = 0$ para $t \neq s$, ou seja, que não há correlação serial entre o termo aleatório, embora não assuma independência temporal. Sob essa hipótese valores defasados de x_{it} e, em particular, valores defasados de y dois ou mais períodos são instrumentos válidos para estimar a equação na primeira diferença. Desse modo para $T \geq 3$, o modelo implica as seguintes m restrições lineares sobre os momentos:

$$E[(\Delta y_{it} - \phi \Delta x_{it})x_{it-j}] = 0, (j = 2, \dots, t-1; t = 3, \dots, T) \text{ onde } m = (T-2)(T-1)/2.$$

Essas equações dos momentos podem ser escritas na forma do vetor $E(Z_i' \Delta u_i) = 0$, onde

$\Delta u_i = (\Delta u_{i3} \dots \Delta u_{iT})$ e Z_i é a matriz bloco diagonal de instrumentos. O formato da matriz ótima de instrumentos Z_i na presença de variáveis explicativas exógenas depende se essas variáveis são estritamente exógenas, pré determinadas, ou uma combinação das duas. No caso de variáveis pré determinadas, no sentido de que $E(x_{it}^* u_{is}) \neq 0, s < t$ e zero caso contrário, apenas as variáveis até $s-1$ são instrumentos válidos para a equação do período s e a matriz ótima Z_i possui a forma $Z_i = diag(y_{i1} \dots y_{is} x_{i1}^* \dots x_{is-1}^*)', (s = 1, \dots, T-2)$. Em relação às variáveis estritamente exógenas, $E(x_{it}^* u_{is}) = 0, \forall s, t$, todas são instrumentos válidos e Z_i apresenta o seguinte formato $Z_i = diag(y_{i1} \dots y_{is} x_{i1}^* \dots x_{is-1}^*)', (s = 1, \dots, T-2)$. No modelo aqui estimado, as variáveis explicativas *prt_união*, *prt_estado*, *população*, *LRF*, *IPCA*,

partidoesquerda, *partidoefetivo*, *polarização* e *fracionalização* foram consideradas estritamente exógenas.

Independente da combinação entre variáveis estritamente exógenas e pré-determinadas, o estimador de GMM do vetor de coeficientes possui a forma,

$$\hat{\phi} = (\Delta X' Z A_N Z' \Delta X)^{-1} (\Delta X' Z A_N Z' \Delta y)$$

onde A_N é a matriz de ponderação cuja escolha pode levar a um procedimento de um estágio ou de dois estágios. Como observam Arellano e Bond (1991), a estimação por dois estágios resulta em erros padrões geralmente 30% menores dos que os obtidos com a estimação de um estágio, o que provavelmente revela um viés de amostras finitas para baixo. Desse modo, eles recomendam cautela ao fazer inferências com modelos estimados por dois estágios, dando preferência à estimação por um estágio. Em vista deste aviso, o efeito da LRF sobre os gastos municipais com pessoal foi estimado apenas por um estágio, cuja matriz ótima de ponderação é dada por $A_N = (N^{-1} \sum_i Z_i H Z_i')^{-1}$, onde H é uma matriz quadrada de dimensão $T-2$, cujos valores da diagonal principal são 2, das primeiras subdiagonais -1 e zero no demais casos.

É preciso considerar, antes da estimação do modelo, que a amostra aqui utilizada consiste de um painel não balanceado, pois as informações sobre as finanças municipais, especificamente gasto com pessoal, receita corrente líquida e transferências da União e dos Estados, não estão disponíveis para todos os municípios brasileiros durante todo o período de 1997 a 2003 aqui considerado. Os modelos aqui discutidos são todos válidos para painéis não balanceados sob a hipótese de que a seleção das observações que aparecem ou não no banco de dados seja aleatória, hipótese aqui assumida³⁰.

