

RAFAEL TERRA DE MENEZES

**EFEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE AS CATEGORIAS E
FUNÇÕES DE DESPESAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (1998 – 2004)**

Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto — Universidade de São Paulo — para obtenção do título de Mestre em Economia Aplicada.

**RIBEIRÃO PRETO
2006**

FOLHA DE APROVAÇÃO

Rafael Terra de Menezes
Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as categorias e funções de despesas dos municípios brasileiros (1998 – 2004)

Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto — Universidade de São Paulo — para obtenção do título de Mestre em Economia Aplicada

Área de Concentração: Economia do Setor Público

Aprovado em: __/__/____

Banca Examinadora

Prof(a). Dr(a). _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof(a). Dr(a). _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof(a). Dr(a). _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

A Marli, minha mãe, pelo apoio, incentivo, amor e compreensão durante o processo de elaboração deste trabalho e ao longo de minha vida.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Rudinei Toneto Junior, meu orientador, pela atenção e enorme contribuição científica e intelectual nesse período, e por estar sempre disposto a me ajudar e a todos em sua volta.

À Universidade de São Paulo, pela oportunidade de cursar o Mestrado em Economia Aplicada.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES), pela concessão da bolsa de mestrado, a qual muito contribuiu para a realização deste trabalho.

A meus colegas de mestrado, Carla, Eduardo, Heitor, Júlia, Matheus, Priscila, Renata, Roberta e Thiago, pelos momentos de descontração e esforço conjunto vividos.

A meu pai, José Reinaldo, e a meu irmão, Gustavo, por todo o apoio, compreensão e amor ao longo de minha vida.

A Carol, pelo amor, companhia, dedicação, apoio, compreensão, e paciência nesses dois últimos e especiais anos.

RESUMO

Menezes, R. T. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as categorias e funções de despesas dos municípios brasileiros (1998 – 2004)**. 2006. 128 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2006.

Embora alguns estudos tenham encontrado evidências acerca da eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em reduzir as despesas estaduais e municipais, procurou-se neste trabalho, analisar os efeitos da lei sobre níveis mais desagregados de despesa. Partiu-se da hipótese de que, possivelmente, os componentes menos rígidos de despesa teriam sido mais afetados pela LRF. Dessa forma, as despesas foram classificadas em categorias e funções, abrangendo os municípios brasileiros no período entre 1998 e 2004. A segmentação por categorias seguiu uma estrutura contábil, enquanto a classificação por funções se referiu à quatro principais áreas de destinação das despesas: social, overhead, infra-estrutura e outras. Os dados obtidos foram provenientes da FINBRA, uma base de dados elaborada pela Secretaria do Tesouro Nacional. Utilizou-se também a base de dados do Tribunal Superior Eleitoral para a construção de algumas variáveis políticas. Os resultados das análises descritivas mostraram que os gastos mais rígidos cresceram mais do que a receita para o total de municípios, indicando um maior comprometimento do orçamento. Adicionalmente, foram encontradas evidências de que a LRF obteve sucesso em fazer os municípios cumprirem os limites relacionados a ela. Inclusive, estimou-se um modelo de variável categórica (Logit de efeitos fixos) com o intuito de analisar o impacto da LRF sobre a probabilidade de cumprimento do limite de gasto com pessoal (60% da Receita Corrente Líquida). Os resultados indicaram que a LRF afetou positivamente a probabilidade de respeitarem o limite. No entanto, os municípios que se encontravam dentro dos limites podem não ter sido afetados pela lei, pois permitiram que a despesa com pessoal crescesse mais do que a receita. Os resultados das estimações pelo método de Anderson-Hsiao para painéis dinâmicos mostraram que a LRF não surtiu efeito sobre gastos com pessoal e outras despesas correntes (mais rígidos). O investimento (menos rígido) foi a categoria mais prejudicada, pois sofreu forte redução devido à lei. Assim, a LRF reduziu a despesa total, mas em virtude da forte queda do investimento. Os resultados obtidos para as funções de despesa mostraram que o gasto com social sofreu uma pequena redução, enquanto a despesa com overhead um aumento. O gasto com infra-estrutura (menos rígido) foi o mais atingido, apresentando uma forte queda em virtude da lei, a qual acabou influenciando no resultado da despesa orçamentária. Portanto, as evidências encontradas neste trabalho confirmam a hipótese de que o ajuste promovido pela LRF se deu realmente sobre os componentes menos rígidos de despesa.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Finanças Municipais. Regras Fiscais. Painel de Dados.

ABSTRACT

Menezes, R. T. **Effects of the Fiscal Responsibility Law on expenditure categories and functions of the Brazilian municipal districts (1998 – 2004)**. 2006. 128 f. Dissertation (Master Degree) – Faculdade de Economia Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2006.

Although some studies have found evidences about the efficacy of the Fiscal Responsibility Law (FRL) in reducing state and municipal expenditures, it was intended to analyze the effects of the law on more disaggregated levels of expenditures in this work. The initial hypothesis was that more flexible expenditures components would have been more affected by the FRL. Thus, the expenditures were classified in categories and functions, considering the Brazilian Municipal Districts in the period between 1998 and 2004. The repartition by categories followed an accounting structure, while the classification by functions referred to four main areas of expenditures destination: social, overhead, infrastructure and others. The data were obtained from FINBRA, a database elaborated by the National Treasury Office. The Electoral Supreme Court database was also utilized in the construction of political variables. The results of the descriptive analysis showed that less flexible expenditures increased more than the revenues, indicating a higher commitment of the budget. Further, it was found evidences that the FRL succeed in making the municipal districts accomplish the limits related to it. It was also estimated a model of categorical variable (Fixed effects Logit) that analyzes the impact of the FRL on the probability of accomplishing the personnel expenditure limit (60% of the Net Current Revenue). The results showed that the FRL had a positive effect on the probability of respecting the limit. Nevertheless, the municipal districts that were already respecting the limit may not have been affected by the law, since they let the personnel expenditure increase more than the revenue. The results of the estimations by Anderson-Hsiao's dynamic panel data method indicated that the FRL didn't have effect on personnel and other current expenditures (less flexible). The investment (more flexible) was the most damaged category, since it suffered a major reduction by the law. Thus, the FRL had a negative impact on total expenditure by making the investment decrease considerably. The results obtained for the expenditure functions showed that the social expenditure had a slight decrease, while the overhead's had an increase. The infrastructure expenditure (more flexible) was the most affected, showing a major decrease caused by the law, which influenced the result of the total expenditure. Therefore, the evidence founded in this work confirms the hypothesis that the adjustment accomplished by the FRL indeed reached the more flexible expenditure components.

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Local Finance. Fiscal Rules. Panel Data.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Necessidades de Financiamento do Setor Público: conceito nominal – 1994/2002 (em % do PIB).....	20
Tabela 2 – Dívida Líquida do Setor Público: fim de período ^a – 1994/2001 (em % do PIB) ...	22
Tabela 3 – Despesa orçamentária segmentada por categorias.....	50
Tabela 4 – Despesa orçamentária segmentada por funções	50
Tabela 5 – Medidas de concentração e dispersão do logaritmo neperiano das variáveis orçamentárias.....	67
Tabela 6 – Evolução das variáveis orçamentárias indicadoras de desempenho — 1998 a 2004 (1998=100).....	68
Tabela 7 – Número de municípios deficitários entre 1998 e 2004.....	69
Tabela 8 – Evolução das despesas correntes e de capital, e suas sub-categorias — 1998 a 2004 (1998=100).....	72
Tabela 9– Evolução das variáveis orçamentárias indicadoras de desempenho — 1998 a 2004 (reais per capita)	74
Tabela 10 – Evolução das despesas correntes e de capital, e suas sub-categorias — 1998 a 2004 (reais per capita)	76
Tabela 11 – Evolução das despesas segmentadas por função — 1998 a 2004 (1998=100)	78
Tabela 12 – Evolução das despesas segmentadas por função — 1998 a 2004 (reais per capita)	79
Tabela 13 – Evolução das despesas correntes e de capital, e suas sub-categorias — 1998 a 2004 (em % da despesa orçamentária)	80
Tabela 14 – Evolução das despesas segmentadas por função, segundo tamanho da população dos municípios — 1998 a 2004 (em % da despesa orçamentária).....	81
Tabela 15 – Variáveis políticas municipais entre 1998 e 2004 (número e percentual de municípios que apresentaram a característica considerada).....	83
Tabela 16 – Variação temporal das variáveis políticas municipais (em percentual dos municípios da amostra).....	84

Tabela 17 – Número de municípios que descumpriu os limites definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelas Resoluções nº 40 e nº 43 do Senado Federal entre 1998 e 2004	86
Tabela 18 – Média e desvio-padrão do gasto com pessoal dos municípios como proporção da receita corrente líquida	88
Tabela 19 – Coeficientes estimados pelo método Logit de efeitos fixos, tendo como variável dependente o cumprimento do limite de despesa com pessoal de 0,6 vezes a receita corrente líquida.....	89
Tabela 20 – Coeficientes estimados pelo método de Anderson-Hsiao para despesa orçamentária, despesa corrente e sub-categorias.....	95
Tabela 21 – Coeficientes estimados pelo método de Anderson-Hsiao para dívida , despesa de capital e sub-categorias.....	97
Tabela 22 – Coeficientes estimados pelo método de Anderson-Hsiao para despesas segmentadas por função	99

LISTA DAS TABELAS DOS APÊNDICES

Tabela A-1 – Evolução das variáveis orçamentárias indicadoras de desempenho, segundo regiões do Brasil — 1998 a 2004 (em milhões de reais).....	113
Tabela A-2 – Evolução das despesas correntes e de capital, e suas sub-categorias, segundo regiões do Brasil — 1998 a 2004 (em milhões de reais).....	114
Tabela A-3 – Evolução das despesas segmentadas por função, segundo regiões do Brasil — 1998 a 2004 (em milhões de reais).....	115
Tabela A-4 – Evolução das variáveis orçamentárias indicadoras de desempenho, segundo regiões do Brasil — 1998 a 2004 (1998=100)	116
Tabela A-5 – Número de municípios deficitários no Brasil e regiões entre 1998 e 2004.....	116
Tabela A-6 – Evolução das despesas correntes e de capital, e suas sub-categorias, segundo regiões do Brasil — 1998 a 2004 (1998=100)	118
Tabela A-7 – Evolução das despesas segmentadas por função, segundo regiões do Brasil — 1998 a 2004 (1998=100)	119
Tabela A-8 – Evolução das variáveis orçamentárias indicadoras de desempenho, segundo regiões do Brasil — 1998 a 2004 (per capita).....	119
Tabela A-9 – Evolução das despesas correntes e de capital, e suas sub-categorias, segundo regiões do Brasil — 1998 a 2004 (per capita).....	120
Tabela A-10 – Evolução das despesas segmentadas por função, segundo regiões do Brasil — 1998 a 2004 (per capita).....	121
Tabela A-11 – Evolução das despesas correntes e de capital, e suas sub-categorias, segundo regiões do Brasil — 1998 a 2004 (em % da despesa orçamentária)	122
Tabela A-12 – Evolução das despesas segmentadas por função, segundo regiões do Brasil — 1998 a 2004 (em % da despesa orçamentária)	123
Tabela A-13 – Evolução da arrecadação própria e da receita de transferências segundo regiões do Brasil — 1998 a 2004 (em % da receita orçamentária).....	124
Tabela B-1 – Evolução das variáveis orçamentárias indicadoras de desempenho, segundo tamanho da população dos municípios — 1998 a 2004 (variáveis fiscais em milhões de reais)	125
Tabela B-2 – Evolução das despesas correntes e de capital, e suas sub-categorias, segundo tamanho da população dos municípios — 1998 a 2004 (em milhões de reais).....	126

Tabela B-3 – Evolução das despesas segmentadas por função, segundo tamanho da população dos municípios — 1998 a 2004 (em milhões de reais) 127

Tabela C-1 – Evolução da arrecadação própria e da receita de transferências— 1998 a 2004 (em % da receita orçamentária) 128

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	O CENÁRIO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO BRASIL ANTERIOR À LRF.....	19
3	DÉFICITS PERSISTENTES E MECANISMOS DE CONTROLE.....	27
3.1	Razões para o surgimento de déficits persistentes.....	28
3.2	Mecanismos de contenção de déficits	33
3.3	Formas alternativas de se atingir a disciplina fiscal	38
4	REVISÃO DA LITERATURA EMPÍRICA.....	41
5	METODOLOGIA DO TRABALHO.....	48
5.1	Metodologia da análise descritiva	50
5.2	Metodologia da análise do cumprimento do limite de gastos com pessoal.....	54
5.3	Metodologia da análise econométrica para painéis dinâmicos.....	59
6	EVOLUÇÃO DAS VARIÁVEIS MUNICIPAIS NO BRASIL ENTRE 1998 E 2004..	63
6.1	A rigidez dos componentes orçamentários municipais	65
6.2	Comportamento das categorias de despesa no período	67
6.3	Comportamento das despesas segmentadas por função no período.....	77
6.4	Participação das despesas por categorias e funções econômicas na despesa total	80
6.5	Descrição das variáveis políticas.....	82
7	ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DOS LIMITES DECORRENTES DA LRF	85
7.1	Análise do cumprimento do limite para gastos com pessoal.....	87
8	OS EFEITOS DA LRF SOBRE AS CATEGORIAS E FUNÇÕES DE DESPESA: RESULTADOS DO MODELO DINÂMICO.....	92
9	CONCLUSÕES.....	102
	REFERÊNCIAS	107
	APÊNDICES	112

1 INTRODUÇÃO

Desde o início da década de 90, muitos países têm adotado mecanismos de restrição fiscal para evitar a utilização irresponsável de recursos públicos visando à permanência no poder. Um exemplo importante foi o Tratado de Maastricht, assinado por alguns países da União Européia em 1992. De acordo com Kennedy e Robbins (2001, apud LIMA, 2002), o tratado estabelecia que países integrantes do bloco econômico deveriam atender certos limites necessários à estabilidade macroeconômica do país e, conseqüentemente, do bloco como um todo. A dívida, por exemplo, não deveria ultrapassar 60% do PIB, e o déficit, 3% do PIB. Caso ultrapassasse, seria implementado um programa de ajuste de dez meses. Se a tentativa de ajuste fracassasse, retaliações seriam impostas. Além disso, países não-membros poderiam ingressar no bloco mesmo que não atendessem os limites, desde que se observasse uma trajetória descendente da dívida.

Outros dois exemplos de regras fiscais de orçamento equilibrado foram o *Budget Enforcement Act (BEA)* de 1990, adotado pelos Estados Unidos e o *Fiscal Responsibility Act (FRA)* de 1994, adotado pela Nova Zelândia. Enquanto o BEA se concentrava em controlar os gastos e receitas públicas, ao invés de estabelecer metas de déficit e dívida, o FRA estabelecia normas de transparência. Ambas obtiveram sucesso. A regra americana, por exemplo, previa um prazo de doze anos para atingir o equilíbrio orçamentário, mas atingiu antes, em 2000 (LIMA, 2002).

As experiências bem sucedidas dos países desenvolvidos suscitaram interesse em mecanismos de auto-restrição fiscal por parte de países da América Latina. Desde o fim da década de 90,

para garantir a estabilidade macroeconômica, foram criadas leis em diversos países com o intuito de reforçar as instituições orçamentárias que pudessem promover a disciplina fiscal tanto no Governo Federal quanto nos Governos Sub-Nacionais (GSNs)¹. A atenção especial dada aos entes sub-nacionais era justificada pelo intenso processo de descentralização política e fiscal ocorrida em boa parte dos países latino-americanos.

O processo de descentralização, ao mesmo tempo em que confere maiores poderes para realização de gastos e arrecadação de impostos locais, também surte efeito sobre a administração macroeconômica. De acordo com Ter-Minassian (1997), gastos excessivos por parte dos GSNs podem provocar pressões inflacionárias e um aumento da demanda quando o Governo Central deseja restringi-la. Podem-se sentir os efeitos inclusive no Balanço de Pagamentos, tanto em razão de um possível aumento da taxa de juros para conter a demanda, quanto ao próprio aumento de importações. Essa situação é mais grave no contexto brasileiro, pois mesmo que o Governo Central quisesse compensar esse aumento dos gastos dos GSNs restringindo os próprios gastos, não seria possível, em virtude do alto grau de rigidez das despesas da União². Assim, instituições orçamentárias adequadas, que promovam o equilíbrio fiscal dos GSNs, garantem também a estabilidade macroeconômica.

No Brasil, a necessidade de controle das finanças públicas dos GSNs é um problema antigo, agravado desde a descentralização política ocorrida em 1984, que acirrou a disputa por participação na receita tributária com a facilitação da criação de micro-municípios (GOMES; MACDOWELL,2000). Em 1988, com a promulgação da nova Constituição, a qual reforçava

¹ Segundo Alesina e Perotti (1996, p.2), “instituições orçamentárias são todas as regras e regulamentações de acordo com as quais os orçamentos são traçados, aprovados e implementados”.

² De acordo com Giambiagi (2001, p.170) – acerca da perda de discricionariedade das despesas da União após a Constituição de 1988 – “(...) a capacidade do governo central responder – sem ajuda da inflação – diante de uma situação fiscal difícil foi seriamente afetada, seja porque passou a ser responsável por uma parte menor do gasto público total, ou porque no gasto do governo central, a parcela sobre a qual ele tinha controle direto ficara também menor.”

a idéia de uma maior autonomia para os GSNs, foram estabelecidas as bases legais para a descentralização tanto no âmbito político quanto fiscal. No entanto, a descentralização fiscal abrangeu predominantemente a arrecadação de receitas, sem fazer o mesmo com as despesas (TER-MINASSIAN, 1997). Mesmo assim, a situação dos GSNs ao invés de melhorar, apresentou piora gradativa³. Os governos estaduais e municipais (especialmente dos entes sub-nacionais mais populosos) recorriam a empréstimos de bancos públicos (principalmente estaduais) além de suas capacidades, provocando insolvência dos bancos e obrigando o Governo Central a socorrer essas instituições e os próprios GSNs, o que contribuía para o comportamento irresponsável das autoridades locais.

De acordo com Giambiagi (2002), já em 1995, após uma reunião com os secretários da Fazenda dos quatro maiores estados do país – São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul – para discussão da dívida mobiliária, observou-se a necessidade de promover uma melhora nos aspectos institucionais que regiam as finanças públicas dos entes sub-nacionais. Em 1996 foi criada uma secretaria adjunta à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) responsável pelos estados e municípios, a qual iniciou um trabalho que resultaria na Lei 9.496/97 que serviu de base para as assinaturas dos contratos de renegociação das dívidas de estados e municípios que durariam até 2000.

Para assegurar uma mudança de postura fiscal, especialmente nos GSNs, iniciou-se uma série de negociações para alterar as instituições orçamentárias, culminando na aprovação da Lei de

³ Segundo Barroso e Rocha (2004), o cenário pós-constituição negativo para os GSNs se deveu muito mais a própria irresponsabilidade dos administradores públicos do que a escassez de receitas. As altas taxas de inflação verificadas no Brasil até 1994 permitiam a adequação das despesas às receitas por meio do simples atraso no pagamento das despesas, o que corroía o valor real destas e permitia um equilíbrio orçamentário artificial. Com a queda abrupta da inflação, a situação orçamentária real veio à tona, e os déficits e endividamentos dos entes sub-nacionais se revelaram um sério problema para estes.

Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000⁴. O objetivo principal da LRF consiste em promover a disciplina fiscal do Governo Federal, Estados e Municípios. Para tanto, a LRF reforçou o processo orçamentário, atribuindo um papel mais importante ao Plano Pluri-Anual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA). Na LDO encontra-se o anexo de metas fiscais, no qual são estabelecidas metas de resultado primário, nominal, dívida pública, receitas e despesas, para o exercício corrente e para os dois seguintes. Além disso, a LDO conta também com um anexo de riscos fiscais e um anexo com os objetivos macroeconômicos. Por outro lado, a LOA, que estabelece pormenorizadamente as receitas e despesas, deve ser compatível com as metas do PPA e com as metas fiscais da LDO.

A LRF também estabelece diversos limites para municípios. Para gastos com pessoal há um limite de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL). Por meio da Resolução nº 40 do Senado Federal, é estabelecido um limite de endividamento de 1,2 vez a RCL. Já por meio da Resolução nº 43 do Senado Federal, são estabelecidos limites de 16% da RCL para operações de crédito no exercício fiscal; limite de 11,5% da RCL para pagamento de serviços da dívida; limite de 7% da RCL referentes à Antecipação de Receitas Orçamentárias (ARO's) e o limite de 22% da RCL referentes a Garantias.

Além da dívida, operações de crédito e despesas com pessoal, a lei também dispõe sobre a criação de despesas permanentes, gastos em anos eleitorais, previsão de receitas, renúncia de receitas, transferências, transparência nos procedimentos de elaboração e divulgação dos relatórios fiscais⁵, e estabelece punições caso não sejam cumpridas as normas.

⁴ Lei Complementar nº 101 de maio de 2000. Ver Nunes e Nunes (2003) e Lima (2003) para maior detalhamento da LRF.

⁵ A transparência está ligada, entre outras coisas, ao envio à STN de relatórios contábeis pelos próprios GSNs para consolidação e divulgação dos resultados em meio eletrônico.

Diversos países, no entanto, lançaram mão de outros mecanismos para promoverem a disciplina fiscal nos GSNs em vez de leis de orçamento equilibrado como a LRF. Regras de procedimentos orçamentários, que se referem à relação de poder entre Executivo e Legislativo no processo de elaboração, alteração e aprovação do orçamento, comumente constituem uma forma de se obter mais ou menos disciplina fiscal, de acordo com a relação de poder existente. Além disso, mecanismos de auto-restrição fiscal podem ser implementados pelo próprio mercado, minimizando o papel do governo como fiscalizador dos níveis inferiores de governo. Dessa maneira, regras de orçamento equilibrado, regras de procedimentos orçamentários e mecanismos de disciplina fiscal impostos pelo mercado são de importância crucial para evitar o descontrole dos gastos e do endividamento dos GSNs. Não há consenso entre os pesquisadores sobre qual seria o melhor mecanismo, mas é certo que, sem eles, surge espaço para comportamentos oportunistas por parte de representantes políticos. Considerando ainda a importância dos GSNs na provisão de bens públicos (já que o Governo Central atua mais por meio da transferência direta de renda), conclui-se que um estudo mais aprofundado sobre seus gastos e indicadores fiscais é bastante relevante. Portanto, o problema central deste trabalho se refere ao estudo de instituições orçamentárias que atuem como mecanismo de contenção da tendência de gastos excessivos dos entes sub-nacionais.