O estimador proposto por Arellano e Bond (1991) assume por hipótese que o termo aleatório é ruído branco, ou seja, sua média é zero e não há correlação serial. Caso essa hipótese não seja válida, o estimador é inconsistente. Portanto, os autores propõem dois tipos de teste para verificar a validade dessa hipótese: o teste de super identificação de Sargan e os testes de autocorrelação dos resíduos de primeira e segunda ordem. A idéia por traz deste último teste é

³⁰ Há falta de informação sobre as finanças dos municípios basicamente para os anos anteriores à promulgação da Lei, quando o município não era penalizado caso não entregasse o relatório fiscal ao Tesouro Nacional. Portanto, não há motivos para supor que a seleção não seja aleatória.

que sob a hipótese de erros ruídos brancos, a transformação das variáveis em primeiras diferenças gera um novo termo aleatório que possui autocorrelação de primeira ordem negativa, mas que não possui correlação de segunda ordem. O teste de Sargan por sua vez testa a validade dos instrumentos usados por meio da estatística $s_1 = (1/\hat{\sigma}^2) \tilde{u}'Z \sum_i Z_i H Z_i)^{-1} Z' \tilde{u}$ que possui distribuição limite χ^2 se o termo aleatório for i.i.d. ao longo do tempo e entre *cross-section*. Vale ressaltar que, caso haja heterocedasticidade, o teste de Sargan tende a super rejeitar a hipótese nula. Contudo não há uma versão robusta para esse caso.

5.1.2 Resultado

O resultado da estimação – com correção para heterocedasticidade – do modelo proposto na equação 1 é dado pela coluna (a) da tabela 7 abaixo. Como é possível perceber, nenhuma das variáveis políticas é estatisticamente significativa. As colunas seguintes apresentam, então, o resultado do modelo estimado quando se retiram essas variáveis uma a uma.

**Tabela 7: Resultado do Modelo de Painei
(erro-padrão robusto)**

Variável dependente: pd_totalpessoal				
Variáveis explicativas	(a)	(b)	(c)	(d)
pd_totalpessoal _{t-1}	0,389* (0,013)	0,389* (0,013)	0,389* (0,013)	0,391* (0,013)
pd_totalpessoal _{t-2}	0,094* (0,011)	0,094* (0,011)	0,094* (0,011)	0,094* (0,011)
prt_união	0,177* (0,014)	0,177* (0,014)	0,177* (0,014)	0,178* (0,014)
prt_estado	0,203* (0,011)	0,203* (0,011)	0,203* (0,011)	0,204* (0,011)
IPCA	0,005* (0,0003)	0,005* (0,0003)	0,005* (0,0003)	0,005* (0,0003)
População	0,0000002** (0,0000001)	0,0000002** (0,0000001)	0,0000003* (0,0000001)	0,0000003* (0,0000001)
LRF	0,038* (0,002)	0,038* (0,002)	0,038* (0,002)	0,038* (0,002)
Partidoefetivo	-0,002 (0,002)	-0,002 (0,002)	-0,002 (0,002)	-
Partidoesquerda	-0,0002 (0,003)	-0,0002 (0,003)	-0,002** (0,001)	-0,003** (0,001)
Polarização	-0,025 (0,035)	-0,025 (0,035)	-	-
Fracionalização	-0,002 (0,014)	-	-	-
Constante	-0,045* (0,002)	-0,045* (0,002)	-0,045* (0,002)	-0,045* (0,002)
Autocorrelação de ordem 1	-26,85 [0,000]	-26,85 [0,000]	-26,86 [0,000]	-26,91 [0,000]
Autocorrelação de ordem 2	1,19 [0,235]	1,19 [0,235]	1,20 [0,232]	1,09 [0,276]
Nº obs	18493	18493	18493	18493

Erro-padrão em parênteses e p-valor em colchetes.

* e ** significante a 1% e 5%, respectivamente.

Deve-se notar que esse procedimento não afetou o resultado das demais variáveis incluídas no modelo, demonstrando que estes são robustos. Assim, o modelo final aqui apresentado refere-se à coluna (d) da tabela acima.

As defasagens da variável dependente aparecem com o sinal esperado, ou seja, positivas e significantes, o que indica que de fato há uma inércia maior na rubrica despesa com pessoal.

O sinal positivo e significativo das variáveis *prt_união* e *prt_estado* confirma o efeito “flypaper” previsto pela literatura e encontrado por Carvalho e Cossio (2001) para os municípios brasileiros. Aumentos de recursos advindos de transferências intergovernamentais

elevam o gasto do ente destinatário numa proporção maior do que se esse aumento fosse proveniente de um crescimento da arrecadação tributária própria.

A população afeta de modo positivo e significativo o gasto com pessoal, o que confirma a hipótese de que uma população maior demanda uma oferta maior de serviços públicos.

Por último, destacam-se dois resultados que se contrapõem ao esperado. O primeiro corresponde à variável partido de esquerda que aparece com sinal negativo e significativo. Isto indica que partidos de esquerda tendem a reduzir o gasto com pessoal nos municípios. A hipótese de que partidos de esquerda gastam mais não é confirmada. Contudo, deve-se ressaltar que esta hipótese diz respeito ao gasto público em geral e não à composição do mesmo. Assim, as preferências de um partido de esquerda podem levá-lo a cortar gasto com pessoal com o intuito de aumentar o dispêndio em outro setor, sem que isso acarrete num aumento global dos gastos.

O segundo resultado refere-se à LRF, que apresenta sinal positivo e estatisticamente significativo. Uma primeira interpretação pode sugerir que esta Lei não está sendo cumprida. Entretanto, em vista dos dados apresentados na seção 4, que mostram uma razão despesa com pessoal / RCL média de 0,44 em todo o período, percebe-se que, de modo agregado, há espaço para o crescimento do gasto com pessoal sem que isto signifique uma violação desta norma. Este pode ser o caso captado pelo modelo. Cabe estudar se a Lei afetou os municípios que em algum momento cruzaram a barreira de 0,6. Este estudo é apresentado na próxima seção.

5.2 O Impacto da Lei nos Municípios com Elevada Despesa com Pessoal

Para analisar o impacto da LRF sobre a queda no número de municípios que apresentavam uma razão despesa total com pessoal / RCL acima de 0,6 foi utilizado um modelo logit de efeitos fixos para dados em painel. Este modelo é apresentado a seguir:

Equação 2: $P(y_{it} = 1 | x_{it}) = \Lambda(x_{it}\phi + c_i)$

onde y_{it} assume valor igual a um se o município i no ano t apresentou uma razão despesa total com pessoal / RCL menor do que 0,6 e zero caso contrário, $\Lambda(\cdot)$ é a função logística, c_i é o efeito específico que capta as características dos municípios constantes no tempo e as características não-observáveis, e x_{it} e ϕ são, respectivamente, os vetores de variáveis explicativas e de coeficientes dados por:

$$x_{it} = (prt_uniao_{it}, prt_estado_{it}, pop_{it}, partidoeftivo_{it}, partidoesquerda_{it}, fracionalizacao_{it}, polarizacao_{it}, LRF_{it})'$$

$$\phi = (\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5, \beta_6, \beta_7, \gamma)$$

O efeito que se quer medir de cada uma dessas variáveis é o seu impacto sobre a probabilidade do município cumprir o limite estabelecido pela LRF. Espera-se que as variáveis explicativas exerçam sobre essa probabilidade a mesma influência encontrada para a razão despesa total com pessoal / RCL. Deste modo, o grau de dependência dado pelas variáveis *prt_união* e *prt_estado*, ao induzir um maior gasto por parte dos municípios, tende a reduzir a probabilidade de que os mesmos cumpram o limite. A população deve possuir efeito semelhante, pois uma maior demanda por serviços leva a um aumento do gasto público. Em relação às variáveis políticas, espera-se também que cada uma influencie a probabilidade do limite ser cumprido de acordo com o exposto na seção anterior. Partidos de esquerda tendem a aumentar a probabilidade de se cumprir o limite, uma vez que apresentam um efeito negativo sobre o gasto. Um maior número de partidos efetivos, significa maior necessidade de negociação para formar uma base aliada, o que deve levar a maiores gastos e, portanto, menor probabilidade do limite ser cumprido. Analogamente, uma maior polarização da Câmara Municipal também deve ter um efeito negativo sobre esta probabilidade, assim como uma maior fracionalização das preferências do eleitorado, pois ambas contribuem para um aumento do gasto público.

5.2.1 Método de Estimação

Quando um modelo apresenta como variável dependente uma variável binária, dois conjuntos de métodos se colocam à disposição para estimação do mesmo. O primeiro conjunto utiliza a função de distribuição acumulada normal padrão como a função que mapeia o modelo $x\phi$ na probabilidade de resposta $P(y_{it} = 1 | x_{it})$ e é conhecido como modelo probit. O segundo utiliza

a função de distribuição logística para fazer este mapeamento, sendo conhecido pelo nome de logit. Ambos buscam estimar o efeito de cada variável explicativa sobre a probabilidade da variável dependente ser igual a um e podem ser considerados como métodos equivalentes.