Devido ao pouco tempo desde a aprovação da LRF, há poucos estudos no Brasil que tratam das questões relativas a regras orçamentárias e os impactos que estas causam no orçamento público⁶. Além disso, essa literatura trata da análise teórica da lei ou da análise empírica dos efeitos da lei sobre os orçamentos estaduais. Os efeitos da LRF sobre o orçamento dos

⁶ Alguns que se pode destacar são, Lima (2003), Barroso e Rocha (2004), Nakaguma e Bender (2004).

municípios, por exemplo, foram pouco explorados até agora⁷. Dessa forma, dada a relevância dos gastos municipais tanto para provisão de bens públicos quanto para a própria estabilidade macroeconômica, buscou-se estudar esse nível de governo neste trabalho, com foco sobre os principais componentes de despesa, além da receita, dívida e dos déficits dos municípios de todo o país entre 1998 e 2004.

O objetivo geral deste trabalho é analisar o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os principais componentes de despesa dos municípios brasileiros⁸, inclusive segmentados por função econômica. Partiu-se da hipótese inicial de que, caso a lei tenha promovido uma redução nas despesas municipais, esta deve ter se dado, predominantemente, sobre seus componentes mais discricionários (menos rígidos). Despesas com pessoal, por exemplo, são mais rígidas devido à legislação trabalhista dos servidores públicos, que se baseia na estabilidade de emprego do servidor e impede cortes salariais (conferindo, inclusive, aumentos periódicos de salário). Na segmentação por funções, partiu-se da hipótese de que as despesas de caráter social também não devem ter sido afetadas pela lei. Tais gastos são bastante rígidos, pois são fortemente vinculados a recursos provenientes de fundos especiais como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) e do Sistema Único de Saúde (SUS). Adicionalmente, foram utilizadas variáveis explicativas políticas na estimação dos modelos para avaliar as influências que estas exercem sobre os componentes das despesas e para aumentar o poder de explicação.

Podem-se ressaltar, ainda, os objetivos específicos, que consistem em verificar as diferenças de performance fiscal entre municípios de acordo com o tamanho da população, e analisar o

⁷ Dois trabalhos que podem ser citados sobre os efeitos da LRF sobre os orçamentos municipais são Nunes e Nunes (2003) e Giuberti (2005).

⁸ A análise dos os pormenores da LRF não constitui o foco deste trabalho. Em vez disso, optou-se por concentrar esforços apenas sobre os efeitos da lei sobre as finanças municipais.

cumprimento dos limites da LRF e legislação correlata, especialmente o limite de gastos com pessoal. Nesse sentido, espera-se um menor nível de gastos por pessoa nos municípios menos populosos, em virtude do baixo poder de arrecadação própria destes. Quanto ao cumprimento dos limites de gastos com pessoal, tendo em vistas as punições previstas, espera-se que a LRF tenha incentivado os municípios a se adequarem aos limites.

Este trabalho está dividido em nove capítulos, com esta introdução representando o capítulo 1. O capítulo 2 apresenta uma exposição do cenário fiscal brasileiro no período anterior à LRF. O capítulo 3 trata dos motivos para ocorrência de déficits persistentes e dos mecanismos de controle mais conhecidos e utilizados. O capítulo 4 consiste em uma revisão da literatura internacional sobre instituições orçamentárias, e da literatura nacional que analisa a LRF. No capítulo 5, referente à metodologia, são apresentadas as descrições das bases de dados utilizadas, as variáveis escolhidas, as especificações dos modelos econométricos, e uma breve explicação sobre os métodos Logit de efeitos fixos e Anderson-Hsiao para painéis dinâmicos de dados. O capítulo 6 mostra uma análise descritiva das variáveis referentes às categorias e funções de despesas entre 1998 e 2004, de acordo com o tamanho da população dos municípios. Conta também, na última seção, com uma breve descrição das variáveis políticas. No capítulo 7, encontra-se uma análise do cumprimento dos limites relativos à LRF, e em especial, buscou-se verificar o efeito da LRF sobre os gastos municipais com pessoal por meio do método Logit de efeitos fixos. No capítulo 8 são apresentados os resultados econométricos das estimações para painéis dinâmicos e, por fim, no capítulo 9 são feitas algumas considerações finais.

2 O CENÁRIO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO BRASIL ANTERIOR À LRF

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em maio de 2000 não foi um evento exógeno e sim resultado de uma combinação de fatores internos e externos que demandaram uma postura fiscal mais conservadora por parte do Governo Central. O conhecimento desses fatores é crucial para entender o porquê da mudança de comportamento fiscal em todos os níveis de governo. Dessa forma, a seguir é feita uma descrição do cenário pré-LRF com intuito de esclarecer a situação fiscal vigente no período e os motivos para a deterioração das contas públicas que levaram a aprovação da lei.

De acordo com Giambiagi e Além (2001)⁹, a estabilização monetária ocorrida no Brasil em 1994 trouxe à tona a precária situação fiscal do Governo Central e seus entes sub-nacionais. Acostumados com um cenário altamente inflacionário, os administradores públicos de todos os níveis governo se aproveitavam disso por meio do atraso no pagamento das despesas. Assim, quando o gasto era efetuado a inflação já tinha “corroído” seu valor real e as contas públicas ficavam “artificialmente” equilibradas. Com isso, os diversos níveis de governo não impunham restrições à alta demanda por bens e serviços públicos da população, a qual, por sua vez, tinha pouca disposição a ser taxada. Com a estabilização da moeda, não foi mais possível recorrer a essa forma de equilibrar o orçamento e tampouco ao financiamento inflacionário.

Como se pode verificar na tabela 1, essa nova situação levou a um aumento no déficit primário do setor público de 4,94% do PIB entre 1994 e 1995. Por outro lado, as

⁹ A breve descrição das finanças públicas no Brasil realizada aqui se baseou nos capítulos 6, 7 e 8 dessa obra. Os dados das tabelas 1 e 2, no entanto, foram retiradas de Giambiagi (2002), o qual contém basicamente as mesmas considerações com alguns dados mais atuais.

Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSPs) diminuíram consideravelmente (de 26,97% do PIB para 7,27%) em virtude da queda brusca da inflação, que derrubou a taxa nominal de juros, e conseqüentemente, as despesas com juros (a qual era a maior componente das NFSPs). Todavia, a situação foi agravada com o esgotamento dos meios de financiamento já citados, pois nesse novo cenário, o financiamento de déficits deveria se dar por meio de aumento do endividamento.

Tabela 1 – Necessidades de Financiamento do Setor Público: conceito nominal – 1994/2002 (em % do PIB)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ^a
NFSPs	26,97	7,27	5,86	6,07	7,47	5,82	3,68	3,63	3,70
Governo Central	10,16	2,38	2,56	2,62	4,94	2,73	2,30	2,14	1,75
Estados e Municípios	12,07	3,57	2,70	3,01	2,01	3,16	2,12	2,05	2,10
Empresas Estatais	4,74	1,32	0,60	0,44	0,52	-0,07	-0,74	-0,56	-0,15
Déficit Primário ^b	-5,21	-0,27	0,09	0,97	-0,02	-3,23	-3,50	-3,69	-3,50
Governo Central ^b	-3,25	-0,52	-0,37	0,32	-0,55	-2,35	-1,88	-1,86	-2,25
Estados e Municípios ^b	-0,77	0,18	0,54	0,72	0,18	-0,22	-0,55	-0,89	-0,70
Empresas Estatais ^b	-1,19	0,07	-0,08	-0,07	0,35	-0,66	1,07	-0,94	-0,55
Juros Nominais	32,18	7,54	5,77	5,10	7,49	9,05	7,18	7,32	7,20
Governo Central	13,41	2,90	2,93	2,30	5,49	5,08	4,18	4,00	4,00
Estados e Municípios	12,84	3,39	2,16	2,29	1,83	3,38	2,67	2,94	2,80
Empresas Estatais	5,93	1,25	0,68	0,51	0,17	0,59	0,33	0,38	0,40
Memo: Ajuste Patrimonial Anual (Fluxo) ^c	n.d.	n.d.	1,90	-1,80	0,60	3,20	-0,10	3,80	1,00
Privatização	n.d.	n.d.	-0,10	-1,90	-1,40	-0,40	-1,50	0,40	0,00
Outros	n.d.	n.d.	2,00	0,10	2,40	7,40	1,40	3,40	1,00
Ajustes da Dívida Interna	n.d.	n.d.	0,00	0,00	0,40	3,80	0,50	1,20	0,00
Demais Ajustes	n.d.	n.d.	2,00	0,10	2,00	3,60	0,90	2,20	1,00

Fonte: Banco Central apud Giambiagi (2002, p.9). Para 2002, previsão do autor, com base em uma média de projeções de mercado.

^a Previsão

^b (-) = Superávit

^c Resultado Líquido (ajuste bruto – privatizações). Diferença entre a relação ajuste/PIB de anos sucessivos.

n.d. = não disponível

De fato, o Déficit Primário cresceu de 1995 até 1997 (inclusive) devido a diversos fatores. Primeiramente, a política fiscal do Governo Central foi claramente expansionista. Na disputa de forças sobre a condução da política fiscal, os políticos, mais interessados em realizar gastos, levaram vantagem sobre a equipe econômica, favorável a uma política fiscal mais conservadora. Havia também uma preocupação do governo em atender às demandas sociais,

esperando que o crescimento do PIB e das receitas compensasse o aumento das despesas. Um dos principais causadores do aumento do Déficit Primário foi o gasto com previdência, o qual acompanhou o aumento do salário mínimo acima da inflação em 1995 (que também elevou a despesa com pessoal). Além disso, os gastos com outras despesas correntes e de capital (OCC), que constituíam a parcela menos rígida (mais discricionária) das despesas do Governo Central, aumentaram fortemente, refletindo a intenção expansionista da política fiscal.

Destaca-se ainda, que parte dessa expansão dos gastos do Governo Central se deveu aos efeitos defasados da Constituição de 1988, que diminuiu o nível de discricionariedade de suas despesas. Pelo lado das receitas, em 1993, quando se completou o processo de aumento das vinculações, o crescimento das transferências das receitas provenientes do IR¹⁰ e do IPI¹¹ para Estados e Municípios foi superior a 40%. Portanto, no momento em que os aumentos do salário mínimo e das aposentadorias se deram, o Governo Central não teve muito espaço para cortar gastos ou aumentar impostos para ajustar o orçamento¹², o que contribuiu para o aumento dos déficits.

Adicionalmente, os dados da tabela 1 mostram que grande parte do aumento do Déficit Primário verificado entre 1995 e 1997 se deveu aos Estados e Municípios (especialmente aos primeiros, segundo os autores). Os Estados registraram um grande aumento nas despesas com funcionários em virtude de reajustes concedidos. Aumentaram também o gasto com aposentados devido à permissão de aposentadorias precoces. Esses fatores, aliados ao fato de que grande parte das empresas estatais estaduais encontrava-se em situação deficitária, contribuíram para a piora fiscal verificada no setor público agregado.

¹⁰ Imposto de Renda.

¹¹ Imposto sobre Produtos Industrializados.

¹² Ressalta-se que a disposição da população a ser taxada era baixa.

Tabela 2 – Dívida Líquida do Setor Público: fim de período^a – 1994/2001 (em % do PIB)

Composição	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Dívida Total ^a	26,00	27,30	30,90	30,70	38,90	44,60	45,20	49,00
Governo Central	9,20	10,10	13,60	15,00	21,50	25,50	26,80	28,90
Governos Estaduais e Municipais	9,80	10,60	11,50	12,90	14,70	16,40	16,20	18,50
Estados	n.d.	n.d.	n.d.	11,10	12,70	14,20	14,10	16,40
Municípios	n.d.	n.d.	n.d.	1,80	2,00	2,20	2,10	2,10
Empresas Estatais	7,00	6,60	5,80	2,80	2,70	2,70	2,20	1,60
Federais	n.d.	n.d.	2,50	1,00	0,50	0,30	-0,40	-1,20
Estaduais	n.d.	n.d.	3,20	1,70	2,10	2,20	2,40	2,60
Municipais	n.d.	n.d.	0,10	0,10	0,10	0,20	0,20	0,20
Dívida Total ^a	26,00	27,30	30,90	30,70	38,90	44,60	45,20	49,00
Dívida Fiscal ^b	26,00	27,30	29,00	30,60	37,80	36,50	37,20	37,20
Ajuste Patrimonial (Estoque) ^c	0,00	0,00	1,90	0,10	1,10	8,10	8,00	11,80
Privatização	0,00	0,00	-0,10	2,0	-3,40	-3,80	-5,30	-4,90
Outros	0,00	0,00	2,00	2,10	4,50	11,90	13,30	16,70
Ajustes da Dívida Interna	0,00	0,00	0,00	0,00	0,40	4,20	4,70	5,90
Demais Ajustes	0,00	0,00	2,00	2,10	4,10	7,70	8,60	10,80
Base Monetária	3,60	3,10	2,40	3,60	4,40	4,60	4,20	4,30
Dívida Total com Base Monetária	29,60	30,40	33,30	34,30	43,30	49,20	49,40	53,30

Fonte: Banco Central apud Giambiagi (2002, p.31)

^a Exclui base monetária.

^b Sem base monetária e sem descontar privatização.

^c Inclui efeitos patrimoniais da desvalorização sobre a dívida em dólares.

n.d. = não-disponível

Como se pode verificar na tabela 2, os resultados fiscais ruins dos diversos níveis de governo levaram a um crescimento da Dívida Líquida Total igual a 3,4% do PIB entre 1995 a 1997. Do total da dívida, uma parte significativa pertencia aos Estados¹³. Esse fato levou o Governo Central a tomar uma série de medidas no período para atenuar os déficits desse nível de governo. Entre elas: i) privatização dos bancos e empresas estatais estaduais (importantes fontes de financiamento dos déficits estaduais); ii) controle das Antecipações de Receitas Orçamentárias (ARO's); iii) inibição do uso de precatórios para financiamento dos déficits; iv) renegociação das dívidas mobiliárias estaduais¹⁴; e v) aprovação de reformas administrativas. Entre 1997 e 1998, o Déficit Primário dos Estados e Municípios diminuiu em 0,54% do PIB e comprovou a eficácia das medidas tomadas.

¹³ Os municípios, em geral, por terem maiores dificuldades em se endividarem, não têm tanta responsabilidade no total da dívida.

¹⁴ Segundo os autores, a Lei 9.496/97 constituiu a base do processo de federalização da dívida. Os termos da negociação exigiam dos estados uma taxa de 6 % a.a., e 30 anos para amortização total, seguindo o sistema "Tabela Price" com pagamento mensais. A penalidade para o descumprimento do acordo era a retenção de receitas por parte do Governo Central.

No segundo semestre de 1998, após as crises asiáticas (1997) e russa (1998), aumentou a desconfiança dos investidores estrangeiros em relação a mercados emergentes. O crédito internacional diminuiu fortemente e os investidores buscaram mercados mais seguros. Os resultados fiscais ruins do Brasil, o aumento do endividamento interno, o temor da moratória, o próprio regime de câmbio fixo e os déficits em conta corrente apresentados entre 1995 e 1997 (devido à taxa de câmbio fixa valorizada) suscitaram fortes temores nos investidores em relação à desvalorização do Real.

Esse temor de desvalorização deu início a uma fuga de capitais, a qual provocou uma redução drástica no nível de reservas¹⁵. Entre o início de Agosto de 1998 e o final de Setembro do mesmo ano, a saída de capitais chegava a quase 1 bilhão de dólares por dia.

A situação preocupante mobilizou o governo em prol de um acordo com o FMI a fim de obter ajuda financeira para reforçar as reservas e sinalizar aos investidores estrangeiros que a situação estava sob controle. O acordo previa a liberação de 42 bilhões de dólares e abrangia algumas medidas importantes como micro-desvalorizações cambiais de 0,6% ao mês, e ajuste fiscal destinado à obtenção de superávits primários de 2,6% do PIB em 1999, 2,8% em 2000 e 3% em 2001.

Entretanto, o acordo aprovado em dezembro de 1998 foi acompanhado de dois fatores de tensão interna. O primeiro consistiu na reprovação de um conjunto de medidas fiscais restritivas pelo Congresso Nacional, e o segundo na moratória decretada pelo Estado de Minas Gerais¹⁶. Os investidores receberam muito mal esses fatos e acentuaram a retirada de

¹⁵ O nível de reservas até então era bastante alto em virtude da privatização da Telebrás. Mesmo assim, a fuga de capitais consumiu os recursos arrecadados com a venda da estatal e diminuiu drasticamente as reservas.

¹⁶ A moratória de Minas Gerais foi na verdade simbólica, pois o Governo Central pode impedir a liberação de receitas ao estado caso este não honre seus compromissos.

capitais investidos no Brasil, pressionando o nível de reservas para baixo. Dessa forma, o mecanismo de micro-desvalorizações falhou, e em 15 de janeiro de 1999, o governo deixou o câmbio flutuar e observou-se uma maxi-desvalorização.

O Governo Central, no entanto, prevendo danos aos bancos e às empresas nacionais decorrentes da desvalorização cambial, forneceu-lhes proteção (*hedge*) cambial, o que aumentou fortemente a dívida atrelada ao câmbio nos primeiros meses de 1999. Essa combinação de forte crescimento da dívida e maxi-desvalorização levou o Brasil a um novo acordo com o FMI para estabelecer o superávit primário ao invés do déficit nominal como critério de desempenho¹⁷.

Entretanto, as metas de superávit primário negociadas nesse novo acordo foram mais rigorosas (3,10% do PIB em 1999, 3,25% em 2000 e 3,35% em 2001) devido ao aumento da dívida e perda de credibilidade do Brasil no início de 1999. Foram estabelecidas metas de superávit primário inclusive para estados e municípios como parte do acordo. Esse maior rigor tinha o claro objetivo de estabilizar ou diminuir a relação Dívida/PIB.

Ao final de 1999, a Dívida Total¹⁸ como proporção do PIB já tinha diminuído consideravelmente, mas ainda assim, representava 44,6% do PIB (tabela 2), 5,8% do PIB a mais do que no ano anterior.

¹⁷ Os critérios de desempenho são utilizados para decidir sobre futuros desembolsos do FMI, pois indicam o cumprimento ou não do acordo. O acordo de 1998 exigia que as NFSPs nominais fossem utilizadas como critério de desempenho e o superávit primário como meta indicativa. O não cumprimento das metas de superávit primário não impedia os saques previstos. Entretanto, como era necessário elevar a taxa de juros interna para reforçar as reservas e impedir uma maior desvalorização, a utilização das NFSPs como critérios de desempenho desfavoreceriam o Brasil. Assim, foi negociada no novo acordo a utilização do superávit primário como critério de desempenho.

¹⁸ Excluindo-se a Base Monetária.

Ainda em 1999, após a estabilização dos “ânimos” dos investidores, e conseqüentemente da taxa de câmbio e da dívida, o Governo Central se empenhou fortemente em realizar o ajuste fiscal para cumprir as metas do acordo com o FMI. Uma das principais medidas nesse sentido foi a revisão do fator previdenciário, que coibiu as aposentadorias precoces e atenuou o déficit. A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal foi outra medida de grande importância, a qual comprovou a mudança de postura do Governo Central em relação à austeridade fiscal e representou uma grande evolução em relação à exigência de disciplina nos GSNs. Até então, a legislação não punia com rigor a indisciplina fiscal dos níveis inferiores de governo, e permitia o surgimento de comportamentos oportunistas por parte dos políticos. Os limites¹⁹ impostos pela LRF (e Resoluções nº40 e 43 do Senado Federal) restringiram a utilização da política fiscal por prefeitos e governadores, pois prevêm punições administrativas e criminais caso não sejam cumpridos. A lei estabeleceu também, uma série de normas de transparência na gestão e divulgação dos dados referentes aos gastos públicos, visando ampliar o controle do eleitor sobre o comportamento dos políticos.

Os dados das tabelas 1 mostram que, a partir de 1998, tanto a União quanto os Estados e Municípios, apresentaram superávits primários importantes para o ajuste fiscal pretendido. Já Dívida Total (tabela 2) cresceu, apesar dos superávits observados. A razão reside nas NFSPs positivas (mesmo que decrescentes) observadas nesse período, que refletem os altos gastos com juros e são financiadas por meio de endividamento. Mesmo assim, o aumento da dívida era algo esperado em vista da necessidade de se elevar a taxa de juros para controlar a depreciação cambial.

¹⁹ Os limites de Despesas com Pessoal como percentual da RCL para Estados e Municípios são iguais a 60%. Já para a Dívida Consolidada Líquida tem-se limites iguais a 1,2 vez a RCL para Municípios e 2 vezes a RCL para Estados. Os demais limites citados na introdução deste trabalho são válidos tanto para Municípios quanto para os Estados. Vale destacar também a imposição do limite para Gastos com Pessoal da União, igual a 50% da RCL.

A adoção de mecanismos de contenção de déficits, como os observados, geralmente se dá em um contexto de crise, quando a sociedade e os representantes políticos percebem a necessidade de impor restrições à política fiscal para equilibrar o orçamento e diminuir a dívida. No Brasil, essa preocupação efetiva com a disciplina fiscal em todos os níveis de governo só se manifestou no contexto da crise de confiança externa, déficits primários sucessivos, desvalorização cambial e aumento da dívida interna no final do primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Depois de tomadas as medidas de ajuste já citadas, estas surtiram o efeito desejado, e consolidaram a mudança de postura na política fiscal durante o segundo mandato do governo FHC.

3 DÉFICITS PERSISTENTES E MECANISMOS DE CONTROLE

Diversos pesquisadores nas áreas de finanças públicas e economia das instituições têm se dedicado a estudar os déficits orçamentários. Em geral, a análise é centrada no nível federal e estadual de governo devido a maior influência na área macroeconômica e maior disponibilidade de dados. Já os municípios são menos estudados, dada a dificuldade de coleta dos dados. Entretanto, os motivos para surgimento de déficits e os mecanismos de controle utilizados são similares para todos os níveis de governo (com exceção dos déficits como política anticíclica, mais utilizados pelo governo central e estados). Dessa forma, não há problema em expor estudos com base em diferentes níveis de governo, como feito neste capítulo.