Esse efeito é dado pela expressão $\frac{\partial P(y_{it} = 1 | x_{it})}{\partial x_{jit}} = \frac{dG(x_{it}\phi)}{dx_{jit}} \phi_j$, onde $G(\cdot)$ é a função de

distribuição acumulada normal padrão ou logística a depender do caso. Assim, se deve ressaltar que o coeficiente estimado nesse modelo apenas indica se o efeito da variável explicativa sobre a dependente é positivo ou negativo. A magnitude desse efeito depende do valor da derivada da função de distribuição avaliada no ponto desejado.

Não há, a princípio, nenhum parâmetro que recomende o uso de um método em detrimento do outro. Contudo, o modelo proposto para estimar o impacto da LRF sobre a probabilidade do limite de 0,6 ser cumprido assume a existência de efeitos não observados e constantes no tempo. Diante desta hipótese o modelo logit apresenta uma vantagem sobre modelo probit: ao contrário deste último, o estimador do logit não requer nenhuma hipótese sobre como esse efeito não observado está relacionado ao conjunto de variáveis explicativas x_{it} . As únicas hipóteses assumidas para garantir que o estimador desse método seja consistente são a de exogeneidade estrita condicional a c_i - $P(y_{it} = 1 | x_i, c_i) = P(y_{it} = 1 | x_{it}, c_i) = \Lambda(x_{it}\phi + c_i), t = 1, \dots, T$ - e a de independência dos resultados condicional a (x_i, c_i) - $(y_{i1}, \dots, y_{iT})$ são independentes condicional a (x_i, c_i) -, o que o torna menos restritivo.

O estimador do modelo logit de efeito não observado é um estimador de máxima verossimilhança condicional obtido pela maximização da função de distribuição conjunta de

$(y_{i1}, \dots, y_{iT})$ condicional a $x_i, c_i, n_i = \sum_{t=1}^T y_{it}$. Como dito anteriormente, essa função de

distribuição não depende de c_i , o que permite usar o método de máxima verossimilhança padrão para estimar os coeficientes ϕ .

Supondo $T=2$, tem-se que n_i pode assumir os valores $\{0, 1, 2\}$. Como para $n_i=0$ e $n_i=2$, não há informação adicional, pois esses valores determinam completamente o resultado de $(y_{i1}, \dots, y_{iT})$, a distribuição condicional é dada para $n_i=1$. Neste caso, tem-se que:

$$\begin{aligned}
P(y_{i2} = 1 | x_i, c_i, n_i = 1) &= P(y_{i2} = 1, n_i = 1 | x_i, c_i) / P(n_i = 1 | x_i, c_i) = \\
&= P(y_{i2} = 1 | x_i, c_i) P(y_{i1} = 0 | x_i, c_i) / \{P(y_{i1} = 0, y_{i2} = 1 | x_i, c_i) + P(y_{i1} = 1, y_{i2} = 0 | x_i, c_i)\} = \\
&= \{\Lambda(x_{i2}\phi + c_i)[1 - \Lambda(x_{i1}\phi + c_i)]\} / \{\Lambda(x_{i2}\phi + c_i)[1 - \Lambda(x_{i1}\phi + c_i)] + \Lambda(x_{i1}\phi + c_i)[1 - \Lambda(x_{i2}\phi + c_i)]\} = \\
&= \Lambda[(x_{i2} - x_{i1})\phi]
\end{aligned}$$

De modo análogo, deriva-se $P(y_{i1} = 1 | x_i, c_i, n_i = 1)$ e obtém-se a função de distribuição conjunta ser maximizada. Como é possível observar, o resultado não depende de c_i como argumentado. Este mesmo procedimento é aplicado no caso em que $T > 2$.

Na amostra aqui utilizada, $T=7$ e n_i pode assumir os valores $\{0, 1, 2, \dots, 7\}$. Para $n_i=0$ e $n_i=7$, não há informação adicional, pois esses valores determinam completamente o resultado de $(y_{i1}, \dots, y_{iT})$. O primeiro caso, significa que o município nunca cumpriu o limite de 0,6 para a razão despesa total com pessoal / RCL. Apenas três municípios da amostra estão nesta situação. O segundo caso, por sua vez, significa que o município cumpriu o limite durante todo o período analisado. Aproximadamente 3670 municípios, que aparecem na amostra durante quatro anos ou mais, apresentam este resultado.

5.2.2 Resultado

O resultado do modelo proposto na equação 2 é apresentado na coluna (a) da tabela 8 abaixo.

Tabela 8: Resultado do Modelo Logit

Variável dependente: Limite		
Variáveis Explicativas	(a)	(b)
prt_união	-2,708* (0,451)	-2,720* (0,450)
prt_estado	-3,049* (0,499)	-3,048* (0,499)
População	0,00007* (0,00001)	0,00007* (0,00001)
LRF	0,992* (0,063)	0,994* (0,063)
Partidoefetivo	0,240* (0,055)	0,244* (0,054)
Fracionalização	-1,222* (0,469)	-1,256* (0,467)
Partidoesquerda	0,125 (0,121)	-
Polarização	-1,377 (1,350)	-

Erro-padrão em parênteses e p-valor em colchetes.

* e ** significante a 1% e 5%, respectivamente.

O efeito *flypaper* captado no modelo anterior se confirmou com este resultado. As variáveis *prt_união* e *prt_estado* apresentaram sinal negativo e significativo, o que indica que um aumento de receita oriundo de transferências intergovernamentais maiores leva a maior gasto e reduz a probabilidade do município cumprir o limite estabelecido pela Lei.

O aspecto político também influencia no resultado. Dado o sinal negativo e significativo da variável *fracionalização*, tem-se que quanto mais dispersas forem as preferências do eleitorado menor é a probabilidade de se cumprir o limite. Isto porque a maior dispersão das preferências induz ao aumento do gasto hoje como forma do eleitor mediano garantir o gasto de sua preferência.

O número de partido efetivos apresentou um resultado diverso do esperado. O sinal positivo e significativo indica que quanto maior o número de partidos relevantes na arena política maior é a probabilidade do limite ser cumprido. Esperava-se o oposto, pois um maior número de atores tende a encarecer a negociação por apoio. Uma vez que esta variável não se apresentou significativa no modelo anterior, há a possibilidade deste efeito esperado não se refletir sobre este item da despesa pública. A negociação pode não envolver a criação de cargos no serviço público, mas sim a ocupação dos cargos já existentes e/ ou maiores verbas para outros serviços.

As demais variáveis políticas não foram consideradas estatisticamente significantes, sendo, portanto, retiradas do modelo. O resultado dessa nova estimação é apresentado na coluna (b) da tabela anterior. Observa-se que isto não afetou a significância das demais variáveis e afetou apenas marginalmente a magnitude dos coeficientes, o que leva a conclusão de que os resultados são robustos.

A população também afetou a probabilidade do limite ser cumprido de forma não esperada. Seu efeito é positivo e significativo.

Por último, tem-se o resultado apontado pelos dados apresentados sobre a situação fiscal dos municípios brasileiros. A LRF é positiva e significativa, o que significa que apesar de não afetar o conjunto dos municípios como um todo, ela é relevante para aqueles que apresentam um gasto elevado com pessoal.

6. Conclusão

A questão do déficit do setor público é amplamente debatida na literatura, que busca os seus determinantes não apenas nos fatores econômicos de um país, mas também nas suas características políticas-institucionais. Com isso, ganhou força na literatura a tese de que sistema políticos que induzem a formação de governos de coalizão e a um número grande de partidos tendem a influenciar de modo positivo o gasto público. Neste mesmo sentido, adoção de um federalismo fiscal baseado na descentralização de bens e serviços públicos e apoiado fortemente na redistribuição de recursos via transferências intergovernamentais promovem um gasto excessivo por parte dos governos locais que dependem destas transferências para sobreviverem. Por outro lado, há instituições que favorecem a disciplina fiscal, como os procedimentos de elaboração do orçamento centralizados nas mãos de um único ministro e as regras orçamentárias que impõe limites ao gasto e ao endividamento públicos.

No Brasil, o déficit fiscal e o acúmulo de dívidas são uma preocupação de longa data e estão presentes em todos os níveis de Governo. A forte dependência de recursos advindos de transferências, especialmente no caso dos Municípios, e o sistema político adotado que acarreta na necessidade de coalizões para se obter maioria para governar podem contribuir na explicação desta situação. A situação mais crítica relacionada à questão do endividamento ocorreu no final da década passada quando os Estados, em situação de quase falência devido à enorme dívida acumulada, recorreram ao Governo Federal e renegociaram suas dívidas. A necessidade de se controlar de modo mais estreito o gasto público e evitar novos episódios dessa magnitude foi percebida pelos administradores públicos e a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal é o novo instrumento de controle que a sociedade dispõe.