Vale destacar ainda, que a preocupação dos pesquisadores não diz respeito a déficits ocasionais, e sim àqueles persistentes. Enquanto os primeiros têm uma função de estabilização da economia nacional ou local, os últimos são uma fonte de desestabilização. No caso da economia do país como um todo, a desestabilização se dá especialmente em razão das formas de financiamento, que podem ser:

- a) senhoriagem, a qual acentua a pressão inflacionária e impõe um imposto inflacionário especialmente sobre a população mais pobre;
- b) operações de crédito internas e externas, que comprometem parte do orçamento público com pagamento de juros e amortizações e afetam a capacidade de promover o crescimento econômico e arrecadar impostos;
- c) emissão de títulos da dívida, que além de comprometerem parte do orçamento com pagamento de juros e resgate do principal, requerem um aumento na taxa de juros

como prêmio pelo risco, a qual pode determinar um efeito-deslocamento (*crowding-out*) entre gastos do governo e investimentos privados.

As formas mais comuns de financiamento dos déficits persistentes dos GSNs consistem em operações de crédito internas e externas junto ao setor privado ou órgãos multilaterais, emissão de títulos da dívida e endividamento junto ao Governo Central. De qualquer forma, levam ao aumento do endividamento e do comprometimento orçamentário com pagamento de juros e demais encargos. O resultado é a incapacidade de fornecer os bens e serviços públicos demandados pelas comunidades locais, e conseqüentemente, a deterioração das condições de vida dos habitantes.

Assim, é importante tentar entender os possíveis motivos para o surgimento de déficits persistentes, como realizado na seção 2.1, e os mecanismos de contenção desses déficits, apresentados na seção 2.2. Por último, na seção 2.3, são apresentadas algumas formas alternativas (menos mencionadas na literatura) de conter gastos excessivos.

3.1 Razões para o surgimento de déficits persistentes

A ocorrência de déficits fiscais por um período curto sempre foi algo comum de se observar durante a história dos países. Todavia, desde meados da década de 70 a relação Dívida/PIB apresentou uma tendência de crescimento contínua em virtude dos déficits persistentes em muitos países da OCDE. Com base nas teorias que tratam do assunto, Alesina e Perotti (1995) buscam responder a duas questões cruciais: “Por que esses desequilíbrios fiscais apareceram

nos últimos vinte anos e não anteriormente? Por que alguns países, mas não outros, têm experimentado grandes déficits orçamentários por muitos anos?”²⁰.

Inicialmente, os autores consideram a teoria originalmente desenvolvida por Barro (1979) e denominada *tax smoothing* para tentar responder as perguntas. Tal teoria é baseada na utilização ótima de déficits e superávits orçamentários para minimizar os efeitos distorcivos (de má alocação) da tributação, dada certa trajetória de gasto. Os agentes não são fiscalmente iludidos e percebem que os déficits de hoje devem ser compensados por superávits no futuro, levando o planejador central a produzir um orçamento intertemporal equilibrado com uma alíquota de imposto constante. Isso tem importantes implicações não só para a ocorrência de choques de gasto, mas também para flutuações cíclicas das receitas tributárias devido ao ciclo de negócios. Dessa maneira, um acúmulo de dívida devido a déficits persistentes no presente deveria ser compensado por grandes superávits, tais que a relação Dívida/PIB diminuísse no futuro.

Entretanto, os autores destacam que o comportamento da relação Dívida/PIB observado nos países não comprova a teoria de “tax smoothing”. Esta, dificilmente poderia explicar o porquê desse aumento repentino da relação Dívida/PIB nos últimos anos, e de forma alguma explicaria porque isso ocorreu em alguns países e não em outros.

Outra teoria abordada pelos autores para tentar responder às perguntas refere-se a “ilusão fiscal”. De acordo com essa teoria, os eleitores não entendem o orçamento do governo e tendem a superestimar benefícios presentes e subestimam encargos futuros. Assim, para se reelegerem, políticos oportunistas realizam gastos maiores que aumentos de impostos para

²⁰ *Why did these fiscal imbalances appear in the last twenty years rather than sooner? Why have certain countries, but not others, experienced large budget deficits for several years?*

satisfazer os eleitores iludidos, daí a tendência ao déficit excessivo e persistente. Os autores ressaltam ainda as diferenças entre erro de previsão do eleitor e ilusão. Erros não correlacionados se dão tanto para mais quanto para menos, se dão devido à informação imperfeita, e em média são nulos. Ilusão consiste em um viés sistemático em uma direção. Os defensores dessa teoria, contudo, não explicam porque o viés se dá sempre no sentido de subestimar a carga tributária futura. Além disso, não esclarecem também o porquê do aumento recente da relação Dívida/PIB nem porque esse aumento se deu em alguns países e não em outros.

Uma terceira teoria, denominada “redistribuições intergeracionais”, se baseia na hipótese de “egoísmo” intergeracional. Cukierman e Meltzer (1989, apud ALESINA; PEROTTI, 1995) propõem um modelo político onde há ricos e pobres. Os ricos desejam deixar heranças positivas, e os pobres, negativas. Como não é possível deixar uma herança negativa, os pobres incorrem em déficits e deixam dívidas. Os ricos são indiferentes entre realizarem déficits e aumentarem o endividamento ou não. Portanto, no geral, a escolha social tende a acumular dívida. Entretanto, os autores não explicam porque esse aumento verificado no endividamento dos países se deu agora, nem porque se deu diferentemente em vários países.

A quarta teoria apresentada pelos autores refere-se à “utilização estratégica da dívida como comprometimento de governos futuros”. Supondo um sistema político com dois partidos com diferentes preferências e incerteza em relação a ganhar as próximas eleições, o partido no poder busca gastar o máximo possível naquilo que lhe é preferido, recorrendo inclusive ao endividamento. Dessa forma, caso o partido rival esteja no poder no mandato seguinte, este será obrigado a honrar os compromissos da dívida para evitar os enormes custos de *default*. Portanto, mudanças freqüentes de governo estão associadas ao aumento do endividamento,

assim como a forte polarização política. Os autores alegam que modelos desse tipo explicam as duas questões colocadas. Nos últimos anos observou-se uma intensa troca de governos nos diversos países da OCDE, o que explicaria a questão “por que agora”. Adicionalmente, as diferenças na evolução das dívidas entre países podem ser explicadas pelo grau de polarização política observada nestes. Contudo, tais modelos são considerados incipientes pelos autores.

Alesina e Drazen (1991, apud ALESINA; PEROTTI, 1995) destacam, ainda, a teoria de “conflitos distributivos e guerras de desgaste”. De acordo com essa teoria, caso haja um choque de gastos que aumente o endividamento e demande ajustes fiscais, em um governo de coalizão²¹, haverá uma guerra de desgaste entre membros da coalizão para ver quem terá que arcar com o “fardo” desse ajuste. Nesse processo de espera, a dívida tende a aumentar e piorar cada vez mais a situação, até que uma parte ceda. Segundo os autores, modelos desse tipo respondem as duas perguntas. O choque original teria sido o Choque do Petróleo, e o ajuste teria sido postergado, causando o acúmulo de dívida em vários países. Esse acúmulo teria se dado mais fortemente em alguns países do que em outros, devido à existência de coalizão fraca nos países que apresentaram maior acúmulo de endividamento.

Sob outra perspectiva de análise, os autores ressaltam a teoria de “interesses geograficamente dispersos”. Weingast, Shepsle e Johnsen (1981, apud ALESINA; PEROTTI, 1995) ressaltam que em um sistema federativo altamente fragmentado, com cada ente representando apenas uma pequena fração do total e grande parte dos recursos provenientes de um fundo comum administrado pelo Governo Central, o gasto tende a exceder o ótimo social. Esse problema se deve ao fato de que os agentes representativos de um distrito ou GSN não internalizam os reais custos do financiamento dos projetos para esse distrito. O benefício B_j advindo de um

²¹ Destaca-se que as coalizões podem ser fortes ou fracas.

projeto para o *j-ésimo* distrito tem um custo C_j que será distribuído por todos os demais distritos, o que significa que o distrito beneficiado internalizará apenas $\frac{N_j}{N}$ do custo total, em que N_j é o tamanho do distrito j . Portanto, o benefício do projeto é maior do que o custo percebido, gerando um viés de gasto excessivo devido a um aumento na demanda por bens públicos.

Por outro lado, se as decisões de gastos são tomadas localmente, há tendência de gastos excessivos no caso de grande parte das receitas serem provenientes de transferências, pois os agentes não estabelecem uma correspondência entre o que se gasta e o que se arrecada localmente. Assim, um aumento das transferências gera um incentivo adverso ao sobre-gasto e à geração de déficits²².

Essa teoria também explica as duas perguntas. Quanto mais descentralizadas as decisões de gastos nos países, mais propensos estes serão a incorrer em déficits. Em relação ao motivo para o surgimento de déficits nas últimas décadas, pode-se verificar uma tendência a maior descentralização²³ das decisões de gasto desde meados da década de 70.

Finalmente, a teoria das “instituições orçamentárias” trata de todas as regras e procedimentos que regulam a elaboração do orçamento. A distribuição de prerrogativas entre os ministros, a transparência na elaboração do orçamento, o grau de dificuldade para realização de emendas parlamentares, a existência do voto sobre o tamanho do orçamento ao invés de votos item por item, são todos fatores que contribuem para uma instituição mais ou menos eficaz para promover a disciplina fiscal. Von Hagen e Harden (1995) encontram evidências que permitem

²² Por outro lado, um aumento na receita tributária própria de um distrito não gera esse viés de expansão do gasto, pois o custo desses bens é completamente internalizado pelo distrito.

²³ Hughes e Smith (1991 *apud* Alesina e Perotti, 1995).

responder às duas questões colocadas com base nessa teoria. A questão relativa ao porquê do endividamento ter aumentado desproporcionalmente em alguns países e não em outros pode ser explicada pelas diferenças entre as instituições orçamentárias em cada país. Já em relação ao motivo para o aumento em questão ter se dado nos últimos anos, a explicação segue a mesma linha do modelo de “conflitos distributivos e guerras de desgaste”, ou seja, o choque do petróleo foi o fato gerador que surtiu efeitos diferentes de acordo com as instituições vigentes em cada país.

3.2 Mecanismos de contenção de déficits

Uma vasta literatura tem se dedicado ao estudo de mecanismos para contenção desses déficits excessivos. De acordo com Alesina et al. (1999), a literatura teórica que trata de instituições orçamentárias considera três principais formas de se atingir a disciplina fiscal:

- 1) regras ou leis de orçamento equilibrado que estabeleçam restrições *ex-ante*, como restrições ao endividamento e limites para gastos com pessoal que sejam consistentes com uma meta geral para a economia do país, e contabilização *ex-post*, de modo que seja exigido o equilíbrio orçamentário ao final do exercício;
- 2) regras de procedimento hierárquicas, ou seja, que atribuam maiores prerrogativas ao governo em relação ao legislativo na fase de aprovação do orçamento. No caso de negociações do orçamento dentro do próprio governo, estão relacionadas à atribuição de maiores prerrogativas ao ministro da Fazenda. São opostas às regras colegiais, mais democráticas, pois atribuem maiores prerrogativas aos ministros setoriais e ao legislativo, além de conferirem maiores direitos à minorias de oposição no legislativo.

- 3) transparência nos procedimentos, como relatórios inteligíveis e de fácil acesso ao cidadão comum. A não exigência de transparência abre espaço para o surgimento de artimanhas contábeis que produzam relatórios não condizentes com a realidade.

Várias críticas podem ser feitas às leis de orçamento equilibrado. Segundo a teoria de *tax smoothing* desenvolvida por Barro (1979), tais leis impõem custos distorcivos ao setor privado em decorrência da má alocação da receita governamental, além dos custos do próprio processo de arrecadação, conhecidos na literatura como “peso morto”. Uma lei que exija um orçamento equilibrado pode provocar, a cada ano, variações nas alíquotas de impostos para se atingir o equilíbrio entre receitas e despesas. Assim, o ideal seria que não houvesse leis de orçamento equilibrado de forma a manter constantes as alíquotas. Nesse caso, os déficits e superávits seriam utilizados para minimizar os custos distorcivos da taxação, que tendem a aumentar quando se aumentam impostos para a realização de maiores gastos.

Prosseguindo com as críticas, Bayomi e Eichengreen (1995), com base em séries temporais de dados, estimam a sensibilidade entre produto e superávit fiscal para cada estado americano. Com esses coeficientes, estimam uma regressão com dados em *cross-section*, sendo a variável dependente a “sensibilidade” estimada, e o “índice de severidade” construído por Anderson e ACIR²⁴ (1987) a variável explicativa. Esse índice reflete o grau de severidade das leis de orçamento equilibrado aplicadas nos estados, e varia de zero a dez. Os autores encontram evidências de diminuição da capacidade de utilização de déficits como mecanismos anticíclicos quanto mais severas ou restritivas as leis. Assim, concluem que, em períodos de crise, as leis de orçamento equilibrado reduzem o poder de estabilização da política fiscal e aumentam a variância do produto.

²⁴ *Advisory Commission on Intergovernmental Relations.*

Dur, Peletier e Swank (1997) demonstram que, no caso de déficits politicamente motivados, uma regra que restrinja o endividamento, pode provocar uma diminuição do investimento. Segundo os autores, no caso de não haver restrições ao endividamento, o partido no poder incorrerá em déficits persistentes voltados aos gastos com os bens públicos preferidos, o que leva a um aumento da dívida. Na visão dos políticos, o investimento é menos preferido, pois diminui a renda disponível do governo para consumo daqueles bens no presente e aumenta a renda no futuro, quando não se sabe se o partido estará no poder. Assim, uma regra de restrição ao endividamento leva o partido no governo a diminuir o investimento (menos preferido) para atenuar a restrição, e dessa maneira, permitir maiores gastos com os bens públicos preferidos.

Mesmo concordando com a existência de custos distorcivos da taxaço e com a perda de graus de liberdade decorrentes das leis de orçamento equilibrado, Inman (1996) estabelece alguns critérios que as caracterizam como fortes, mais eficazes na promoção da disciplina fiscal, ou fracas, menos eficazes. Dentre os critérios que caracterizam as leis como fortes pode-se destacar que:

- a) a aplicação deve ser *ex-post*, ou seja, requer o equilíbrio contábil ao final do exercício fiscal, de outra forma, um orçamento equilibrado *ex-ante* permite a previsão de receitas e despesas com otimismo excessivo;
- b) deve também contar com um órgão independente (ex: tribunal de contas) que seja responsável pelo *enforcement* da lei. As penas aplicadas por esse órgão devem ser severas caso a lei seja descumprida, e o acesso a ele deve ser aberto, ou seja, qualquer cidadão avesso ao déficit pode cobrar o cumprimento da lei;
- c) a realização de emendas à lei deve ser difícil;

- d) não deve ser permitida a anulação da lei por maioria simples no Congresso;
- e) a lei deve ter caráter constitucional, de modo que ela só possa ser modificada por maioria qualificada²⁵.

Alesina e Perotti (1996), também salientam os custos distorcivos e a perda de graus de liberdade que tais leis impõem ao funcionamento anticíclico (sintonia fina²⁶) da política fiscal. Alternativamente, defendem a utilização de regras de procedimentos hierárquicas e transparentes, ressaltando que leis de orçamento equilibrado não são necessárias nem suficientes.

Ao analisarem os efeitos de regras de procedimento hierárquicas e colegiais sobre o orçamento público, von Hagen e Harden (1995) constroem um modelo baseado na teoria dos jogos para analisarem diferentes equilíbrios orçamentários de acordo com diferentes processos de negociação do orçamento sob a hipótese de ilusão fiscal. Primeiramente os autores calculam o orçamento ótimo de equilíbrio determinado por um planejador central e obtêm o orçamento ótimo de equilíbrio que reflete a maximização do bem-estar da sociedade. Em seguida consideram uma situação em que cada ministro setorial faz um lance sobre o quanto quer gastar e é feita uma votação sobre o orçamento resultante. Nesse caso, o orçamento de equilíbrio é maior do que o orçamento ótimo, resultando em um viés de sobre-gasto. Consideram também um processo orçamentário que comece com todos os ministros setoriais negociando entre si sujeitos a limites de gasto e encontram um equilíbrio com viés de gasto excessivo, mas menor do que no caso anterior. Por último, consideram o orçamento resultante da atuação do ministro da Fazenda e encontram um orçamento de equilíbrio que

²⁵ Geralmente representa dois terços ou três quintos dos membros da Câmara Legislativa.

²⁶ Segundo os próprios autores, fazendo referência a crítica de Friedman acerca da longa defasagem dos efeitos das políticas monetárias sobre a economia, é possível que o mesmo ocorra no caso da política fiscal, desqualificando a utilização dos déficits como mecanismo de sintonia fina.

pode ser igual ao obtido pelo planejador central, caso o ministro tenha grande poder estratégico; ou igual ao orçamento obtido pela negociação entre os ministros setoriais, caso seu poder estratégico seja nulo. Dessa forma, quanto maiores as prerrogativas do ministro da Fazenda, ou seja, quanto mais hierárquico o processo orçamentário, mais próximo do nível ótimo será o orçamento.

Entretanto, Alesina e Perotti (1996) ressaltam o *trade-off* existente entre a adoção de regras de procedimento hierárquicas e o respeito aos direitos das minorias. Segundo os autores, as regras de procedimento hierárquicas são mais eficazes em impor restrições orçamentárias, implementar ajustes fiscais rapidamente e evitar grandes déficits. Portanto são mais indicadas para países que necessitam de disciplina fiscal com urgência. No entanto o ideal seria uma situação intermediária que não negligencie os direitos das minorias, mas que também favoreça um ajuste fiscal rápido caso necessário.

A transparência é outro ponto importante salientado pelos autores, um orçamento complexo demais permite a utilização de artimanhas contábeis que escondam a situação real. A falta de transparência pode confundir os eleitores e incentivar os políticos a serem fiscalmente irresponsáveis. Quanto menos o eleitor entender o orçamento mais os políticos podem agir de maneira oportunista. Elaboração de relatórios contábeis de forma clara e inteligível e divulgação na internet e em outros meios de comunicação, permitem um melhor monitoramento das ações dos representantes políticos por parte de seus eleitores.

3.3 Formas alternativas de se atingir a disciplina fiscal

Há diversas outras formas de se atingir a disciplina fiscal, além das mencionadas anteriormente. Em especial, podem-se destacar três alternativas.

Ter-Minassian (1997), ressalta a disciplina de mercado como mecanismo alternativo para promover o equilíbrio orçamentário dos GSNs e preservar a política fiscal como ferramenta de gestão macroeconômica. No entanto, a autora ressalta como requisitos para a implementação desse mecanismo: i) o mercado livre e aberto; sem regulamentação em relação a intermediários financeiros que privilegiem os entes sub-nacionais; ii) a informação perfeita ou pelo menos adequada em relação ao GSN; iii) a impossibilidade de socorro por parte do Governo Central às instituições credoras lesadas pelos GSNs; e iv) estrutura institucional dos entes sub-nacionais que garanta resposta política adequada antes que se atinja um ponto em que sejam recusados novos empréstimos. A autora defende, ainda, que países em desenvolvimento deveriam reforçar suas instituições orçamentárias antes de tentar a disciplina de mercado, mais adequada a países com histórico de disciplina fiscal.

Perry (2003) também apóia um meio alternativo de se lidar com a indisciplina fiscal que preserve a capacidade de utilização de déficits de modo anticíclico. O autor aponta o fato de que leis de orçamento equilibrado tornam as políticas fiscais ferramentas pró-cíclicas, que aumentam a variabilidade do crescimento do produto interno e provocam perdas permanentes para a população mais pobre.

O ideal, segundo ele, seria uma regra fiscal que promovesse a disciplina, mas que fosse flexível o suficiente para permitir déficits em épocas de crise e superávits em épocas de crescimento. Contrariando a opinião de alguns analistas, descrentes na possibilidade de aplicação de tais regras em países subdesenvolvidos, o autor destaca a experiência chilena.

Em 2001, o Chile adotou uma regra baseada no comprometimento de apresentar um superávit estrutural de 1% ao ano²⁷. O cálculo do equilíbrio estrutural retira os efeitos da variação no preço do cobre²⁸ e do ciclo econômico sobre as receitas. A adoção dessa regra permitiu ao Chile promover políticas anti-cíclicas. Em épocas de forte crescimento das receitas, ou aumento do preço do cobre em relação ao preço estimado de longo prazo, os superávits aumentam, permitindo a realização de maiores poupanças para que em épocas de crise se possa incorrer em déficits e suavizar o ciclo. Entretanto, as penalidades impostas pelo descumprimento dessa regra não são severas, o que pode afetar a eficácia da mesma. Esse fato comprova a idéia de Alesina e Perotti (1995, p.25), segundo os quais, “quanto mais complicada a regra, mais difícil de obrigar seu cumprimento”²⁹. Tal afirmação deve ser mais verdadeira para aplicação nos municípios, que dispõem de menos recursos e informações.

²⁷A regra, de acordo com García, García e Piedrabuena (2005), é dada por:

$$SB_t = Observed_t - T_t + \left(T_t * \left[\frac{Y_t trend}{Y_t} \right]^\varepsilon \right) - CS_t * (P^{FOB}_t - P^{REF}_t) * \alpha$$

Em que,

SB_t representa o saldo estrutural;

$Observed_t$ é o saldo do Governo Central;

T_t representa a receita de impostos mais contribuições previdenciárias correntes;

$Y_t trend$ representa a tendência nominal do nível do PNB, calculada por especialistas independentes;

Y_t é o nível do PNB nominal;

ε representa a elasticidade da receita em relação ao produto, com um valor de 1,05;

CS_t mostra a venda de cobre fino em toneladas métricas pela Codelco;

P^{FOB} é o preço *Free on Board* do cobre exportado pela Codelco;

P^{REF} é o preço do cobre de longo prazo, calculado por especialistas independentes;

$\alpha = 2.204,62/100.000,00$, fator usado para converter preço em dólares por tonelada métrica para cents por libra.

²⁸ O cobre constitui um dos principais itens de exportação da economia chilena, e portanto, seu preço exerce grande influência sobre o produto.

²⁹ (...) the more complicated the rule, the harder it is to enforce it.”