Entretanto, quando se olha a situação fiscal dos Municípios brasileiros os problemas de endividamento excessivo e alto gasto com pessoal não aparecem de modo generalizado como nos casos dos Estados. A razão despesa com pessoal / RCL média se manteve abaixo do limite de 0,6 estabelecido pela Lei em todo o período analisado e o percentual de municípios com déficit corrente, que já era baixo em 1997 (24,5%), passou para 1,4% em 2003. Com isso, duas questões sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal foram colocadas: qual o impacto da Lei sobre os gastos com pessoal no conjunto dos Municípios brasileiros e qual o seu impacto sobre os municípios que enfrentavam um elevado gasto com esse item de despesa.

A primeira pergunta foi respondida pela estimação de um painel dinâmico através do método proposto por Arellano e Bond (1991). O modelo avaliou o impacto da Lei sobre a razão despesa total com pessoal /RCL e levou em conta as questões políticas e o grau de dependência dos Municípios em relação às transferências intergovernamentais. O resultado obtido mostrou que, neste primeiro momento, a Lei influencia positivamente o gasto com pessoal. Entretanto, não se segue a conclusão de que a LRF não é cumprida. Isto porque a razão despesa total com pessoal /RCL apresentada pelo conjunto dos Municípios brasileiros nos últimos anos ficou abaixo do limite estabelecido pela Lei. Para o período de 1997 a 2003, essa média foi de 0,44. Existe, portanto, espaço para o aumento do gasto com pessoal, sem que isto infrinja a Lei.

No estudo da segunda questão, foi estimado um modelo logit de efeito fixo, cuja variável dependente apresentava valor igual um caso o município tivesse cumprido o limite estabelecido pela LRF naquele ano e zero caso contrário. Do mesmo modo, as variáveis políticas e institucionais foram consideradas. O resultado alcançado permitiu concluir que a LRF é relevante para controlar o gasto com pessoal e que, portanto, beneficiou os municípios que apresentaram um gasto elevado com esse item do orçamento.

Em ambos os modelos, foi possível constatar que quanto maior o grau de dependência de recursos oriundos de transferências, maior o gasto público. A presença deste efeito *flypaper* implica numa distorção no financiamento dos bens públicos municipais, uma vez que não só a população local, mas toda a sociedade paga o custo de uma elevação no gasto público. Além disso, verificou-se que a política afeta o resultado fiscal.

Referências

- ABRAMS, B.; DOUGAN, W. *The Effects of Constitutional Restraints on Governmental Spending*. **Public Choice**, v.49, p.101-116, 1986.
- ALESINA, A.; PEROTTI, R. *The Political Economy of Budget Deficits*. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n.4637, Cambridge, 1994.
- _____. *Budget Deficits and Budget Institutions*. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n.5556, Cambridge, 1996.
- ALESINA A.; SPOLAORE, E. On the Number and Size of Nations. **The Quarterly Journal of Economics**, v.112, n.4, p.1027-1056, 1997.
- ALESINA, A.; TABELLINI, G. *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt in a Democracy*. **Review of Economic Studies**, n.57, p.403-414, 1990.
- ALESINA, A. et al. *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*. **Journal of Development Economics**, v.59, p.253-273, 1999.
- ALT, J.; LOWRY, R. *Divided government, fiscal institutions and budget deficits: evidence from the States*. **The American Political Science Review**, v88, n.4, p.811-828, 1994.
- ANDERSON, T.; HSIAO, C. *Formulation and Estimation of Dynamic Models Using Panel Data*. **Journal of Econometrics**, v.18, p.67-82, 1982.
- AMORIM NETO, O.; BORSANI, H. *Os determinantes políticos do comportamento fiscal da América Latina*. In: SEMINÁRIOS DIMAC, 2002, **Instituto de Pesquisas Econômicas (IPEA)**, Rio de Janeiro, 2002.
- ARELLANO, M.; BOND, S. *Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations*. **The Review of Economic Studies**, v.58, n.2, p.277-297, 1991.
- BARRO, R. *On the Determination of Public Debt*. **Journal of Political Economy**, v.87, n.5, p.940-971, 1979.
- _____. *U.S. Deficits since World War I*. **Scandinavian Journal of Economics**, n.88, p.195-222, 1986.
- _____. **Macroeconomics**. 3ª ed. New York: John Wiley and Sons, 1990.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei Complementar n.96, de 31 de maio de 1999. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do artigo 169 da Constituição. [online]. Disponível: www.senado.gov.br [capturado em 4 ago.2003].