Para se ter uma idéia no nível de complexidade de uma regra similar à chilena, Perry (2003)³⁰ destaca a necessidade de que se tenha um banco de dados bem estruturado e especialistas que se dediquem integralmente à análise para estabelecer os limites de gasto dessa regra. Para os níveis federal e estadual tal tipo de regra é factível e possivelmente produziria bons resultados nos países em desenvolvimento; principalmente por meio de ganhos de credibilidade e, conseqüentemente, maior acesso aos mercados externos de crédito. Apesar do autor não mencionar a aplicabilidade de tal regra para governos locais, acredita-se que dificilmente daria certo, devido à dificuldade na coleta de dados para todos os municípios, e a ao próprio fato de que não cabe aos governos locais promoverem políticas anti-cíclicas.

Por fim, Shah (1996), citando a experiência suíça, destaca uma outra forma de contenção de déficits e endividamento. Segundo o autor, na Suíça, a responsabilidade do endividamento é de certa forma transmitida aos eleitores. Sob a condição de que não haja socorro por parte do Governo Central nem possibilidade de transmissão do encargo da dívida às gerações futuras, os eleitores podem decidir se o governo deve se endividar para realizar os gastos necessários para projetos de capital por meio de *referendum* popular. Dessa forma, o comportamento oportunista de políticos é coibido e o “fardo” do gasto excessivo é internalizado pela população, a qual deve se preocupar mais com a disciplina fiscal.

³⁰ O autor, no entanto, considera a regra chilena bastante simples.

4 REVISÃO DA LITERATURA EMPÍRICA

A literatura acerca das instituições orçamentárias tem dado bastante atenção à questão da hierarquização das regras de procedimentos, às leis de orçamento equilibrado e à transparência. Alesina et al. (1999) constroem um índice que mede esses fatores em vinte países latino-americanos. Para os autores, a concepção de instituições orçamentárias hierárquicas está ligada tanto à existência de regras de procedimentos hierárquicas, quanto à existência de leis de orçamento equilibrado e maior nível de transparência nos procedimentos. Assim, o índice baseou-se em um questionário³¹ respondido por diretores de orçamento dos países³², calculado para o período entre 1980 e 1992 e varia de 0 a 100. Um índice maior reflete instituições mais hierárquicas ou transparentes ou ambas. Já índices menores refletem instituições colegiais, ou menos transparentes ou ambas.

Os autores fazem, então, um ranking dos países de acordo com os índices médios de cada país no período e dividem em três grupos: países com instituições orçamentárias altamente hierárquicas, países com hierarquização moderada e países com instituições colegiais. Com base nesses grupos realizam regressões tendo como variável dependente a razão déficit/PIB, diversas variáveis de controle e *dummies* para países com alta e moderada hierarquização³³.

³¹ As questões se referiam a diversos aspectos das instituições orçamentárias de um país. Entre eles: i) a existência de regras de orçamento equilibrado ou financiamento apropriado; ii) a necessidade de aprovação de um programa macroeconômico antes da elaboração do orçamento; iii) limites de endividamento; iv) relação de poder e prerrogativas entre executivo e legislativo, e v) entre ministro da fazenda e ministro setoriais; vi) restrições a realização de emendas ao orçamento por parte do congresso nacional; vii) possibilidade de alteração do orçamento após aprovação no congresso; viii) possibilidade de socorro por parte do Governo Central.

³² Denominação utilizada pelos autores para designar os dirigentes do Tesouro Nacional de cada país.

³³ Poterba (1996) ressalta a possibilidade da endogeneidade entre déficits e instituições orçamentárias, que pode comprometer a análise econométrica da eficácia das últimas sobre o resultado fiscal. A fonte dessa endogeneidade é o gosto dos eleitores por déficits. Quanto mais preferidos, menos rígidas ou menos hierárquicas serão as instituições orçamentárias, que devem ser moldadas de acordo com os gostos dos eleitores. Entretanto, o autor ressalta que, a maior parte dos estados americanos analisados, apresenta pouca variação nas instituições.

Os resultados indicam uma influência significativa das instituições sobre os déficits dos países, ou seja, o grupo de países com instituições mais hierárquicas apresentaram melhores resultados, comprovando a teoria de que as instituições interferem nos resultados orçamentários.

Von Hagen e Harden (1995), além da exposição teórica da questão do déficit com hipótese de ilusão fiscal sob diferentes formas de negociação do orçamento, realizam uma análise empírica dos efeitos das instituições orçamentárias sobre o resultado fiscal de doze países europeus. A análise baseou-se em um índice que leva em consideração a estrutura de negociações dentro do governo, as regras do processo parlamentar, a flexibilidade de execução do orçamento e o grau de informação do esquema do orçamento. O índice é maior para instituições mais hierárquicas ou transparentes ou ambas, e menor para as mais colegiais ou menos transparentes ou as duas coisas. As variáveis dependentes analisadas foram o gasto total, o déficit e a dívida, todas como proporção do PIB. Os resultados indicam que quanto maior a classificação no ranking dos índices, menores são os gastos, as dívidas e os déficits em relação ao PIB.

Restringindo a análise a questão das leis ou regras de orçamento equilibrado, Poterba (1994) faz uma análise da resposta dos estados americanos a choques de déficits no período de 1988 a 1993 considerando o tipo de regra de orçamento equilibrado vigente no estado (forte ou fraca). Essa resposta pode se dar tanto por meio de corte nas despesas como por elevação de impostos. Baseado no índice de severidade das regras da *ACIR* (1987) que varia de 0 a 10, o autor realiza uma estimação com base no método de mínimos quadrados ponderados. Variações nas despesas e receitas são as variáveis dependentes e os choques de déficit e a

Fatores históricos como costume ou regras que dificultam a alteração das instituições orçamentárias podem torná-las praticamente imutáveis, o que contribui para a idéia de exogeneidade das instituições.

interação entre choques de déficit e o grau de severidade das regras são as variáveis independentes. Os resultados indicam que o corte de gastos em resposta a choques de déficits é maior para os estados com regras fortes. No entanto, não esclarecem se as regras afetam a resposta aos déficits por meio de elevação de impostos.

Em relação ao caso brasileiro, Nunes e Nunes (2003) realizam uma exposição do problema do gasto além do ótimo social por meio de um modelo teórico de fundo comum com as hipóteses de orçamento equilibrado e de endividamento. De acordo com estimações de utilidade baseadas no modelo, os municípios e estados brasileiros têm utilidade negativa, ou seja, gastam além do ótimo social. Segundo os autores, “a importância da LRF é a de corrigir tais distorções para permitir um crescimento auto-sustentado dos entes públicos com gastos e dívidas compatíveis” (Ibid., p.15). Em seguida, realizam uma descrição dos principais pontos da LRF e do processo orçamentário brasileiro, além de uma análise descritiva dos efeitos da lei sobre os diversos indicadores de desempenho fiscal, gastos e endividamento de estados e municípios. As evidências para o período de 1999 a 2001 obtidas por meio de uma análise descritiva indicam melhoras nos resultados primário e nominal, na qualidade do gasto público, nas despesas com pessoal, na dívida como proporção da receita corrente líquida, nos restos a pagar, na contratação de operações de crédito e nas despesas com juros e serviços de terceiros de estados e municípios.

Lima (2002) faz uma revisão da literatura sobre instituições orçamentárias e analisa diversas regras de orçamento equilibrado aplicadas em vários países. Além disso, com base nos critérios de classificação de regras de Inman (1996), classifica a LRF como fraca, pois basta uma maioria simples no congresso tanto para a alteração das metas de superávit e dos limites de endividamento quanto para a criação de despesas permanentes. Além disso, no caso de

descumprimento das metas de superávit previstas na LDO, as penalidades associadas são leves. Por outro lado, as regras de procedimento orçamentário brasileiras atribuem maiores prerrogativas ao executivo “o qual tem o poder de iniciativa, o poder de veto e o poder de não executar integralmente”(Ibid., p.28). Quanto à relação entre o presidente e os ministros setoriais, o primeiro é mais suscetível a pressões por gastos dos últimos em períodos de normalidade; em períodos de crise, o presidente atribui maiores prerrogativas ao ministro da Fazenda³⁴. Por último, seguindo a classificação de von Hagen e Harden (1995), o autor considera o processo orçamentário brasileiro bastante hierárquico, inclusive dentro do Legislativo, “onde há uma concentração de poderes na figura do Relator Geral”(Ibid., p.29).

Webb (2004) realiza uma análise das leis de responsabilidade fiscal nos países latino-americanos, com foco sobre os governos sub-nacionais dos países. O autor relaciona, ainda, dois meios de se obter disciplina fiscal nos GSNs além das leis de responsabilidade: incentivos políticos³⁵ e meios de reforçar o controle de déficits e endividamento externos ao processo orçamentário. Em relação aos meios de controlar déficits e endividamento dos GSNs externos ao processo orçamentário, o autor, salienta a imposição pelo Governo Central de controles *ex-ante*³⁶ e conseqüências *ex-post*³⁷ sobre tomadores e credores. Webb ressalta que dentre os países que adotaram LRFs do tipo *top-down*³⁸ (Brasil, Peru e Colômbia), o Brasil

³⁴ Isso não implica que o Ministro da Fazenda brasileiro não tenha uma posição forte no controle dos gastos, e sim que em períodos de normalidade são cedidos mais recursos para os ministros setoriais.

³⁵ São mais eficazes na promoção de disciplina fiscal países em que: i) o partido do executivo representa a maioria no legislativo; ii) há forte identidade partidária e unidade; ii) há maior poder do Governo Central de intervir e controlar os GSNs (em oposição a grande autonomia destes) e; iii) forte autoridade do governo Central (em oposição a um papel importante do legislativo, e forte influência dos governadores sobre os legisladores);

³⁶ Exemplos de controles *ex-ante* sobre tomadores (GSNs) são tetos de endividamento, metas de déficit, restrição a empréstimos externos e controle de empréstimos baseado na capacidade fiscal dos mesmos. Já os controles *ex-ante* sobre os possíveis credores seriam a impossibilidade de financiamento do Banco Central, regulação pelo Banco Central, racionamento de crédito aos GSNs e maior necessidade de capital para emprestar a entes sub-nacionais considerados arriscados.

³⁷ Quanto às conseqüências *ex-post* para tomadores são exemplos, limites de financiamento do Banco Central, impossibilidade de socorro pelo Governo Central, e dedução dos serviços da dívida das transferências. Exemplos de conseqüências *ex-post* sobre os credores são a forte supervisão do Banco Central e subscrição de capital por perdas decorrentes da dívida dos GSNs.

³⁸ O Governo cria uma LRF para si e a impõe aos GSNs.

apresenta a lei com *enforcement* mais rigoroso, e no geral, os GSNs dos países têm apresentado resultados positivos. Já dentre os países que adotaram regras do tipo *bottom-up*³⁹ (México e Argentina), a Argentina apresentou resultados insatisfatórios devido aos conflitos entre os GSNs nos últimos anos. Já o México representa um exemplo de disciplina fiscal imposta pelo mercado aos entes sub-nacionais sem sequer cogitar a imposição de uma LRF, o Governo apenas sinaliza a capacidade fiscal dos GSNs ao mercado. O autor conclui que a eficácia da LRF no Brasil só será comprovada com um governo no qual a prudência fiscal não seja prioridade.

Barroso e Rocha (2004) realizam uma análise empírica dos efeitos da LRF sobre a dívida pública dos estados brasileiros como proporção do PIB para o período de 1999 a 2002. Para tanto, estimam três especificações de um modelo de dados em painel, a primeira com base no método de mínimos quadrados ordinários, sem considerar a dimensão temporal dos dados; a segunda com base no método de efeitos fixos e a terceira também com base no método de efeitos fixos, mas sem o déficit como variável de controle. A primeira estimação revelou-se inapropriada, a segunda e a terceira apresentaram os resultados esperados, mas apresentaram heterocedasticidade. Estas duas últimas especificações foram re-estimadas com base no método de Mínimos Quadrados Generalizados e os resultados obtidos indicaram que a LRF surtiu um efeito negativo sobre a dívida estadual como proporção do PIB. A única surpresa foi em relação à não significância do déficit como variável explicativa da dívida. Quanto a isso, os autores alegaram que os déficits foram muito pequenos no período e, por isso, exerciam pouca influência sobre a trajetória da dívida.

³⁹ O Governo cria uma LRF para si e espera que os GSNs a adotem, ou estes impõem regras sobre si mesmos sem esperar que o Governo Central decida criar uma.

Nakaguma e Bender (2004) analisam o impacto da Emenda da Reeleição e da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre despesas e receitas dos estados brasileiros. Para isso, utilizam o método de efeitos fixos, viesado caso a hipótese de exogeneidade estrita das variáveis explicativas não seja válida, e o método generalizado de momentos (GMM de Arellano e Bond) para painéis dinâmicos, o qual é consistente e serviu de base para a análise dos resultados. Para captar o efeito da LRF os autores consideram uma variável *dummy* que assume valor igual a 1 de 2000 em diante, de acordo com Nunes e Nunes (2003), que ressaltam a influência da lei logo no ano de aprovação. Os resultados encontrados mostram que, pelo lado das receitas, a *dummy* de LRF apresentou um sinal negativo para receitas totais, receitas de capital e operações de crédito, e um sinal positivo para receitas correntes e tributárias, indicando um melhor composição das receitas após a lei. Pelo lado das despesas, a *dummy* de LRF apresentou sinais negativos para despesas de custeio e despesas de capital. Por último, encontraram evidências de maiores gastos em anos eleitorais, mesmo com a LRF.

Giuberti (2005) faz uma análise do cumprimento do limite de gastos com pessoal proposto pela LRF para os municípios brasileiros. Para tanto, utiliza o método Logit de efeitos fixos para painéis de dados. A variável dependente binária utilizada foi o cumprimento do limite de 60% da RCL para gastos com pessoal. Já como variáveis explicativas, utiliza um conjunto de variáveis políticas, as proporções das transferências estaduais e federais sobre a receita corrente, e uma *dummy* para Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual também assume valor igual a 1 de 2000 em diante. Os resultados encontrados pela autora indicam que a LRF surtiu efeito sobre o cumprimento do limite de despesas com pessoal municipais.

As referências expostas neste capítulo mostram que, em geral, instituições orçamentárias hierárquicas, definidas como instituições que contam com regras de procedimentos

hierárquicas, leis de orçamento equilibrado e transparência nos procedimentos, conduzem a disciplina fiscal.

No Brasil, especificamente, os estudos sobre a LRF indicam que esta obteve sucesso em restringir os gastos. Contudo, é necessário analisar os efeitos da lei sobre as categorias e funções de despesas municipais, o que será feito nos próximos capítulos.

5 METODOLOGIA DO TRABALHO

Conforme citado anteriormente, o objetivo principal deste trabalho é analisar os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as despesas municipais. Para tanto, a base de dados utilizada para a análise foi a Finanças do Brasil (FINBRA), fornecida pela Secretaria do Tesouro Nacional, e o *software* utilizado para a análise foi o *Stata 8.0*. Ademais, o estudo abrange todos os municípios do Brasil, os dados foram corrigidos pelo IPCA⁴⁰ a preços de dezembro de 2004 e o período de análise se estende de 1998 a 2004.

A FINBRA é construída com base nas contas encaminhadas anualmente pelos municípios. De 1998 até o presente momento, é possível consultar as despesas, receitas, ativos e passivos de todos os municípios que encaminharam as contas à STN. A base de dados, no entanto, apresenta alguns inconvenientes, dentre os quais: erros de digitação⁴¹, mudanças na metodologia de consolidação das contas⁴², e atraso no encaminhamento das contas por parte dos municípios⁴³. Além disso, anteriormente a 1998, não eram apresentados dados relativos aos ativos e passivos dos municípios, o que impede o cálculo da dívida e, nesse aspecto, limita

⁴⁰ Elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

⁴¹ Os erros de digitação contidos na FINBRA se devem, em grande parte, ao fato de que os dados são preenchidos diretamente pelas pessoas responsáveis nos municípios. O envio dos dados é feito por meio de sistema informatizado da Caixa Econômica Federal, que transmite os dados para a Secretaria do Tesouro Nacional, a qual é responsável por consolidar e disponibilizar as contas ao público.

⁴² A metodologia de apresentação das contas da FINBRA mudou de 2001 para 2002. Neste trabalho adotou-se a metodologia anterior a mudança. A compatibilização entre as bases foi feita com base nas planilhas de correspondência elaboradas pela STN e publicadas no trabalho intitulado “Perfil e Evolução das Finanças Municipais – 1998-2003”.

⁴³ A quantidade de municípios que entregam suas contas em atraso, ou não as entregam é bem grande. O prazo para a entrega é 30 de abril do ano seguinte ao exercício de referência. De acordo com o segundo parágrafo do artigo 51 da LRF, municípios que atrasarem a entrega de suas contas não receberão transferências voluntárias e não poderão realizar operações de crédito até que regularizem suas situações, exceto no caso de operações de crédito para refinanciamento do principal da dívida mobiliária. Mesmo assim, muitos municípios estão em situação irregular, conforme pode ser verificado no site da STN. Como as transferências constitucionais são muito mais expressivas relativamente às voluntárias, a punição não é vista como algo grave, o que pode justificar o grande número de municípios que deixam de entregar as suas contas à STN no prazo válido.

a capacidade de se analisar as mudanças ocorridas com a LRF em um intervalo temporal mais amplo.

A base de dados utilizada para obter as variáveis políticas foi a do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a qual relaciona os nomes, partidos e cidades dos candidatos a prefeito e vereador, e abrange todo o país. Indica também o número de vagas em cada município, quais candidatos foram eleitos e quantos votos receberam. Como o período de análise vai de 1998 a 2004, foram analisados os dados das eleições de 1996 e 2000. A utilização de variáveis políticas teve como objetivo enriquecer a especificação econométrica. Atualmente existem poucos bancos de dados sobre variáveis municipais que poderiam explicar as variações nas despesas. Variáveis como grau de industrialização, urbanização, PIB municipal, índice de Gini, taxa de desemprego, entre outras, apesar de importantes, não se encontram disponíveis para todos os municípios brasileiros, ou para o período analisado.

Vale destacar novamente, que a análise promovida neste trabalho se concentra, sobretudo, nas categorias e funções de despesa. As categorias que compõem a despesa orçamentária estão representadas na tabela 3, enquanto a segmentação por função econômica encontra-se na tabela 4. Estes dois esquemas representam uma forma resumida da composição da despesa total segundo diferentes perspectivas. O esquema de contas da tabela 3 segue uma estrutura contábil; já o da tabela 4 representa as funções econômicas da despesa.

A seguir, são apresentadas as metodologias de construção e estudo do comportamento das variáveis. Na seção 5.1 encontra-se a metodologia utilizada para o caso descritivo, e nas seções 5.2 e 5.3 são apresentadas as metodologias das análises econométricas.

Tabela 3 – Despesa orçamentária segmentada por categorias

DESPESA ORÇAMENTÁRIA = (1+11)	
1	DESPESA CORRENTE = (2+9+10)
2	Despesa com Pessoal = (3+4+5+6+7+8)
3	Pessoal Ativo
4	Obrigações Patronais
5	Terceirização de Mão de Obra
6	Outras Despesas de Pessoal
7	Pessoal Inativos
8	Pessoal Pensionistas
9	Outras Despesas Correntes
10	Juros e Encargos da Dívida
11	DESPESA DE CAPITAL = (12+13+14)
12	Investimentos
13	Outras Despesas de Capital (inversões financeiras e outras)
14	Amortização

FONTE: Elaboração própria com base no esquema de contas da FINBRA

Tabela 4 – Despesa orçamentária segmentada por funções

DESPESA ORÇAMENTÁRIA = (15+...+29)	
15	Legislativa
16	Judiciária
17	Planejamento
18	Agricultura
19	Educação e Cultura
20	Habitação e Urbanismo
21	Indústria e Comércio
22	Saúde e Saneamento
23	Assistência e Previdência
24	Transporte
25	Defesa Nacional e Segurança Pública
26	Desenvolvimento Regional
27	Energia e Recursos Minerais
28	Comunicações
29	Outras

FONTE: Elaboração própria com base no esquema de contas da FINBRA

5.1 Metodologia da análise descritiva

A análise descritiva do capítulo 6 não abrangeu todos os municípios disponíveis na base de dados. Ao invés, optou-se por analisar somente os municípios que apresentaram as contas em

todos os anos do período. Dessa forma, foi possível verificar como evoluíram as variáveis por meio de comparações entre os anos, o que não seria possível se os municípios analisados em um determinado ano não fossem os mesmos de outro.

A análise dos dados foi feita também de acordo com a dimensão populacional dos municípios⁴⁴. Essa classificação reflete as diferenças que se observa nas finanças municipais de acordo com o número de habitantes. Assim, foram criados quatro grupos:

- a) **grupo 1** – municípios com menos de cinquenta mil habitantes;
- b) **grupo 2** – municípios com população maior que cinquenta mil e menor que trezentos mil habitantes;
- c) **grupo 3** – municípios com população maior que trezentos mil e menor que um milhão de habitantes;
- d) **grupo 4** – municípios com população superior a um milhão de habitantes.

A distribuição dos municípios em classes de população teve como referência o ano de 2004, pois alguns mudaram de classe entre um ano e outro (devido ao aumento da população). Essa mudança tornaria inviável uma análise da evolução temporal, pois os municípios em cada classe não seriam os mesmos a cada ano.

As variáveis categóricas de despesa utilizadas para a análise descritiva foram⁴⁵:

- a) **despesa orçamentária** – o total de despesas municipais no ano de referência;
- b) **despesa corrente** – despesas de caráter continuado;

⁴⁴ A classificação por tamanho da população seguiu a metodologia da STN presente no trabalho intitulado “Perfil e Evolução das Finanças Municipais – 1998-2003”

⁴⁵ Algumas definições das variáveis analisadas podem ser encontradas no site da Secretaria do Tesouro Nacional http://www.stn.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_a.asp.