BRASIL. Lei Complementar n.101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. [online]. Disponível: www.senado.gov.br [capturado em 4 ago.2003].

BRENAN, G.;BUCHANAN, J. *Towards a Tax Constitution for Leviathan*. **Journal of Public Economics**, v.8, p.255-273, 1977.

_____. *Tax Instruments as Constraints on the Disposition of Public Revenues*. **Journal of Public Economics**, v.9, p.301-318, 1978.

_____. **The Power to Tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitution**. New York: Cambridge University Press, 1980.

CARVALHO, L M. de COSSIO, F. A. B. “Flypaper Effect” e Spillovers Espaciais no Brasil: Evidências de Finanças Públicas Municipais. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v.31, n.1, p.75-124, 2001.

DILLINGER, W.; WEBB, S. *Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil*. **World Bank**, Working Paper n.2121, 1999.

DRAZEN, A. **Political Economy in Macroeconomics**. 2ª ed. Princeton: Princeton University Press, 2002.

DUVERGER, M. **Os Partidos Políticos [1951]**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FELD, L.P.; KIRCHGÄSSNER, G. *Public debt and budgetary procedures: top down or bottom up? Some evidence from Swiss municipalities*. In: POTERBA, J.; VON HAGEN, J. (Org.). **Fiscal institutions and fiscal performance**. The University of Chicago Press, p.151-179, 1999.

LIMA JÚNIOR, O. (org.). **O Sistema Partidário Brasileiro: Diversidade e Tendências 1982-94**, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

KONTOPOULOS; PEROTTI, R. *Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OCDE Countries*. In: Poterba, James e Jurgen Von Hagen. **Fiscal Institutions and Fiscal Performance**. University of Chicago Press, Chicago, 1999.

MENDES, M. *Descentralização Fiscal Baseada em Transferências e Captura de Recursos Públicos nos Municípios Brasileiros*. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

MUSGRAVE, R. **The Theory of Public Finance**. Nova Iorque: McGraw-Hill, 1959.

NICOLAU, J. **Sistemas Eleitorais**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NUNES, S.; NUNES, C. *Dois Anos de Responsabilidade Fiscal do Brasil: Uma*

Avaliação dos Resultados à Luz do Modelo do Fundo Comum. **Trabalho de Discussão Universidade de Brasília**, n.276, 2003.

OATES, W. **Fiscal Federalism**. Nova Iorque: Harcorut Brace Jovanovich, 1972.

____ *A Essay on Fiscal Federalism*. **Journal of Economic Literature**, v.37, n.3, p.1120-1149, 1999.

____ *Searching for Leviathan: an Empirical Study*. **The American Economic Review**, v.75, n.4, p.748-757, 1985.

PELETIER, B.; DUR, R.; SWANK, O. *Voting on the Budget Deficit: comment*. **American Economic Review**, v.89, n.5, p.1377-1381, 1999.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro*. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.45, n.2, p.256-301, 2002.

PERSSON, T.; SVENSSON, L. *Why a stubborn conservative would run a deficit: policy with time-inconsistent preferences*. **The Quarterly Journal of Economics**, n.104, p.325-346, 1989.

PERSSON, T.; TABELLINI, G. **Political Economy – Explaining Economic Policy**. 1ªed., Cambridge, Massachsetts: MIT Press, 2002.

POTERBA, J. *State Responses to Fiscal Crises: the Effects of Budgetary Institutions and Politics*. **The Journal of Political Economy**, v.102, n.4, p.799-821, 1994.

ROCHA, F.; GIUBERTI, A. C. *Consenso Político com Relação à Necessidade de Disciplina: um Estudo da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Monografia agraciada com o segundo lugar no IX Prêmio do Tesouro Nacional 2004, Tema Especial: Lei de Responsabilidade Fiscal. [online] Disponível: www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/index.html [capturado em 31 jan.2005].

ROUBINI, N.; SACHS, J. *Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies*. **European Economic Journal**, n.33, p.903-933, 1989.

SENADO FEDERAL (Brasil). Resolução n.20, de 7 de novembro de 2003. Amplia o prazo para cumprimento dos limites de endividamento estabelecidos na resolução 40, de 2001, do Senado Federal, que dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.[online]. Disponível: www.senado.gov.br [capturado em 08 ago.2004]

TABELLINI, G.; ALESINA, A. *Voting on the Budget Deficit*. **American Economic Review**, v.80, n.1, p.37-49, 1990.

TESOURO NACIONAL (Brasil). *Lei de Responsabilidade Fiscal Cartilha*. [online]. Disponível: www.stn.fazenda.gov.br [capturado em 29 jul. 2003]

TESOURO NACIONAL (Brasil). *Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998-2003, versão preliminar*. [online] Disponível: www.stn.fazenda.gov.br [capturado em 13 ago.2004]

VELASCO, A. *A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms*. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n.6336, Cambridge, 1997.

VON HAGEN, J. *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Community*, mimeo, 1992.

WOOLDRIDGE, J. **Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data**. 1ªed. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2002.

ANEXO A

Tabela A 1: Limites de Gastos com Pessoal

	Limite Global (percentual da receita corrente líquida)	Limite por poder (percentual da receita corrente líquida)
UNIÃO	50%	2,5 % para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas; 6 % para o Poder Judiciário; 0,6 % para o Ministério Público da União; 3 % para custeio de despesas do DF e de ex-territórios; 37,9% para o Poder Executivo.
ESTADOS	60%	3% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas; 6% para o Poder Judiciário; 2% para o Ministério Público; 49% para o Poder Executivo.
MUNICÍPIOS	60%	6% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas, quando houver; 54% para o Poder Executivo.

ANEXO B

Glossário das Variáveis Utilizadas

despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

receitas correntes: Receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, da agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes.

receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre os regimes de previdência quando o funcionário trabalho no setor privado (§ 9º do art. 201 da Constituição); incluídos os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, Lei Kandir, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, atual FUNDEF.

receitas de transferências da União: Transferências efetuadas pela Administração Federal para os municípios. Inclui as transferências constitucionais (Fundo de Participação dos Municípios - FPM; Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Ministério - FUNDEF; Imposto de Renda Retido na Fonte; Indenização pela Extração de Petróleo, Xisto e Gás Natural; Imposto Territorial Rural - ITR) e as transferências negociadas (SUS, salário-educação, entre outras).

receitas de transferências dos Estados: Transferências efetuadas pela Administração Estadual para os municípios. Inclui o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Ministério - FUNDEF, entre outras.

ANEXO C

Demonstração da Não Validade da Hipótese de Exogeneidade Estrita

Para demonstrar porque a hipótese de exogeneidade estrita não é atendida na presença da variável dependente defasada como regressor no modelo, será apresentado o caso da estimação por FD.

Supõe-se, por simplificação, que o modelo seja $y_{it} = \phi x_{it} + c_i + u_{it}$, onde $x_{it} = y_{it-1}$.

A hipótese de exogeneidade estrita implica que $E(x_{it}' u_{it}) = 0$. Tirando a primeira diferença do modelo $\Delta y_{it} = \phi \Delta x_{it} + \Delta u_{it}$, a hipótese passa a ser $E(\Delta x_{it}' \Delta u_{it}) = 0$. Contudo, substituindo Δx_{it} por Δy_{it-1} , tem-se:

$$E(\Delta x_{it}' \Delta u_{it}) = E(\Delta y_{it-1}' \Delta u_{it}) = E(y_{it-1}' u_{it}) + E(y_{it-2}' u_{it-1}) - E(y_{it-2}' u_{it}) - E(y_{it-1}' u_{it-1})$$

Ainda que uma hipótese mais fraca seja assumida, como, no caso, a hipótese de exogeneidade seqüencial condicional ao efeito não observável c_i , dada por $E(u_{it} / x_{it}, x_{it-1}, \dots, x_{i1}, c_i) = 0, t = 1, 2, \dots, T$, o que torna os três primeiros termos do somatório iguais a zero, o último termo $E(y_{it-1}' u_{it-1})$ é diferente de zero e não depende de T (sob estacionariedade). Logo, o segundo termo de

$$p \lim(\hat{\phi}_{FD}) = \phi + \left[T^{-1} \sum_{t=1}^T E(\Delta x_{it}' \Delta x_{it}) \right]^{-1} \left[T^{-1} \sum_{t=1}^T E(\Delta x_{it}' \Delta u_{it}) \right]$$

é constante e a estimação por FD é inconsistente, o mesmo sendo válido para a estimação por FE.