- c) **despesa com pessoal** – de acordo com a classificação da Lei de Responsabilidade Fiscal, foram consideradas as despesas com pessoal ativo, obrigações patronais, pessoal terceirizado, inativos, pensionistas e outras despesas com pessoal,
- d) **outras despesas correntes** – são despesas com material de uso e distribuição, diárias, e outras;
- e) **despesa com juros e encargos da dívida** – todas as despesas referentes ao serviço da dívida municipal exceto as referentes à amortização;
- f) **despesa de capital** – consistem nos gastos com execução de obras, aquisição de ativos, operações de empréstimo, aquisição de títulos do capital de empresas, operações no mercado financeiro e amortizações da dívida;
- g) **investimento** – compõe a despesa de capital, e representa principalmente os gastos com execução de obras e aquisição de ativos.
- h) **outras despesas de capital** – representam as inversões financeiras, inclusive empréstimos e demais operações no mercado financeiro;
- i) **amortização** – pagamento de parte do principal da dívida, correção monetária e cambial.

Foram analisadas também as despesas segmentadas por função, agregadas em quatro variáveis, seguindo a classificação de Teixeira (2002)⁴⁶:

- j) **despesa com social** – consistem em gastos que representam um benefício direto para a sociedade, como educação e cultura, habitação e urbanismo, saúde e saneamento, assistência, previdência e segurança pública;

⁴⁶ A distribuição das despesas por função entre cada uma das quatro variáveis diverge um pouco. Despesas com segurança pública, por exemplo, foram classificadas como “sociais”, enquanto que a autora as classificou como “outras”. Despesas com agricultura foram classificadas como “infra-estrutura”, pois segundo a definição do Seade, em www.seade.gov.br, referem-se a despesas com “abastecimento; preservação de recursos naturais renováveis; promoção e extensão rural”, que entendem-se como mais adequadas a função de “infra-estrutura”. A autora, por sua vez as classificou como “outras”.

- k) despesa com overhead** – gastos com legislativo e planejamento⁴⁷;
- l) despesa com infra-estrutura** – despesas destinadas a viabilização das atividades econômicas, como os gastos com agricultura, indústria e comércio, transporte, energia e recursos minerais, e comunicações;
- m) outras funções** – gastos com as demais funções;

Adicionalmente, analisou-se o comportamento das seguintes variáveis:

- n) receita orçamentária** – total de receitas do município no ano de referência;
- o) receita de transferências** – total de receitas recebidas por meio de transferências dos governos federal e estadual, dentre as quais aquelas provenientes do SUS, do FUNDEF e do FPM;
- p) arrecadação própria** – receitas arrecadadas localmente por meio de taxas e tributos locais como IPTU, ISS, ITBI, somadas a contribuições de melhoria e demais receitas correntes (exclusive as transferências);
- q) dívida** – soma das operações de crédito internas e externas de curto e longo prazo;
- r) superávit** – diferença entre receita e despesa orçamentária;
- s) população** – população dos municípios projetada para o período entre 1998 e 2004 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), utilizada para análise dos municípios de acordo com o tamanho da população, e para análise de variáveis per capita.

Ainda no capítulo 6, foram analisadas as variáveis políticas utilizadas neste trabalho. O intuito dessa análise foi verificar as características políticas dos municípios e a variação apresentada

⁴⁷ As despesas com planejamento incluem despesas administrativas.

no período. Essa análise de variação permitiu constatar se as variáveis eram adequadas para se trabalhar com estimações de dados em painel.

Já no capítulo 7, foram analisados os cumprimento dos limites de despesas com pessoal, dívida consolidada líquida (DCL), operações de crédito, garantias, juros, amortizações e outros encargos da dívida, previstos na LRF e nas Resoluções nº40 e 43 do Senado Federal.

5.2 Metodologia da análise do cumprimento do limite de gastos com pessoal

Para analisar o efeito da LRF sobre a probabilidade de cumprimento do limite de gasto com pessoal (no capítulo 7), foram estimados modelos Logit de efeitos fixos e aleatórios para um painel não balanceado⁴⁸. Com base nos resultados do Teste de Hausman⁴⁹ optou-se pela apresentação dos resultados do método de efeitos fixos. Dessa forma, de acordo com Wooldridge (2002), um modelo de resposta discreto de efeitos fixos pode ser definido por:

$$\Pr(y_{it} = 1 | x_{it}, \alpha_i, 1 \leq n_i \leq 6) = \Lambda(x_{it}\beta + \alpha_i) \quad (1)$$

$$\Pr(y_{it} = 0 | x_{it}, \alpha_i, 1 \leq n_i \leq 6) = 1 - \Lambda(x_{it}\beta + \alpha_i). \quad (2)$$

⁴⁸ Sendo que $N_{1998} = 4224$ municípios, $N_{1999} = 4271$ municípios, $N_{2000} = 5076$ municípios, $N_{2001} = 5324$ municípios, $N_{2002} = 4120$ municípios, $N_{2003} = 5004$ municípios e $N_{2004} = 4227$ municípios. Vale notar, ainda, a possibilidade de viés de seleção. Mesmo se utilizado um painel não balanceado, um grande número de municípios, aqueles que não apresentaram as contas a STN, ficam de fora da amostra. Estes podem ter atrasado a prestação de contas justamente por estarem em desacordo com a LRF.

⁴⁹ Teste de Hausman (JOHNSTON; DINARDO, 2001, p.371, p.437):

- A estatística do teste segue uma distribuição χ^2 com k graus de liberdade.
- $H_0: \beta_{\text{efeito aleatório}} - \beta_{\text{efeito fixo}} = 0$ – os estimadores de efeitos fixos e aleatórios são ambos consistentes, mas o de efeitos aleatórios é eficiente.
- $H_a: \beta_{\text{efeito aleatório}} - \beta_{\text{efeito fixo}} \neq 0$ – só os estimadores de efeitos fixos são consistentes

Em que, $\Lambda(\cdot)$ representa a função logística, x o conjunto de variáveis explicativas, α_i o efeito não observado, e β representa os coeficientes⁵⁰. Adicionalmente, $n_i = \sum_{t=1}^7 y_{it}$, e pode assumir valores de 0 a 7⁵¹. Para os casos extremos em que $n_i = 0$ ou $n_i = 7$ (casos em que $y_{it} = 1$ ou 0 em todos os anos), a distribuição condicional não é informativa para os coeficientes, que são completamente determinados por esses valores (0 ou 7). No caso da análise das finanças municipais deste trabalho, municípios que não apresentaram variação na variável dependente (assumiram apenas um valor), são excluídos automaticamente da amostra no processo de estimação. A intuição é a mesma do método convencional de efeitos fixos, no qual variáveis que não apresentam variação no tempo são excluídas.

Ressalta-se ainda, que o método Logit de efeitos fixos se baseia no pressuposto bastante restritivo de “exogeneidade estrita”. Definindo o termo de erro como $\epsilon_{it} = \alpha_i + \eta_{it}$, em que α_i representa o efeito fixo não observável e η_{it} o efeito aleatório, pode-se definir esse pressuposto da seguinte maneira:

$$E[y_{it} | x_{i1}, x_{i2}, \dots, x_{iT}; \alpha_i] = E[y_{it} | x_{it}, \alpha_i] = x_{it}\beta + \alpha_i \quad (3)$$

Que pode ser representado em relação ao componente aleatório como:

⁵⁰ A função log-verossimilhança para o método Logit de efeitos fixos com $T = 7$, utilizada para a estimação dos coeficientes por meio do método de máxima verossimilhança, é dado por:

$$\lambda_i(\beta) = \log \left\{ \exp \left(\sum_{t=1}^7 y_{it} x_{it} \beta \right) \left[\sum_{a \in R_i} \exp \left(\sum_{t=1}^7 a_t x_{it} \beta \right) \right]^{-1} \right\}$$

Em que, R_i é um conjunto de \mathfrak{R}^7 e definido por $\{a \in \mathfrak{R}^7 : a_t \in \{0,1\} \text{ e } \sum_{t=1}^7 a_t = n_i\}$. Para um detalhamento maior acerca do método Logit de Efeitos Fixos ver Wooldridge (2002) e Hsiao (1986).

⁵¹ Esses valores correspondem aos sete anos analisado neste trabalho (1998 a 2004).

$$E[\eta_{it} | x_{i1}, x_{i2}, \dots, x_{iT}] = 0 \quad t = 1, 2, \dots, T \quad (4)$$

O que implica em:

$$E[X_{is}' \eta_{it}] = 0 \quad s, t = 1, \dots, T \quad (5)$$

As expressões 3, 4 e 5 indicam que o valor esperado de y_{it} , não sofre efeitos parciais das variáveis independentes defasadas ou futuras.

O modelo estimado tem como variável dependente binária o cumprimento do limite de gasto com pessoal, que assume valor igual a um caso a razão entre gastos com pessoal e RCL⁵² seja inferior a 0,6, e zero caso contrário. Já, as variáveis explicativas utilizadas foram:

$$x_{it} = (LRF, \text{partido união}, \text{partido estadual}, \text{esquerda}, \text{partidos efetivos}, \text{competição}, \text{população}) \quad 53$$

A LRF é um variável *dummy*, igual a 1 de 2001 em diante. Apesar da lei ter entrado em vigor em maio de 2000, só passou a ter efeito pleno em 2001, quando se iniciou o mandato dos novos prefeitos. Assim, decidiu-se considerar o ano de 2001 como marco inicial da LRF.

⁵² Para o cálculo da Receita Corrente Líquida foi utilizada a metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional, presente no trabalho intitulado “Perfil e Evolução das Finanças Municipais – 1998-2003”. A RCL consiste no total de receitas deduzidas as receitas de capital, as contribuições sociais e demais deduções da receita corrente.

⁵³ Giuberti (2005), com base no método Logit de efeitos fixos, estimou um modelo com uma especificação semelhante. Entretanto, a autora admite que a variável *dummy* de LRF assume valor igual a um de 2000 em diante, de acordo com o proposto por Nunes e Nunes (2003). Ademais, como mencionado no capítulo 4, as outras variáveis explicativas utilizadas foram: proporções das transferências estaduais e federais sobre o total de receitas correntes municipais, população, número de partidos efetivos, partidos de esquerda, fracionalização e polarização. A variável fracionalização representa o grau de concentração de votos em um candidato e tem relação com a concentração ou dispersão das preferências do eleitorado. Já a variável polarização trata da importância relativa dos partidos de esquerda na câmara dos vereadores.

As variáveis *partido união* e *partido estadual* referem-se à coincidência entre o partido do prefeito e os partidos do governador e do presidente. Cossio (2001) ressalta duas possibilidades para a relação entre gastos e identificação partidária. A primeira diz respeito ao aumento dos gastos no caso do partido do governo local ser o mesmo dos governantes de níveis superiores. Essa coincidência entre partidos permitiria um maior acesso à transferências voluntárias dos níveis superiores e, possivelmente, maiores gastos. Além disso, como visto anteriormente, a percepção do benefício marginal superior ao custo marginal do bem público provoca uma tendência de gasto excessivo nesses municípios com maior acesso a transferências dos estados e da união.

Por outro lado, se a identificação partidária entre os níveis de governo for bastante forte, e os níveis superiores de governo estiverem comprometidos com uma política fiscal restritiva, os governos locais podem diminuir os gastos. Portanto, em princípio, não se pode prever os sinais dos coeficientes para as variáveis de coincidência partidária sobre a probabilidade de cumprimento do limite de 60% da RCL para despesas com pessoal.

De acordo o autor, partidos de esquerda tendem a gastar mais por serem mais preocupados com o fornecimento de bens e serviços para a população do que com equilíbrio orçamentário e endividamento, preferidos pelos partidos de direita. Porém, é necessário destacar que grande parte dos estudos sobre gastos e ideologias partidárias tem como base estudos de países com forte polarização ideológica. No Brasil, essa identificação ideológica não é algo tão claro, portanto, também não se pode afirmar com certeza qual sinal assumirá o coeficiente da variável *esquerda*⁵⁴.

⁵⁴ A composição desta variável seguiu a metodologia adotada por Giuberti (2005). Assim, os partidos considerados de esquerda foram: PT, PSB, PDT, PC do B, PCB, PV, PCO, PPS, e PSTU.

A variável *partidos efetivos* (também denominada por Cossio (2001) como *fragmentação do sistema partidário*) representa o grau de diversificação de partidos nas assembleias legislativas e é obtida por meio do inverso do índice de Herfindahl:

$$\text{partidos efetivos} = \frac{1}{\sum_{i=1}^J w_i^2} \quad (6)$$

Em que, w_i representa a proporção de vereadores de cada partido em relação ao total de vagas na câmara. Um índice igual a 1 indica que todos os vereadores da câmara são do mesmo partido, e, quanto maior o número de partidos com proporções igualitárias de vereadores na câmara, maior o índice de fragmentação partidária. Quanto mais partidos presentes em uma câmara legislativa municipal, maior a dificuldade de se aprovar os projetos preferidos pelos aliados do executivo. Assim, é necessário fazer concessões aos adversários para conseguir a aprovação, seja por meio da liberação de recursos para seus projetos preferidos ou de favores pessoais. Conseqüentemente, o gasto tende a ser maior do que o ótimo, e, portanto, espera-se um coeficiente negativo para essa variável, ou seja, uma diminuição na probabilidade de cumprimento do limite de gastos com pessoal.

A variável *competição* representa o número de candidatos por vaga da assembleia legislativa municipal e é definida por Cossio op.cit. como:

$$\text{competição} = \frac{\text{n}^\circ \text{ de candidatos}}{\text{n}^\circ \text{ de vagas na câmara}} \quad (7)$$

De acordo com o autor, uma maior competitividade está ligada a um aumento da quantidade e da qualidade das ofertas eleitorais. Além disso, o nível de informação do eleitorado e a

demanda por transparência também se elevam. O aumento da competitividade permite um maior controle dos gastos excessivos por parte dos eleitores, que podem punir políticos oportunistas por meio do voto em algum concorrente. Dessa maneira, espera-se um coeficiente positivo, ou seja, uma maior competitividade deve aumentar a probabilidade de cumprimento do limite de gastos com pessoal.

Segundo Giuberti (2005), a variável *população* pode ter um efeito ambíguo sobre a probabilidade de cumprir o limite de 60%. Por um lado, o aumento da população pode implicar em aumento das despesas devido a maior demanda por bens públicos, o que diminui a probabilidade de cumprimento do limite. Por outro, se houver um crescimento da RCL associado ao da população, e o fornecimento de bens públicos gerar ganhos de escala, diminuindo as despesas per capita, a probabilidade de cumprimento do limite pode aumentar. Portanto, o aumento ou diminuição da probabilidade está relacionado ao crescimento da receita corrente líquida em relação à despesa com pessoal.

5.3 Metodologia da análise econométrica para painéis dinâmicos

Para a análise dos efeitos da LRF sobre os gastos municipais promovida no capítulo 8 utilizou-se um painel não balanceado, pois assim, dispõe-se de uma maior quantidade de dados⁵⁵.

⁵⁵ O balanceamento do painel promoveria uma grande redução no tamanho da amostra.

Empregou-se o método de Anderson-Hsiao para painéis dinâmicos. Entende-se que a utilização desse modelo é adequada para as estimações dos componentes de despesa, pois leva em consideração os efeitos da rigidez das despesas no tempo. A especificação do modelo deriva da seguinte especificação geral com variáveis contínuas em Logaritmo Neperiano (LN):

$$y_{it} = \beta_1 y_{it-1} + \beta_2 RCL_{it} + \beta_3 LRF_t + \beta_4 \text{partido união}_{it} + \beta_5 \text{partido estado}_{it} + \eta_{it} + \alpha_i \quad (8)$$

Em que, y_{it} representa as variáveis dependentes já descritas: i) despesa orçamentária; ii) despesa corrente; iii) despesa com pessoal; iv) outras despesas correntes; v) juros e encargos da dívida; vi) despesa de capital; vii) investimento; viii) outras despesas de capital; ix) amortizações; x) dívida; xi) despesa com social; xii) despesa com overhead; xiii) despesa com infra-estrutura; xiv) outras funções.

A variável y_{it-1} representa a defasagem de y_{it} ; RCL representa a Receita Corrente Líquida⁵⁶; LRF_t é a *dummy* referente à Lei de Responsabilidade Fiscal, que assume valor igual a 1 de 2001 a 2004. As variáveis *partido união* e *partido estadual* são as mesmas mencionadas na seção anterior; η_{it} representa o componente aleatório do erro; e α_{it} representa o efeito não observado (efeito fixo do município). Os coeficientes das variáveis contínuas podem ser interpretados como elasticidades, enquanto os coeficientes das variáveis binárias representam o impacto percentual da ocorrência do evento sobre a variável dependente.

⁵⁶ A utilização da RCL como variável de controle se baseia na hipótese denominada *tax-spend* de Friedman (1978, *apud* EWING; PAYNE, 1998, p.58), que consiste na idéia de que um aumento da receita leva a um aumento da despesa. Dessa forma, do ponto de vista econométrico, a o aumento ou diminuição do déficit em resposta a um aumento da receita dependerá da elasticidade da despesa em relação à receita. Se esta for maior que 1 o déficit aumenta, caso seja menor, diminui. Essa hipótese justifica a utilização da RCL como variável de controle do modelo apresentado acima (expressão 8). Ademais, tendo em vista que grande parte das receitas municipais é proveniente de transferências como a cota-parte de ICMS e SUS, proporcionais ao crescimento do PIB, e no caso do FPM, proporcionais também ao tamanho da população do município, fica claro que pelo menos na esfera municipal as receitas é que determinam as despesas.

Essa especificação geral sugerida é uma forma simplificada de representar as variáveis que afetam os diversos componentes de despesa. Obviamente, despesas de natureza distintas são afetadas por fatores distintos. Despesas com juros, por exemplo, são afetadas pela taxa de juros e pelo tamanho da dívida, ao passo que despesas com aposentadorias e pensões dependem da estrutura etária dos servidores do município. Entretanto, como mencionado, são poucas as bases de dados e variáveis disponíveis para todos os municípios. Assim, buscou-se formular uma especificação que contasse com variáveis explicativas comuns aos diversos componentes de despesa.

Contudo, a equação 8, se estimada pelo método de efeitos fixos para o caso em que T é pequeno e N é grande, de acordo com Hsiao (1986), produz estimadores viesados. Para contornar esse problema pode-se tomar a primeira diferença dessa equação, o que elimina o efeito fixo α_i (a fonte do viés do estimador de efeitos fixos), e resulta em:

$$\Delta y_{it} = \beta_1 \Delta y_{it-1} + \beta_2 \Delta RCL_{it} + \beta_3 \Delta LRF_{it} + \beta_4 \Delta \text{partido estado}_{it} + (\eta_{it} - \eta_{it-1}) \quad (9)$$

Todavia, há ainda o problema da correlação entre $\Delta y_{t-1} = (y_{it-1} - y_{it-2})$ e o termo de erro $(\eta_{it} - \eta_{it-1})$. A solução reside na utilização de instrumentos para Δy_{t-1} . Hsiao (1986) propõe a utilização do método de Mínimos Quadrados de Dois Estágios com variáveis instrumentais, e ressalta y_{t-2} e Δy_{t-2} como instrumentos válidos, pois estão correlacionados com Δy_{t-1} mas não estão correlacionados com $(\eta_{it} - \eta_{it-1})$ ⁵⁷. A utilização de y_{t-2} é considerada mais vantajosa, pois há menor perda de informação (o número mínimo de períodos requerido é 2). Esse estimador de primeiras diferenças e variáveis instrumentais foi denominado método de Anderson-Hsiao para painéis dinâmicos, e os dois estágios de aplicação do método de mínimos quadrados são:

Estágio 1

⁵⁷ Sob a hipótese de que não haja correlação serial nos termos de erro.

Aplica-se o método de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) na seguinte especificação:

$$\Delta y_{it-1} = \beta_1 y_{it-2} + \beta_2 \Delta RCL_{it} + \beta_3 \Delta LRF_t + \beta_4 \Delta \text{partido união}_{it} + \beta_5 \Delta \text{partido estado}_{it} + \hat{u}_{it} \quad (10)$$

Em que \hat{u}_{it} , representa os resíduos usuais por MQO. A estimativa da equação 10 produz os coeficientes que fornecem a variável dependente estimada

$$\Delta \hat{y}_{it-1} = \hat{\gamma}_1 y_{it-2} + \hat{\gamma}_2 \Delta RCL_{it} + \hat{\gamma}_3 \Delta LRF_t + \hat{\gamma}_4 \Delta \text{partido união}_{it} + \hat{\gamma}_5 \Delta \text{partido estado}_{it} . \quad (11)$$

Assim, pode-se escrever a expressão 10 como:

$$\Delta y_{it-1} = \Delta \hat{y}_{it-1} + \hat{u}_{it} \quad (12)$$

Em que podem-se notar dois componentes; $\Delta \hat{y}_{it-1}$ é a combinação linear das variáveis explicativas não-estocásticas, e \hat{u}_{it} é o componente aleatório. De acordo com Gujarati (2000)

$\Delta \hat{y}_{it-1}$ e \hat{u}_{it} são não correlacionados, seguindo a teoria dos MQO.

Estágio 2

A equação 9 pode agora ser estimada substituindo os valores obtidos em 12, que resulta em:

$$\Delta y_{it} = \beta_1 (\Delta \hat{y}_{it-1} + \hat{u}_{it}) + \beta_2 \Delta RCL_{it} + \beta_3 \Delta LRF_t + \beta_4 \Delta \text{partido união}_{it} + \beta_5 \Delta \text{partido estado}_{it} + (\eta_{it} - \eta_{it-1}) \quad (13)$$

Rearranjando:

$$\Delta y_{it} = \beta_1 \Delta \hat{y}_{it-1} + \beta_2 \Delta RCL_{it} + \beta_3 \Delta LRF_t + \beta_4 \Delta \text{partido união}_{it} + \beta_5 \Delta \text{partido estado}_{it} + [(\eta_{it} - \eta_{it-1}) + \beta_1 \hat{u}_{it}] \quad (14)$$

Que pode ser representado por:

$$\Delta y_{it} = \beta_1 \Delta \hat{y}_{it-1} + \beta_2 \Delta RCL_{it} + \beta_3 \Delta LRF_t + \beta_4 \Delta \text{partido uni\~{a}o}_{it} + \beta_5 \Delta \text{partido estado}_{it} + \tilde{u}_{it}^* \quad (15)$$

A qual pode ser estimada por MQO, produzindo estimadores consistentes. Finalmente, é importante salientar que a hipótese já mencionada de exogeneidade estrita, não deve valer nesse caso.

6 EVOLUÇÃO DAS VARIÁVEIS MUNICIPAIS NO BRASIL ENTRE 1998 E 2004

⁵⁸ Em que $\tilde{u}_{it}^* = [(\eta_{it} - \eta_{it-1}) + \beta_1 \hat{u}_{it}]$

Este capítulo é dedicado à descrição do comportamento das finanças públicas municipais entre 1998 e 2004 e os possíveis efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Conforme mencionado no capítulo de metodologia, classificou-se a despesa segundo categorias e funções. A classificação por categorias abrangeu a despesa orçamentária e suas subcategorias: despesa corrente e despesa de capital. Foram considerados ainda, as subdivisões das últimas, a receita orçamentária, a dívida e o superávit municipal. Por outro lado, à classificação da despesa por funções, abrangeu as quatro funções básicas já mencionadas: social, overhead, infra-estrutura e outras.

Como já salientado, a análise dos dados foi feita segundo a dimensão populacional dos municípios, que exerce uma grande influência sobre o orçamento municipal. Para não tornar o texto demasiadamente longo e repetitivo, no Apêndice A encontram-se os resultados de acordo com a região de localização no país, a qual também influi nos orçamentos, pois está relacionada ao nível de desenvolvimento econômico do município.

No processo de obtenção dos resultados agregados por tamanho da população não se elimina completamente a maior ponderação de municípios populosos e com grandes orçamentos, e perdem-se informações sobre as características municipais individuais. É um inconveniente intrínseco a elaboração de resultados médios. Dessa forma, os resultados apresentados neste capítulo são complementados pelos resultados econométricos apresentados mais adiante.

Adicionalmente, é importante lembrar que neste capítulo foram considerados apenas os municípios que apresentaram seus resultados fiscais em todos os anos do período, no total de

2597 municípios. De outra forma, não seria possível verificar a evolução das variáveis no tempo, pois o conjunto de municípios não seria o mesmo em cada ano.

Na seção 6.1 foi explorada a questão da rigidez dos componentes orçamentários. Na seção 6.2 encontra-se a análise da evolução das categorias de despesa em termos absolutos e per capita. Na seção 6.3 o mesmo foi feito para as despesas segmentadas por funções econômicas. A seção 6.4 contempla a evolução das categorias e funções de despesa como percentual da despesa orçamentária e, por último, na seção 6.5 é feita uma análise descritiva das variáveis políticas utilizadas nas estimações dos capítulos seguintes.

6.1 A rigidez dos componentes orçamentários municipais

Como citado anteriormente, a rigidez de gastos restringe atuação dos administradores públicos. Sem a possibilidade de deslocar gastos de uma finalidade para outra, importantes projetos podem deixar de serem executados. Para comparar o grau de rigidez dos diferentes componentes orçamentários, nesta seção é feita uma análise da rigidez das principais categorias e funções de despesa, além da receita.

Na tabela 5 estão reportadas algumas estatísticas referentes ao LN das variáveis. A utilização do LN tem uma importante propriedade: permite a comparação entre os desvios-padrão de variáveis com diferentes magnitudes. Assim, quanto maior o desvio-padrão menos rígido é o componente orçamentário. Das estatísticas apresentadas, a de maior interesse é o desvio-

padrão “Dentro”, que consiste em uma média dos desvios em cada município. A avaliação da rigidez foi feita por comparação, pois os valores absolutos podem não ter muito significado.

De acordo com os resultados, a receita orçamentária apresentou um alto grau de rigidez (desvio de 0,138), provavelmente em virtude da grande importância da receita de transferência em sua composição, a qual apresentou um desvio de 0,140. A receita de arrecadação própria, como esperado, apresentou um desvio de 0,488, bastante superior ao total.

O desvio da despesa orçamentária foi de 0,137, enquanto a despesa corrente apresentou desvio de 0,135. A despesa de capital, por outro lado, apresentou baixo grau de rigidez, com um desvio de 0,482. A rigidez desses componentes pode se dever tanto à vinculação de receitas, quanto à própria natureza da despesa. O gasto corrente é geralmente mais rígido, pois é composto predominantemente por gastos com pessoal, assistência, previdência, materiais de consumo e distribuição, difíceis de serem cortados. A despesa de capital, por sua vez, é um componente mais discricionário, pois tem como principal componente o investimento, o qual varia muito de acordo as necessidades de gastos durante o ciclo político orçamentário (TONETO JUNIOR; MENEZES, 2005).

Na segmentação das despesas por funções, a despesa com social apresentou o maior grau de rigidez no período, com um desvio de 0,181. O desvio da despesa com overhead foi igual a 0,255 e o da despesa com infra-estrutura igual a 0,595. A maior rigidez da despesa com social se deve, conforme mencionado anteriormente, à vinculação de receitas provenientes do SUS e do FUNDEF às despesas com saúde e educação, respectivamente. A despesa com overhead, por outro lado, é composta em boa parte por despesas com pessoal do legislativo e executivo

municipal e material de consumo, o que diminui as possibilidades de corte. Assim, na segmentação por função, quaisquer eventuais ajustes de gastos devem afetar a função menos rígida, no caso a infra-estrutura.

Tabela 5 – Medidas de concentração e dispersão do logaritmo neperiano das variáveis orçamentárias

		Média	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
Receita Orçamentária	Total	16,033	1,096	13,703	23,298
	Entre		1,088	14,419	23,179
	Dentro		0,138	15,000	17,672
Receita Transferências	Total	15,827	1,007	13,241	22,484
	Entre		0,998	14,303	22,291
	Dentro		0,140	14,766	16,998
Receita Própria	Total	13,466	1,908	-4,251	22,615
	Entre		1,846	8,985	22,535
	Dentro		0,488	-0,055	17,663
Despesa Orçamentária	Total	16,026	1,097	13,808	23,307
	Entre		1,088	14,452	23,167
	Dentro		0,137	15,088	16,900
Despesa Corrente	Total	15,872	1,101	13,694	23,144
	Entre		1,093	14,243	22,995
	Dentro		0,135	14,945	16,589
Despesa de Capital	Total	13,917	1,242	7,973	22,112
	Entre		1,145	10,889	21,228
	Dentro		0,482	10,329	16,557
Social	Total	15,592	1,152	12,925	22,926
	Entre		1,137	13,936	22,770
	Dentro		0,181	14,343	16,569
Overhead	Total	14,504	1,123	3,018	22,186
	Entre		1,094	12,603	21,548
	Dentro		0,255	4,389	16,312
Infra-estrutura	Total	13,379	1,289	5,104	21,268
	Entre		1,155	8,183	20,911
	Dentro		0,595	7,137	17,526
Outras	Total	10,965	2,213	1,386	19,967
	Entre		1,988	3,589	18,851
	Dentro		1,111	4,568	17,408

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

6.2 Comportamento das categorias de despesa no período

As tabelas 6 e 8 apresentam os resultados em forma de índice, igual a 100 em 1998⁵⁹. Isso permite a verificação da evolução das variáveis no período. De acordo com a tabela 6, o crescimento populacional dos municípios brasileiros foi inferior aos aumentos da despesa e receita orçamentária, iguais a 22,0% e 26,7% respectivamente. A única exceção ocorreu para municípios do Grupo 4, os quais apresentaram um crescimento populacional de 11,1% e crescimentos de 9,9% e 12,3% para despesa e receita orçamentária, respectivamente.

Tabela 6 – Evolução das variáveis orçamentárias indicadoras de desempenho — 1998 a 2004 (1998=100)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Grupo 1	População	100,0	100,6	101,3	104,3	105,1	105,9	107,5
	Despesa Orçamentária	100,0	99,3	107,5	111,6	119,5	118,6	126,1
	Receita Orçamentária	100,0	101,2	111,2	117,8	123,7	120,6	132,6
	Dívida	100,0	109,3	115,1	119,1	110,3	105,9	100,9
Grupo 2	População	100,0	102,0	104,0	107,3	109,1	110,9	114,8
	Despesa Orçamentária	100,0	100,2	109,3	113,6	121,6	127,3	138,1
	Receita Orçamentária	100,0	102,4	114,9	121,8	127,4	131,5	145,4
	Dívida	100,0	109,0	113,1	118,7	103,7	102,9	109,5
Grupo 3	População	100,0	101,9	103,8	106,5	108,2	110,0	113,7
	Despesa Orçamentária	100,0	100,1	105,6	108,3	111,4	114,3	124,4
	Receita Orçamentária	100,0	101,3	112,4	115,3	115,3	117,1	129,5
	Dívida	100,0	109,8	140,7	145,5	200,6	181,1	170,0
Grupo 4	População	100,0	100,9	101,9	106,4	107,6	108,8	111,1
	Despesa Orçamentária	100,0	92,5	89,1	93,0	100,5	105,7	109,9
	Receita Orçamentária	100,0	91,5	98,0	101,8	100,3	103,2	112,3
	Dívida	100,0	117,3	131,6	135,5	161,2	160,0	168,2
Geral	População	100,0	101,3	102,7	106,1	107,5	108,9	111,7
	Despesa Orçamentária	100,0	96,9	100,2	104,1	111,0	114,7	122,0
	Receita Orçamentária	100,0	97,6	106,9	111,8	113,7	115,4	126,7
	Dívida	100,0	115,9	130,1	134,3	157,2	155,0	161,5

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

De acordo com dados do IPEA, o Brasil registrou um crescimento acumulado do PIB entre 1998 e 2004 de 14,6% do PIB em termos reais, o que dá uma idéia do ganho de importância das receitas e despesas municipais em relação ao produto interno.

⁵⁹ No Apêndice B encontram-se os valores absolutos das variáveis nas quais foram baseados os índices.

A receita orçamentária teve crescimento superior ao da despesa no período em todas as classes de municípios. Podem-se destacar ainda, os impulsos de crescimento da receita em 2000 e 2004, resultado do crescimento expressivo do PIB nacional nesses anos⁶⁰. Os impulsos de crescimento da despesa, por sua vez, se deram em 2002 e 2004. Adicionalmente, em 2000, 2001 e 2004, verificaram-se as maiores disparidades de crescimento acumulado em favor da receita orçamentária.

Esses resultados se refletiram no número de municípios deficitários do período. De acordo com a tabela 7 e com o gráfico 1, em 2000, 2001 e 2004, os percentuais de municípios deficitários foram inferiores aos demais anos. A aprovação da LRF também pode ter contribuído para essas reduções. Com a aprovação da lei em maio de 2000, ficaram proibidas as operações de antecipação de receitas orçamentárias em anos de eleição. Nos dois últimos quadrimestres, os prefeitos ficaram proibidos de realizar despesas que produzam restos a pagar no exercício seguinte e que não possam ser cobertas pelas disponibilidades de caixa. Dessa maneira, a lei pode ter surtido efeito em 2000 (apenas parcialmente, pois só foi aprovada em maio) e 2004, notadamente anos eleitorais.

Tabela 7 – Número de municípios deficitários entre 1998 e 2004

	< 50mil	50mil-300mil	300mil-1milhão	> 1 milhão	Geral
1998	1317	179	29	8	1533
1999	1124	148	22	8	1302
2000	937	113	13	4	1067
2001	569	77	10	2	658
2002	929	115	22	7	1073
2003	1293	146	24	8	1471
2004	774	77	16	4	871
Total de Municípios da Amostra	2257	285	43	12	2597

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

⁶⁰ As taxas reais de crescimento do PIB, segundo dados do IPEA, em 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 e 2004, foram respectivamente iguais a 0,79%, 4,39%, 1,38%, 2,06%, 0,59% e 5,39%.

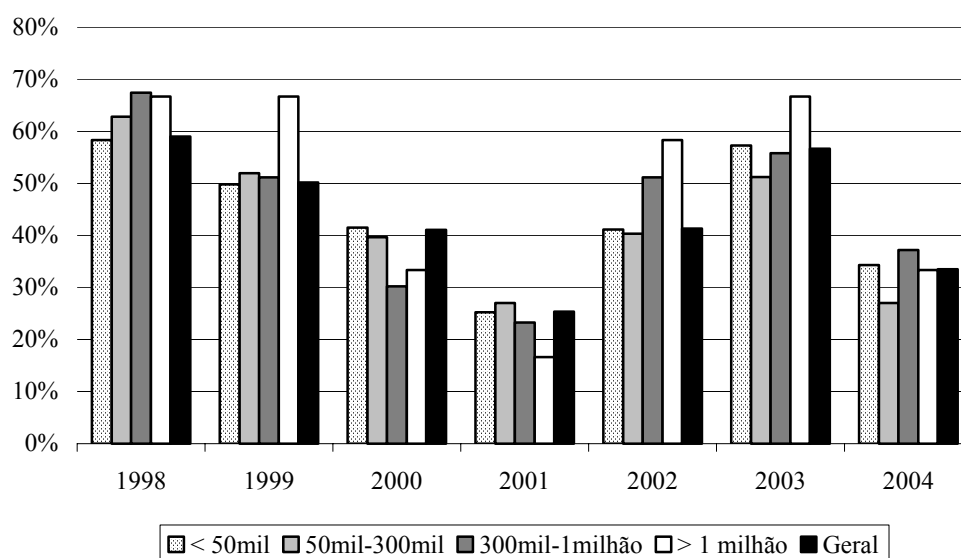


Gráfico 1 – Percentual de municípios deficitários entre 1998 e 2004

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

A dívida dos municípios, conforme os dados da tabela 6, registrou um aumento praticamente ininterrupto ao longo do período (igual a 61,5% em relação a 1998). Contudo, os comportamentos foram distintos para cada classe populacional. Para os municípios do Grupo 1 a dívida apresentou crescimento até 2001 (19,1% em relação a 1998), e declinou de 2001 até 2004, quando registrou um índice igual a 100,9 (0,9% em relação a 1998). Esse fato pode ter sido um indicativo de eficácia da LRF em restringir o endividamento e as operações de crédito, já que a maioria dos municípios da amostra encontra-se nessa classe populacional⁶¹. Os municípios do Grupo 2 também apresentaram uma dívida crescente até 2001 (18,7% em relação a 1998) e declínio até 2004 (9,5% em relação a 1998), porém menos evidente do que o verificado para os municípios do Grupo 1. Os municípios dos Grupo 3 e 4, apresentaram uma dívida crescente. Apesar de representarem uma pequena porção da amostra, tais municípios têm grande peso no resultado agregado, induzindo a conclusão errônea de que os municípios, em geral, se endividaram mais durante o período. Na verdade esse aumento de endividamento

⁶¹ 2257 municípios de um total 2597, conforme a tabela 7.

foi promovido pelos municípios mais populosos e com grandes orçamentos como São Paulo e Rio de Janeiro.

Na tabela 8 encontram-se os dados referentes à evolução das despesas corrente e de capital, e suas respectivas subdivisões. Entre 1998 e 2004, a despesa corrente municipal cresceu 29,4%, sem quedas nesse ínterim. Da mesma forma, seus dois principais componentes, a despesa com pessoal e outras despesas correntes, aumentaram continuamente. As razões são muitas, e seria difícil identificar todas. Entretanto, os aumentos periódicos dos salários, aposentadorias e pensões de servidores, assim como as leis trabalhistas que restringem reduções desses fatores e enrijecem os gastos correntes, podem ter sido cruciais para o aumento verificado.

A despesa com juros e encargos da dívida, no geral, aumentou 38,2%. Esse comportamento foi influenciado pelo aumento de 84,9% registrado pelos municípios do Grupo 4. Nos demais municípios a despesa com juros e encargos da dívida diminuiu até 2000 e aumentou um pouco a partir de então.

Como mencionado anteriormente, a despesa de capital é composta por investimento, outras despesas de capital e amortização. A despesa com investimento, ao contrário das demais categorias analisadas anteriormente, apresenta um comportamento cíclico, relacionado ao ciclo político orçamentário. Os municípios, em geral, apresentaram picos de crescimento do investimento em 1998, 2000, 2002 e 2004, anos de eleição para prefeitos e governadores. Em anos de eleição para prefeitos é natural esperar esse aumento. No caso dos anos eleitorais para governadores, devem aumentar os repasses para municípios a fim de que sejam realizados projetos com fins eleitoreiros, especialmente para municípios de mesmo partido do governador.

Tabela 8 – Evolução das despesas correntes e de capital, e suas sub-categorias — 1998 a 2004 (1998=100)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Grupo 1	Despesa Corrente	100,0	104,1	112,3	118,7	119,8	125,9	133,3
	Despesa com Pessoal	100,0	102,9	113,7	120,7	122,3	128,0	134,3
	Outras Despesas Correntes	100,0	105,4	111,6	117,4	118,2	124,7	133,1
	Juros e Encargos da Dívida	100,0	92,6	66,7	68,0	65,8	61,0	63,5
	Despesa de Capital	100,0	76,4	84,7	78,2	117,9	84,4	92,1
	Investimento	100,0	72,7	83,0	74,4	121,3	82,0	91,8
	Outras Despesas de Capital	100,0	74,6	78,8	65,4	49,3	40,5	22,2
	Amortização	100,0	110,0	102,7	118,2	124,7	128,1	131,9
Grupo 2	Despesa Corrente	100,0	103,4	112,0	118,5	121,4	130,3	139,9
	Despesa com Pessoal	100,0	100,0	112,7	117,3	121,8	128,8	138,3
	Outras Despesas Correntes	100,0	108,1	113,1	121,5	122,7	133,8	144,1
	Juros e Encargos da Dívida	100,0	74,8	61,2	71,0	73,1	76,9	74,1
	Despesa de Capital	100,0	83,8	95,0	88,2	122,6	112,0	128,5
	Investimento	100,0	79,2	96,1	84,2	126,0	113,4	134,2
	Outras Despesas de Capital	100,0	90,6	80,7	76,2	45,8	38,9	20,6
	Amortização	100,0	112,9	95,3	124,0	141,8	143,0	149,0
Grupo 3	Despesa Corrente	100,0	101,6	106,3	109,3	110,3	115,1	123,6
	Despesa com Pessoal	100,0	97,5	102,9	106,4	109,3	113,6	121,2
	Outras Despesas Correntes	100,0	107,7	112,8	115,3	113,8	119,4	129,2
	Juros e Encargos da Dívida	100,0	65,2	48,8	50,8	59,5	60,4	60,2
	Despesa de Capital	100,0	88,7	99,8	101,2	120,0	108,5	130,7
	Investimento	100,0	88,4	103,3	103,0	128,5	113,5	139,6
	Outras Despesas de Capital	100,0	72,3	95,1	86,9	36,4	36,1	48,8
	Amortização	100,0	101,8	78,8	98,1	116,8	121,9	123,2
Grupo 4	Despesa Corrente	100,0	100,8	100,3	108,3	114,0	118,6	123,8
	Despesa com Pessoal	100,0	95,8	100,7	108,0	115,5	122,8	126,9
	Outras Despesas Correntes	100,0	106,9	98,4	103,7	108,2	109,7	115,8
	Juros e Encargos da Dívida	100,0	86,5	120,0	168,4	166,4	175,5	184,9
	Despesa de Capital	100,0	64,0	50,0	40,1	53,9	61,1	61,9
	Investimento	100,0	86,9	95,7	70,1	113,1	126,9	136,7
	Outras Despesas de Capital	100,0	119,6	81,3	52,4	40,2	52,6	27,4
	Amortização	100,0	33,1	10,2	16,2	16,9	18,2	19,9
Geral	Despesa Corrente	100,0	102,2	106,6	113,0	116,2	122,1	129,4
	Despesa com Pessoal	100,0	98,6	106,6	112,5	117,2	123,6	130,0
	Outras Despesas Correntes	100,0	107,0	107,2	112,8	114,6	120,1	128,3
	Juros e Encargos da Dívida	100,0	81,1	94,9	126,2	126,8	132,8	138,2
	Despesa de Capital	100,0	73,2	71,4	64,0	87,6	81,1	88,8
	Investimento	100,0	81,0	93,3	80,1	121,3	108,3	123,6
	Outras Despesas de Capital	100,0	107,2	82,2	59,8	41,5	48,2	27,8
	Amortização	100,0	46,8	25,2	34,1	37,2	38,8	41,0

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Nos municípios com população inferior a um milhão de habitantes (Grupos 1, 2 e 3), a despesa de capital, composta predominantemente por investimento, apresentou um comportamento parecido com este. Somente para o Grupo 4 esse comportamento foi distinto, pois as despesas com amortização foram extraordinariamente altas em 1998. As razões foram

os gastos de mais de dois e meio bilhões de reais com amortização pela prefeitura de São Paulo e quase um bilhão de reais pela prefeitura do Rio de Janeiro nesse ano⁶².

As outras despesas de capital, compostas em sua maioria por inversões financeiras, aumentaram 7,2% em 1999 nos municípios em geral. Daí em diante registraram uma forte queda (72,2% em relação a 1998).

O gasto com amortização exageradamente alto em 1998 influenciou o resultado dos municípios do Grupo 4 e o resultado agregado, sugerindo uma queda brusca no período. No entanto, pode-se observar que a partir de 2000 as despesas com amortização cresceram para esse grupo. Nos demais, houve uma tendência de crescimento, indicando um aumento desses gastos na maioria dos municípios.

Os resultados referentes às variáveis em termos per capita encontram-se na tabela 9, inclusive a variável indicadora de superávit. No geral, a despesa e a receita orçamentária per capita apresentaram crescimento durante o período, com uma queda em 1999 (assim com em termos absolutos). Em 2000, 2001 e 2004, após a aprovação da LRF, foram observados superávits expressivos, confirmando o bom desempenho de arrecadação o baixo número de municípios deficitários nesses anos. Somente em 2003 foram verificados déficits, mas estes só foram mais significativos nos municípios do Grupo 4, que são a minoria. Todavia os resultados dos municípios desse grupo influenciaram fortemente os resultados gerais, levando a crer, erroneamente, que o total de municípios incorreu em grandes déficits.

⁶² Esses valores foram obtidos na FINBRA e estão em reais de dezembro de 2004.

Tabela 9– Evolução das variáveis orçamentárias indicadoras de desempenho — 1998 a 2004 (reais per capita)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Grupo 1	Despesa Orçamentária	640,8	632,0	680,0	685,7	728,7	718,1	751,7
	Receita Orçamentária	626,2	629,8	687,6	707,5	737,1	713,2	772,9
	Superávit	-14,6	-2,2	7,6	21,8	8,4	-4,9	21,2
	Dívida	25,3	27,4	28,7	28,9	26,5	25,2	23,7
Grupo 2	Despesa Orçamentária	647,3	636,1	680,3	685,5	721,4	742,8	778,6
	Receita Orçamentária	626,1	628,8	691,8	710,7	731,2	742,1	793,0
	Superávit	-21,2	-7,3	11,6	25,2	9,8	-0,7	14,4
	Dívida	92,8	99,2	100,9	102,7	88,2	86,1	88,5
Grupo 3	Despesa Orçamentária	736,1	722,8	748,5	749,1	757,6	764,6	805,4
	Receita Orçamentária	714,3	710,4	773,7	773,5	760,7	760,4	813,4
	Superávit	-21,7	-12,4	25,2	24,4	3,1	-4,2	8,0
	Dívida	89,9	96,9	121,9	122,8	166,6	148,0	134,4
Grupo 4	Despesa Orçamentária	1095,8	1004,4	957,7	957,7	1023,2	1064,7	1084,0
	Receita Orçamentária	1084,6	983,6	1043,2	1037,7	1010,9	1029,3	1095,6
	Superávit	-11,2	-20,8	85,5	80,0	-12,2	-35,3	11,7
	Dívida	815,3	947,1	1053,1	1038,5	1220,8	1199,4	1233,8
Geral	Despesa Orçamentária	790,9	756,6	772,1	775,8	816,8	833,1	864,3
	Receita Orçamentária	774,2	745,8	806,3	815,8	818,6	820,8	878,4
	Superávit	-16,7	-10,8	34,2	40,0	1,9	-12,3	14,1
	Dívida	282,4	323,1	358,0	357,3	413,1	402,0	408,5

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

É válido destacar também a diferença no nível de despesa e receita orçamentária per capita de acordo com o tamanho da população. Municípios mais populosos apresentam maiores níveis de receita per capita e, conseqüentemente, maiores níveis de gasto. As razões são conhecidas: os maiores níveis absolutos e relativos de arrecadação própria⁶³ e o maior desenvolvimento econômico. No Apêndice C (tabela C-1), estão reunidos os dados referentes à participação da arrecadação própria no total da receita para os municípios divididos por classes de população. Pode-se verificar que quanto maior a população, maior a importância da arrecadação própria no total da receita. Enquanto nos municípios do Grupo 1 a arrecadação própria representava cerca de 14,5% da receita total em 2004, nos municípios do Grupo 4 esse percentual era de 49,2%, superior inclusive à receita proveniente de transferências. Em geral, as classes de município apresentaram um aumento da importância da arrecadação própria no total da

⁶³ É importante frisar a importância da arrecadação própria já que quanto maior a capacidade de se auto-sustentar de um município, menor a propensão a gastar excessivamente. Esse problema já foi mencionado quando discutida a teoria de “interesses geograficamente dispersos” no capítulo 3. Municípios altamente dependentes de transferências tendem a sobre-valorizar o gasto público, uma vez que arcam com uma pequena parcela do custo total dos projetos públicos. O custo marginal percebido é inferior ao benefício, o que leva o gasto além do ótimo social.

receita ao final do período, mas esse comportamento variou muito ano a ano e não é possível afirmar se houve uma tendência.

De acordo com a tabela 9, nos municípios dos Grupos 1 e 2, a dívida per capita apresentou crescimento até 2001, e queda daí em diante. Já os municípios dos Grupos 3 e 4 apresentaram uma dívida per capita crescente, o que influenciou o aumento no geral. Quanto ao nível de dívida per capita, os dados evidenciam uma relação positiva entre tamanho da dívida e população, já que municípios com grandes orçamentos têm mais acesso a crédito e, portanto, podem se endividar mais.

As categorias de despesa per capita representadas na tabela 10 seguiram basicamente o mesmo comportamento verificado quando considerados em termos absolutos. A despesa corrente per capita e seus dois principais componentes, a despesa com pessoal e outras despesas correntes, apresentaram crescimento contínuo no período. Da mesma forma, a despesa com investimento apresentou comportamento cíclico. Por fim, entre 1998 e 2004, o gasto per capita com amortização cresceu para municípios dos Grupos 1 e 2. Já para os municípios do Grupo 4, diminuiu de 1998 a 2000 e cresceu de 2001 em diante.

De acordo com os dados da tabela 10, as despesas com pessoal e outras despesas correntes, em termos per capita, são maiores para os municípios mais populosos; o que é normal, já que estes devem prover à população serviços como transporte, administrações regionais e segurança, incomuns para municípios pequenos. Da mesma forma, devido ao maior endividamento per capita nos grandes municípios, as despesas com juros e encargos da dívida também são maiores.

A despesa de capital por habitante, apesar de composta predominantemente por investimento, apresentou diferenças de acordo com o tamanho da população. Essas diferenças se deveram aos maiores gastos com amortização dos grandes municípios, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro. Por outro lado, o investimento por habitante não apresentou diferenças devido à população dos municípios.

Tabela 10 – Evolução das despesas correntes e de capital, e suas sub-categorias — 1998 a 2004 (reais per capita)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Grupo 1	Despesa Corrente	528,6	546,8	586,1	601,5	602,7	628,6	655,5
	Despesa com Pessoal	255,7	261,6	287,0	296,0	297,5	309,3	319,6
	Outras Despesas Correntes	269,5	282,1	296,9	303,4	303,1	317,4	333,9
	Juros e Encargos da Dívida	3,3	3,1	2,2	2,2	2,1	1,9	2,0
	Despesa de Capital	112,3	85,2	93,9	84,2	126,0	89,5	96,2
	Investimento	95,7	69,1	78,4	68,2	110,4	74,1	81,7
	Outras Despesas de Capital	5,7	4,2	4,4	3,6	2,7	2,2	1,2
	Amortização	10,9	11,9	11,0	12,3	12,9	13,2	13,3
Grupo 2	Despesa Corrente	542,7	550,1	584,6	599,4	603,8	637,2	661,4
	Despesa com Pessoal	276,9	271,4	300,1	302,7	309,1	321,3	333,4
	Outras Despesas Correntes	256,6	272,0	279,1	290,7	288,5	309,4	322,1
	Juros e Encargos da Dívida	9,2	6,7	5,4	6,1	6,2	6,4	5,9
	Despesa de Capital	104,7	86,1	95,7	86,1	117,6	105,6	117,2
	Investimento	85,9	66,7	79,4	67,4	99,1	87,8	100,3
	Outras Despesas de Capital	6,8	6,0	5,3	4,8	2,8	2,4	1,2
	Amortização	12,0	13,3	11,0	13,9	15,6	15,5	15,6
Grupo 3	Despesa Corrente	649,3	647,3	665,1	666,7	661,4	679,1	705,7
	Despesa com Pessoal	322,8	308,7	319,9	322,5	325,9	333,2	344,0
	Outras Despesas Correntes	311,0	328,7	337,9	336,7	327,0	337,3	353,5
	Juros e Encargos da Dívida	15,6	10,0	7,3	7,4	8,6	8,6	8,2
	Despesa de Capital	86,7	75,5	83,4	82,4	96,2	85,5	99,7
	Investimento	69,9	60,6	69,6	67,6	83,0	72,1	85,9
	Outras Despesas de Capital	6,7	4,8	6,2	5,5	2,3	2,2	2,9
	Amortização	10,1	10,1	7,6	9,3	10,9	11,2	10,9
Grupo 4	Despesa Corrente	849,8	848,4	836,9	865,0	900,1	926,5	946,9
	Despesa com Pessoal	406,8	386,2	402,0	412,7	436,6	459,3	464,5
	Outras Despesas Correntes	409,5	433,6	395,5	399,2	411,7	413,1	426,7
	Juros e Encargos da Dívida	33,5	28,7	39,4	53,0	51,8	54,1	55,8
	Despesa de Capital	246,0	156,0	120,8	92,7	123,1	138,2	137,1
	Investimento	86,3	74,4	81,1	56,9	90,7	100,7	106,2
	Outras Despesas de Capital	34,1	40,4	27,2	16,8	12,7	16,5	8,4
	Amortização	125,5	41,2	12,5	19,1	19,7	21,0	22,5
Geral	Despesa Corrente	647,1	652,8	672,0	688,9	699,5	725,9	749,9
	Despesa com Pessoal	317,3	308,7	329,5	336,4	346,0	360,1	369,5
	Outras Despesas Correntes	313,9	331,4	327,8	333,7	334,8	346,4	360,8
	Juros e Encargos da Dívida	15,9	12,7	14,7	18,9	18,7	19,4	19,6
	Despesa de Capital	143,9	103,9	100,1	86,8	117,3	107,2	114,4
	Investimento	85,5	68,4	77,8	64,6	96,5	85,1	94,7
	Outras Despesas de Capital	14,3	15,2	11,5	8,1	5,5	6,4	3,6
	Amortização	44,0	20,3	10,8	14,1	15,2	15,7	16,1

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

6.3 Comportamento das despesas segmentadas por função no período

Os resultados referentes à evolução das despesas segmentadas por funções econômicas no período estão representados na tabela 11. Conforme pode se observar, a despesa com social apresentou um crescimento ininterrupto durante o período. Somente em 1999 foi registrada uma queda no gasto com essa função para municípios dos Grupos 3 e 4. Ao final do período a despesa com social apresentou um crescimento de 34,5% para a totalidade dos municípios, bem superior às taxas de crescimento da receita e da despesa orçamentária. Esse resultado confirma a importância da rigidez dos gastos no orçamento municipal. Gastos sociais com educação, saúde, assistência e previdência, possuem receitas vinculadas (SUS, FUNDEF, etc.), o que os torna menos suscetíveis a cortes. Dessa forma, é natural que sigam uma tendência de crescimento contínuo.

A despesa com overhead para o total de municípios decresceu até 2000 e aumentou de 2001 até 2004, atingindo um valor 5,6% superior ao de 1998. Entretanto, os municípios dos Grupos 1, 2 e 3 apresentaram crescimento superior a 20% nessa função de despesa. Por outro lado, os municípios do Grupo 4 registraram uma queda de 20,1% ao final do período (79,9% da despesa com overhead de 1998) e influenciaram significativamente o resultado agregado.

As despesas com infra-estrutura nos municípios dos Grupos 1 e 2 se comportaram de forma similar às despesas com investimento. Porém, nas demais classes de municípios esse comportamento não foi evidente. De fato, nos municípios dos Grupos 3 e 4, as despesas com infra-estrutura diminuíram consideravelmente de 2000 a 2004.

Tabela 11 – Evolução das despesas segmentadas por função — 1998 a 2004 (1998=100)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Grupo 1	Social	100,0	100,9	111,6	117,0	125,1	125,2	134,9
	Overhead	100,0	100,1	101,4	107,4	114,9	116,0	121,3
	Infra	100,0	89,3	98,3	91,2	99,0	91,3	91,5
	Outras funções	100,0	92,2	91,5	101,3	102,7	74,4	62,1
Grupo 2	Social	100,0	102,7	113,1	119,2	130,6	137,6	149,0
	Overhead	100,0	95,5	95,7	96,9	113,9	118,6	129,5
	Infra	100,0	97,2	117,0	100,4	73,4	73,8	78,4
	Outras funções	100,0	79,4	131,5	218,2	70,9	63,1	70,0
Grupo 3	Social	100,0	99,2	111,6	113,6	117,9	122,3	132,6
	Overhead	100,0	87,9	84,8	84,2	107,1	109,8	122,5
	Infra	100,0	144,4	119,5	110,0	63,7	52,2	50,3
	Outras funções	100,0	143,8	84,2	226,9	69,6	68,5	78,0
Grupo 4	Social	100,0	98,2	102,2	106,5	118,4	122,8	126,8
	Overhead	100,0	69,3	55,5	63,4	73,6	79,6	79,9
	Infra	100,0	124,7	81,5	77,3	52,0	63,3	83,9
	Outras funções	100,0	100,8	161,7	126,2	72,5	66,6	68,6
Geral	Social	100,0	100,0	108,3	112,8	122,5	126,5	134,5
	Overhead	100,0	84,0	77,9	82,6	95,8	100,0	105,6
	Infra	100,0	111,3	98,4	90,2	71,8	72,3	80,7
	Outras funções	100,0	103,4	132,4	161,5	75,2	67,2	69,9

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Na tabela 12 encontram-se os dados per capita das funções de despesa. Como se pode verificar, a despesa per capita com social cresceu em todas as classes de municípios. Pode-se notar também que esse gasto por habitante é cerca de três vezes maior do que a despesa com overhead e muito maior do que o gasto com infra-estrutura, o que mostra sua importância em termos de provimento de bens e serviços públicos. Além do mais, as evidências da tabela 12 sugerem que a despesa com social é maior quanto mais populosos os municípios.

Normalmente, grandes municípios concentram os serviços mais sofisticados de saúde da região, os quais são procurados por habitantes de municípios vizinhos. A consequência é um aumento dos gastos per capita, pois não se leva em consideração a população vizinha.

O gasto per capita com overhead não registrou tendência clara, mantendo-se em torno de cento e cinquenta reais per capita. Além disso, não diferiu muito de acordo com o tamanho da

população dos municípios (somente os municípios do Grupo 4 apresentaram gastos per capita em torno de 200 reais).

Por sua vez, a despesa per capita com infra-estrutura seguiu o comportamento verificado para os resultados absolutos. No entanto, devem-se ressaltar os baixos valores registrados, que comprovam a pouca importância atribuída a essa função pelos administradores municipais. Como as despesas com social são preferidas pela maioria dos eleitores e vinculadas à recursos de fundos especiais, são consideradas prioritárias. Por outro lado, as despesas com overhead, além de rígidas, são preferidas pelos administradores municipais, o que pode tornar os recursos disponíveis para gastos com infra-estrutura suas ferramentas de política fiscal (diminuindo despesas com essa função).

Tabela 12 – Evolução das despesas segmentadas por função — 1998 a 2004 (reais per capita)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Grupo 1	Social	410,4	411,3	452,2	460,4	488,7	485,1	515,2
	Overhead	150,1	149,4	150,2	154,6	164,1	164,5	169,5
	Infra	75,3	66,8	73,0	65,8	70,9	64,9	64,1
	Outras funções	5,1	4,6	4,6	4,9	5,0	3,6	2,9
Grupo 2	Social	431,4	434,5	469,1	479,4	516,6	535,0	560,1
	Overhead	161,0	150,8	148,2	145,4	168,1	172,1	181,6
	Infra	46,4	44,3	52,3	43,4	31,2	30,9	31,7
	Outras funções	8,5	6,6	10,7	17,2	5,5	4,8	5,2
Grupo 3	Social	511,3	497,8	549,9	545,6	557,0	568,0	596,1
	Overhead	168,7	145,5	137,7	133,3	166,9	168,3	181,7
	Infra	45,1	63,9	51,9	46,6	26,5	21,4	19,9
	Outras funções	11,1	15,6	9,0	23,6	7,1	6,9	7,6
Grupo 4	Social	698,7	679,9	700,9	699,3	768,8	788,8	797,3
	Overhead	294,8	202,5	160,6	175,7	201,5	215,7	212,0
	Infra	83,9	103,7	67,1	61,0	40,6	48,9	63,3
	Outras funções	18,3	18,3	29,1	21,7	12,3	11,2	11,3
Geral	Social	517,6	510,6	546,1	550,3	589,7	601,6	623,7
	Overhead	198,1	164,2	150,3	154,2	176,5	182,0	187,3
	Infra	64,3	70,6	61,7	54,7	43,0	42,7	46,5
	Outras funções	10,9	11,1	14,1	16,6	7,6	6,7	6,8

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

6.4 Participação das despesas por categorias e funções econômicas na despesa total

Na tabela 13 encontram-se os dados de acordo com as categorias de despesa em percentual da despesa orçamentária. Uma análise inicial dos dados mostra um comprometimento de mais de

Tabela 13 – Evolução das despesas correntes e de capital, e suas sub-categorias — 1998 a 2004 (em % da despesa orçamentária)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Grupo 1	Despesa Corrente	82,5	86,5	86,2	87,7	82,7	87,5	87,2
	Despesa com Pessoal	39,9	41,4	42,2	43,2	40,8	43,1	42,5
	Outras Despesas Correntes	42,1	44,6	43,7	44,2	41,6	44,2	44,4
	Juros e Encargos da Dívida	0,5	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
	Despesa de Capital	17,5	13,5	13,8	12,3	17,3	12,5	12,8
	Investimento	14,9	10,9	11,5	10,0	15,2	10,3	10,9
	Outras Despesas de Capital	0,9	0,7	0,7	0,5	0,4	0,3	0,2
	Amortização	1,7	1,9	1,6	1,8	1,8	1,8	1,8
Grupo 2	Despesa Corrente	83,8	86,5	85,9	87,4	83,7	85,8	85,0
	Despesa com Pessoal	42,8	42,7	44,1	44,2	42,9	43,3	42,8
	Outras Despesas Correntes	39,6	42,8	41,0	42,4	40,0	41,7	41,4
	Juros e Encargos da Dívida	1,4	1,1	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8
	Despesa de Capital	16,2	13,5	14,1	12,6	16,3	14,2	15,0
	Investimento	13,3	10,5	11,7	9,8	13,7	11,8	12,9
	Outras Despesas de Capital	1,0	0,9	0,8	0,7	0,4	0,3	0,2
	Amortização	1,9	2,1	1,6	2,0	2,2	2,1	2,0
Grupo 3	Despesa Corrente	88,2	89,6	88,9	89,0	87,3	88,8	87,6
	Despesa com Pessoal	43,8	42,7	42,7	43,1	43,0	43,6	42,7
	Outras Despesas Correntes	42,3	45,5	45,1	44,9	43,2	44,1	43,9
	Juros e Encargos da Dívida	2,1	1,4	1,0	1,0	1,1	1,1	1,0
	Despesa de Capital	11,8	10,4	11,1	11,0	12,7	11,2	12,4
	Investimento	9,5	8,4	9,3	9,0	11,0	9,4	10,7
	Outras Despesas de Capital	0,9	0,7	0,8	0,7	0,3	0,3	0,4
	Amortização	1,4	1,4	1,0	1,2	1,4	1,5	1,4
Grupo 4	Despesa Corrente	77,6	84,5	87,4	90,3	88,0	87,0	87,4
	Despesa com Pessoal	37,1	38,4	42,0	43,1	42,7	43,1	42,8
	Outras Despesas Correntes	37,4	43,2	41,3	41,7	40,2	38,8	39,4
	Juros e Encargos da Dívida	3,1	2,9	4,1	5,5	5,1	5,1	5,1
	Despesa de Capital	22,4	15,5	12,6	9,7	12,0	13,0	12,6
	Investimento	7,9	7,4	8,5	5,9	8,9	9,5	9,8
	Outras Despesas de Capital	3,1	4,0	2,8	1,8	1,2	1,5	0,8
	Amortização	11,5	4,1	1,3	2,0	1,9	2,0	2,1
Geral	Despesa Corrente	81,8	86,3	87,0	88,8	85,6	87,1	86,8
	Despesa com Pessoal	40,1	40,8	42,7	43,4	42,4	43,2	42,7
	Outras Despesas Correntes	39,7	43,8	42,5	43,0	41,0	41,6	41,7
	Juros e Encargos da Dívida	2,0	1,7	1,9	2,4	2,3	2,3	2,3
	Despesa de Capital	18,2	13,7	13,0	11,2	14,4	12,9	13,2
	Investimento	10,8	9,0	10,1	8,3	11,8	10,2	11,0
	Outras Despesas de Capital	1,8	2,0	1,5	1,0	0,7	0,8	0,4
	Amortização	5,6	2,7	1,4	1,8	1,9	1,9	1,9

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

80% do orçamento com a despesa corrente, o que evidencia o problema de falta de discricionariedade das despesas, dada a rigidez dessa categoria. A despesa com pessoal e as outras despesas correntes representam praticamente a totalidade desses 80% (cerca de 40% cada categoria). Ademais, a composição das despesas segundo categorias também segue o ciclo político orçamentário, com aumento do percentual da despesa de capital e diminuição da despesa corrente em relação à despesa total em anos de eleição. Nas demais categorias de despesa, como juros e encargos da dívida, amortização e outras despesas de capital, não puderam ser observadas quaisquer tendências.

Em contrapartida, a classificação segundo funções da despesa (tabela 14) mostra tendências claras, válidas tanto no geral quanto para cada grupo de municípios. No geral, a despesa com social apresentou participação crescente no orçamento municipal durante o período e a participação da despesa com overhead praticamente não se alterou. Por outro lado, a

Tabela 14 – Evolução das despesas segmentadas por função, segundo tamanho da população dos municípios — 1998 a 2004 (em % da despesa orçamentária)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Grupo 1	Social	64,0	65,1	66,5	67,1	67,1	67,6	68,5
	Overhead	23,4	23,6	22,1	22,5	22,5	22,9	22,5
	Infra	11,7	10,6	10,7	9,6	9,7	9,0	8,5
	Outras funções	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,5	0,4
Grupo 2	Social	66,6	68,3	69,0	69,9	71,6	72,0	71,9
	Overhead	24,9	23,7	21,8	21,2	23,3	23,2	23,3
	Infra	7,2	7,0	7,7	6,3	4,3	4,2	4,1
	Outras funções	1,3	1,0	1,6	2,5	0,8	0,6	0,7
Grupo 3	Social	69,5	68,9	73,5	72,8	73,5	74,3	74,0
	Overhead	22,9	20,1	18,4	17,8	22,0	22,0	22,6
	Infra	6,1	8,8	6,9	6,2	3,5	2,8	2,5
	Outras funções	1,5	2,2	1,2	3,2	0,9	0,9	0,9
Grupo 4	Social	63,8	67,7	73,2	73,0	75,1	74,1	73,6
	Overhead	26,9	20,2	16,8	18,3	19,7	20,3	19,6
	Infra	7,7	10,3	7,0	6,4	4,0	4,6	5,8
	Outras funções	1,7	1,8	3,0	2,3	1,2	1,1	1,0
Geral	Social	65,4	67,5	70,7	70,9	72,2	72,2	72,2
	Overhead	25,0	21,7	19,5	19,9	21,6	21,8	21,7
	Infra-estrutura	8,1	9,3	8,0	7,1	5,3	5,1	5,4
	Outras funções	1,4	1,5	1,8	2,1	0,9	0,8	0,8

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

participação da despesa com infra-estrutura no orçamento diminuiu de um patamar de 8,0% anterior a LRF para em torno de 5% após a lei (chegando a 5,4% em 2004).

A análise dos dados no período permite inferir que a tendência de crescimento e a rigidez dos gastos com social penalizaram os gastos com infra-estrutura. Como o endividamento e outras medidas decorrentes da LRF restringiram a possibilidade de incorrer em déficits elevados, as despesas com infra-estrutura, por serem menos rígidas, foram penalizadas.

6.5 Descrição das variáveis políticas

Como mencionado na metodologia, as variáveis políticas utilizadas neste trabalho foram: i) partido união; ii) partido estadual; iii) esquerda; iv) partidos efetivos; v) competição. De acordo com a tabela 15, entre 1998 e 2000, 437 municípios (16,8% do total da amostra⁶⁴) apresentaram prefeitos com o mesmo partido do presidente. Em 2001 e 2002, esse número foi de 442 (17,0%), e em 2003 e 2004, 129 municípios (5%) tinham prefeitos do mesmo partido do presidente.

Em relação a variável *partido estadual*, 821 municípios (31,6%) apresentavam prefeitos do mesmo partido de seus governadores em 1998. Em 1999 e 2000, esse número foi de 529 municípios (20,4%), enquanto que em 2001 e 2002, foi igual a 615 municípios (23,7%). Finalmente, em 2003 e 2004, 610 municípios (23,5%) tinham prefeitos do mesmo partido dos governadores.

⁶⁴ Ressalta-se que o total da amostra considerado neste capítulo é igual a 2597 municípios.

Entre 1998 e 2000, 413 municípios (15,9%) eram governados por prefeitos cujos partidos eram de esquerda, e entre 2001 e 2004, esse número foi de 418 municípios (16,1%).

A variável *partidos efetivos* apresentou um valor médio igual a 3,69 entre 1998 e 2001, e 4,09 entre 2002 e 2004. Como mencionado anteriormente, essa variável mede a participação dos partidos na câmara dos vereadores, e é dado pelo inverso do índice de Herfindahl. Os índices apresentados são equivalentes a pouco mais de três partidos ocupando igualmente as vagas de vereadores. Assim, pode-se dizer que há uma forte tendência de concentração de votos em poucos partidos. Para se ter uma idéia, o maior valor apresentado entre 1998 e 2001 foi igual a 13,55, e entre 2002 e 2004, igual a 14,14.

A variável *competição* apresentou um valor médio igual 4,89 candidatos por vaga entre 1998 e 2000, e 5,7 candidatos por vaga no período posterior. Considerando que o número máximo de candidatos por vaga foi igual a 26,04 entre 1998 e 2000, e 30,33 de 2001 a 2004. Percebe-se que o número médio de candidatos por vaga não é expressivo, possivelmente em virtude da grande quantidade de pequenos municípios.

Tabela 15 – Variáveis políticas municipais entre 1998 e 2004 (número e percentual de municípios que apresentaram a característica considerada)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
partido união	437	437	437	442	442	129	129
percentual	16,8%	16,8%	16,8%	17,0%	17,0%	5,0%	5,0%
partido estadual	821	529	529	615	615	610	610
percentual	31,6%	20,4%	20,4%	23,7%	23,7%	23,5%	23,5%
esquerda	413	413	413	418	418	418	418
percentual	15,9%	15,9%	15,9%	16,1%	16,1%	16,1%	16,1%

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do TSE.

A análise da tabela 15 mostra pouca variação durante o período analisado. A variação das variáveis políticas no tempo é de especial interesse, pois para as estimações com dados em painel realizadas nos próximos capítulos é necessário que ocorram mudanças. Na tabela 16, percebe-se que a variável *partido união* variou em dois anos. Em 2001 houve variação em 19,99% dos municípios da amostra, e em 2003, em 21,99% dos municípios da amostra. O ano de 2001 corresponde ao início do mandato dos prefeitos, e 2003 ao início do mandato do presidente. Como o PSDB foi o partido do presidente por dois mandatos consecutivos, em 1999 não houve variação.

Ainda na tabela 16, nota-se a ocorrência de variações na variável *partido estadual* em três ocasiões. Em 1999, ano de início do mandato dos governadores, 31,8% dos municípios apresentaram variação. Já em 2001, início do mandato dos prefeitos, a variação se deu em 20,6% dos municípios; e em 2003, início do novo mandato para governadores, esse percentual foi de 27,53%.

Salienta-se ainda, que as variáveis políticas *esquerda*, *partidos efetivos* e *competição*, as quais se referem apenas aos municípios, variam apenas entre um mandato e outro. Portanto, somente em 2001 registrou-se mudanças nessas variáveis.

Tabela 16 – Variação temporal das variáveis políticas municipais (em percentual dos municípios da amostra)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Partido união	-	0,00	0,00	19,99	0,00	21,99	0,00
Partido estadual	-	31,88	0,00	25,80	0,00	27,53	0,00
esquerda	-	0,00	0,00	20,60	0,00	0,00	0,00
partidos efetivos	-	0,00	0,00	90,14	0,00	0,00	0,00
competição	-	0,00	0,00	96,92	0,00	0,00	0,00

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do TSE.

7 ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DOS LIMITES DECORRENTES DA LRF

Neste capítulo são apresentados os resultados referentes ao cumprimento dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelas Resoluções nº 40 e nº43 do Senado Federal entre 1998 e 2004. Dessa forma, foram considerados na tabela 17: i) o limite de 60% da Receita Corrente Líquida para gastos com pessoal⁶⁵; ii) o limite de 120% da RCL para a Dívida Consolidada Líquida⁶⁶; iii) o limite de 16% da RCL para operações de crédito em um mesmo exercício; iv) o limite de 22% da RCL referente à prestação de garantias⁶⁷; e v) o limite de 11,5% da RCL para despesas com juros, encargos e amortização da dívida⁶⁸. No entanto, é bom lembrar que a amostra analisada não contém todos os municípios, mas serve para se ter uma idéia da eficácia da LRF. Ademais, foi considerado o período anterior e o posterior à LRF para comparação dos resultados médios.

Os dados da tabela 17 mostram que a lei surtiu o efeito desejado de conter a despesa com pessoal. Pode-se notar também, que a LRF teve maior efeito de 2001 em diante. Isso é mais evidente ao se considerar que em 2000, 155 municípios da amostra ultrapassaram o limite de 60% da RCL, e a partir de 2001 esse número diminuiu para 96. Antes da LRF, em média,

⁶⁵ A aplicação de um limite para gasto com pessoal, na verdade, teve origem na Lei Complementar nº 82 de 27 de março de 1995, denominada “Lei Camata” (devido à autora Rita Camata). Essa lei estipulou o teto de 60% da RCL para gastos com pessoal da União, Estados e Municípios. Mais tarde, essa lei foi revogada e substituída pela Lei Complementar nº 96 de 31 de maio de 1999, que modificou o limite de gasto para a União para 50% da RCL. A Lei Complementar nº 101 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) incorporou essa última lei (revogando-a) e ainda permitiu a aplicação de penalidades mais severas no caso de descumprimento dos limites.

⁶⁶ De acordo com a Resolução nº 20 do Senado Federal de novembro de 2003, a obrigatoriedade de cumprimento do limite de 1,2 vez a RCL foi suspensa até abril de 2005. A partir de maio de 2005 os municípios foram obrigados a cumprirem o limite, ou pelo menos, deveriam apresentar trajetória de queda de 1/15 do excesso por ano, durante quinze anos, conforme a Resolução nº 40 do Senado Federal. No entanto, mesmo não sendo obrigados a cumprirem o limite, os municípios podem ter procurado se ajustar a ele, diminuindo as possibilidades de ocorrências de grandes déficits.

⁶⁷ Esse limite pode ser ampliado para 32% desde que o município não esteja descumprindo os limites de gastos com pessoal e da dívida, esteja cumprindo o Programa de ajuste fiscal com a União e não tenha sido chamado a honrar as garantias nos últimos vinte e quatro meses.

⁶⁸ Caso o gasto anual com juros, encargos e amortização da dívida seja superior a 10% da RCL, não deverá apresentar tendência projetada de crescimento.

5,88% dos municípios descumpriram o limite de despesa com pessoal. Após a LRF esse percentual caiu para 2,86%.

Tabela 17 – Número de municípios que descumpriu os limites definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelas Resoluções nº 40 e nº 43 do Senado Federal entre 1998 e 2004

	Despesa com Pessoa l	Dívida Consolidada Líquida	Operações de Crédito	Garantias	Juros, Encargos e Amortização
1998	168	3	11	6	14
1999	135	5	4	7	18
2000	155	5	3	8	6
2001	96	6	0	6	12
2002	61	6	0	4	2
2003	90	3	0	4	2
2004	50	2	0	6	1
Percentual pré LRF	5,88%	0,17%	0,23%	0,27%	0,49%
Percentual pós LRF	2,86%	0,16%	0,00%	0,19%	0,16%

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Todavia, o percentual de municípios que não respeitavam o gasto com pessoal antes da LRF pode ser considerado muito pequeno, indicando que o limite de 60% da RCL para a despesa com pessoal foi muito tolerante para a maioria dos municípios.

A análise do descumprimento dos demais limites evidencia bem essa tolerância. Apesar do percentual de municípios além dos limites ter diminuído após a LRF, o número de municípios além do limite era insignificante antes da LRF. Uma explicação para essa situação é que os limites da LRF e das Resoluções nº 40 e nº 43 visava muito mais o ajuste fiscal dos estados e dos grandes municípios. Assim, somente alguns poucos municípios foram afetados pelos limites decorrentes da lei.

7.1 Análise do cumprimento do limite para gastos com pessoal

Os dados apresentados no capítulo 6 mostram um forte crescimento da despesa com pessoal, superior inclusive ao crescimento da receita orçamentária⁶⁹. Entretanto, como visto na seção anterior, o número de municípios que apresentavam gasto com pessoal acima de 60% da RCL diminuiu. Percebe-se, portanto, dois movimentos; um de queda do percentual das despesas com pessoal em municípios que se encontravam além do limite estipulado pela LRF, e outro de aumento desse percentual nos municípios que se encontravam abaixo do limite de 60%. Para fundamentar esses movimentos foram calculados a média⁷⁰ e o desvio padrão do gasto percentual médio com pessoal antes e após a LRF. Em seguida, estimou-se um modelo de resposta binária através do método Logit para painéis de dados.

De acordo com os resultados da tabela 18, o percentual do gasto médio com pessoal aumentou de 42,99% da RCL antes da LRF para 43,66% após a lei. Além disso, o desvio padrão diminuiu de 9,86% para 7,73%, indicando uma possível convergência em torno de uma média maior. Deve-se salientar também que o limite de 60% foi muito tolerante já que, na média, os municípios gastavam em torno de 43% da RCL com pessoal.

⁶⁹ No capítulo 6 não foi verificada a evolução da receita corrente líquida, mas, pela evolução da receita orçamentária dá para se ter uma idéia de como aquela se comportou.

⁷⁰ A média calculada refere-se à média entre municípios do gasto antes e após a LRF. Em termos algébricos tem-se:

$$m\acute{e}dia = \sum_{i=1}^n \frac{\sum_{t=1998}^{2000} desp.pessoal_i}{\sum_{t=1998}^{2000} RCL_i} \frac{1}{n}$$

em que n é o número total de município, i denota cada município e t o período. Para o período pós-LRF t varia de 2001 a 2004.

Tabela 18 – Média e desvio-padrão do gasto com pessoal dos municípios como proporção da receita corrente líquida

	Pré LRF	Pós LRF
Média	0,4299	0,4366
Desvio Padrão	0,0986	0,0773

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Os coeficientes estimados pelo método Logit de efeitos fixos encontram-se na tabela 19. Além da especificação com variável dependente binária para o cumprimento do limite de 60% (equação 1), foi estimada uma especificação tendo com variável dependente o cumprimento de um limite fictício de 42,99% (equação 2), referente à média observada no período pré-LRF. Dessa forma, por um lado, é possível ter uma idéia se a LRF aumentou a probabilidade de cumprimento do limite de 60%, e por outro, pode-se observar se a LRF exerceu algum impacto sobre os municípios que se encontravam adequados ao limite imposto antes da LRF.

De acordo com os resultados obtidos (tabela 19), o coeficiente da variável LRF (0,833) indica que a lei aumentou a probabilidade de cumprimento do limite de 60% e, portanto, foi efetiva. Já a variável *partido união*, apresentou um coeficiente negativo (-0,264), o qual sugere uma diminuição na probabilidade de cumprimento do limite para municípios em que o partido do prefeito coincide com o do presidente. Tal resultado sugere que a identificação política entre níveis de governo pode levar a um aumento de gastos, o qual pode se dever a maiores transferências e diferenças de percepção entre benefícios e custos marginais de bens e serviços públicos.

O coeficiente obtido para a variável *população* foi positivo ($1,71 \times 10^{-5}$), sustentando a hipótese ressaltada por Giuberti (2005) e mencionada na metodologia, a qual se referia a ganhos de escala no fornecimento de bens públicos associado a um aumento do número de habitantes e da RCL. Já os demais coeficientes da equação 1 não se revelaram significantes.

Tabela 19 – Coeficientes estimados pelo método Logit de efeitos fixos, tendo como variável dependente o cumprimento do limite de despesa com pessoal de 0,6 vezes a receita corrente líquida

	(1) Pessoal/RCL < 0,6	(2) Pessoal/RCL < 0,4299
	Fixed Effect	Fixed Effect
LRF	0,833 ^a [0,073]	-0,340 ^a [0,034]
partido união	-0,264 ^b [0,125]	0,297 ^a [0,056]
partido estadual	0,091 [0,094]	0,020 [0,043]
Esquerda	-0,004 [0,121]	-0,101 [0,070]
partidos efetivos	-0,028 [0,050]	0,013 [0,026]
Competição	-0,047 [0,034]	-0,007 [0,018]
População	$1,71 \times 10^{-5}$ ^b [$8,68 \times 10^{-6}$]	$2,39 \times 10^{-6}$ [$2,88 \times 10^{-6}$]
p> χ^2 Hausman	0,000	0,000
Nº de grupos	980	3555
Nº de obs	5972	21511

a – significante a 1%; b – significante a 5%; e c – significante a 10%.
Desvios-Padrão entre colchetes

Por outro lado, o coeficiente da variável LRF na equação 2 apresentou sinal negativo (-0,340). A implicação desse resultado é extremamente relevante, pois indica uma diminuição da probabilidade de cumprimento do limite fictício de 42,99%. Há que se ressaltar então duas possibilidades. A primeira seria a de que os municípios que se encontravam de acordo com esse limite permitiram que os gastos com pessoal aumentassem como proporção da RCL, e nesse sentido, a LRF não surtiu efeito algum sobre eles. A segunda seria a de que tais municípios podem ter tentado conter o aumento dos gastos com pessoal, mas ainda assim, permitiram que crescessem mais do que a RCL. Se esse for o caso, a LRF pode ter apenas evitado um aumento maior do que o verificado para gastos com pessoal.

A variável *partido união* também apresentou um resultado contrário ao verificado na equação 1, ou seja, a coincidência entre o partido do prefeito e o do governo central aumentou a

probabilidade de cumprir o limite fictício. Essa aparente contradição pode ter ocorrido devido ao fato das amostras serem diferentes, assim como as variáveis dependentes. Deve-se notar que a estimação da equação 1 levou em consideração apenas municípios que apresentaram variação na variável binária de cumprimento do limite de 60%, totalizando novecentos e oitenta. Já a estimação da equação 2, considerou os municípios que apresentaram mudança na variável de cumprimento do limite fictício de 42,99%, totalizando três mil quinhentos e cinquenta e cinco⁷¹.

Tanto o coeficiente positivo da variável LRF na equação 1, quanto o coeficiente negativo na equação 2 são sustentados pela análise dos histogramas representados no gráfico 2. Este é composto por dois histogramas sobrepostos em forma de linha, os quais refletem o gasto médio com pessoal como percentual da RCL antes e após a LRF. O histograma tracejado representa as frequências de municípios para cada razão entre despesa com pessoal e RCL antes da lei, e o histograma contínuo refere-se ao período posterior à lei.

A análise do gráfico 2 permite verificar uma distribuição de frequência com caudas mais grossas no período anterior a LRF, e um estreitamento da distribuição com afinamento das caudas após a lei. Como se pode notar, o número de municípios que desrespeitavam o limite de 60% da RCL diminuiu consideravelmente, o que corrobora os resultados obtidos. Assim, a LRF obteve êxito em diminuir o número de municípios que gastavam mais de 60% da RCL com pessoal.

⁷¹ Uma possível explicação para a disparidade de sinais dos coeficientes da variável partido união seria a diferença de postura dos municípios considerados em cada equação. Aqueles da equação 1 (que gastam maior proporção da RCL com pessoal) podem ter apresentado um comportamento mais de acordo com a hipótese de aumento de gastos em virtude de maiores transferências (a “teoria dos interesses geograficamente dispersos” citada na metodologia). Já os municípios da equação 2 (que gastam menor proporção da RCL com pessoal) podem apresentar uma postura fiscal restritiva, alinhada com os interesses de disciplina do Governo Central. Por fim, os coeficientes das demais variáveis da equação 2 não foram significantes. As duas estimações não retornaram coeficientes significativos para as variáveis *partido união*, *partido estadual* e *esquerda*. Como visto na seção 6.5, essas variáveis apresentam variação em um único ano, o que prejudica as estimações para painéis de dados.

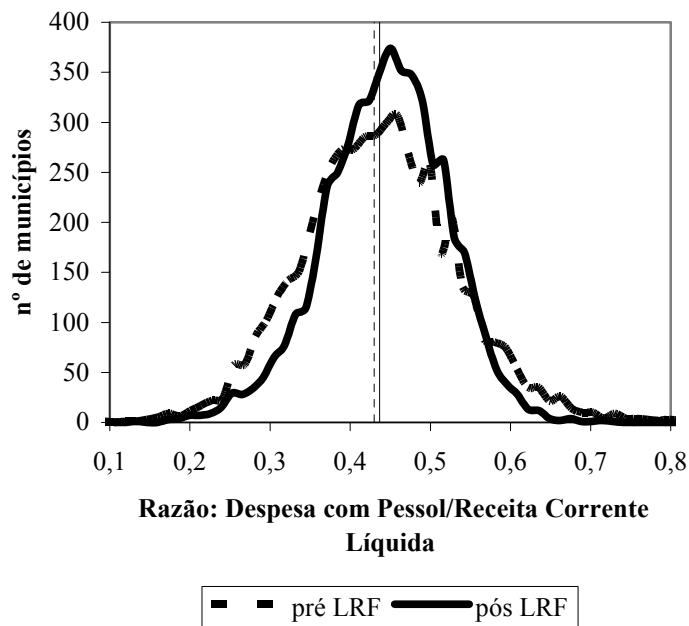


Gráfico 2 – Histogramas do gasto com pessoal dos municípios como proporção da receita corrente líquida antes e depois da Lei de Responsabilidade Fiscal

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Entretanto, o número de municípios que gastavam menos de 40% da RCL com pessoal diminuiu, enquanto o número dos que gastavam entre 40% e 55% aumentou consideravelmente. Esse resultado sustenta a diferença encontrada entre os coeficientes da LRF nas equações 1 e 2. Por um lado, a lei surtiu efeito sobre os poucos municípios que gastavam além do limite imposto. Por outro, os municípios que se encontravam adequados ao limite permitiram um aumento do gasto com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida. Todavia, não se pode afirmar com certeza que a LRF não surtiu efeito algum sobre os gastos com pessoal desses municípios. Existe a possibilidade da lei ter evitado aumentos maiores das despesas com pessoal.

8 OS EFEITOS DA LRF SOBRE AS CATEGORIAS E FUNÇÕES DE DESPESA: RESULTADOS DO MODELO DINÂMICO

A seguir encontram-se as estimações referentes às despesas segmentadas por categorias e funções econômicas. Como mencionado na metodologia, buscou-se formular uma especificação que pudesse explicar o comportamento das diversas categorias e funções de despesa utilizadas como variáveis dependentes.

Os coeficientes foram estimados por meio do método de Anderson-Hsiao (para painéis dinâmicos). A utilização desse método teve como intuito isolar o efeito da LRF de possíveis efeitos de tendência temporal provocados por variáveis defasadas, o que não seria possível caso fosse utilizado um modelo estático. Obviamente, algumas categorias e funções de despesas são mais afetadas por suas defasagens do que outras, mas, em geral, é razoável supor que as despesas em $t-1$ tenham certa influência sobre a despesa em t . A criação de despesas permanentes, por exemplo, devem afetar as despesas nos períodos seguintes.

Ressalta-se também, a aplicação do teste de Pagan-Hall⁷², que indicou a presença de heterocedasticidade em todas as estimações (exceto para a equação 12, que tem como variável dependente à despesa com overhead). Para contornar esse problema, foi utilizado o estimador robusto de erros-padrão de Huber/White/Sandwich⁷³, que também permite a existência de correlação entre as observações dentro do *cluster* (no caso representam os municípios).

⁷² Ver Greene (1997, p. 549-554) para maior detalhamento dos testes disponíveis.

⁷³ Ver Greene (1997, p. 547-548) para maior detalhamento do estimador.

Na tabela 20 encontram-se os coeficientes estimados para a despesa orçamentária, despesa corrente e sub-divisões, enquanto na tabela 21 encontram-se os coeficientes estimados para despesa de capital, suas sub-categorias e dívida. Por outro lado, os coeficientes estimados para as despesas segmentadas por função encontram-se na tabela 22. Deve-se recordar, ainda, que os coeficientes das variáveis contínuas representam elasticidades e os coeficientes das variáveis binárias representam um aumento ou diminuição percentual.

As estimações realizadas nesse capítulo têm como variáveis políticas explicativas somente as variáveis *partido união* e *partido estadual*, as quais, conforme mencionado na seção 6.5, apresentaram variações em ao menos dois anos. As demais variáveis políticas, por apresentarem variação somente em 2001, não foram utilizadas como variáveis explicativas, pois uma variação temporal razoável é essencial para a análise de dados em painel⁷⁴.

De acordo com os resultados da equação 2 (tabela 20), referentes à despesa corrente, o coeficiente da variável LRF foi não significativo e muito próximo de zero, indicando que a lei não exerceu controle sobre os gastos dessa categoria. Já o coeficiente da variável *partido união* foi igual a -0,6%, ou seja, a despesa corrente é menor em municípios nos quais o partido do prefeito é o mesmo do presidente⁷⁵. No caso da coincidência com o partido do governador essa categoria de despesa é 0,5% maior do que nos demais municípios.

O coeficiente estimado da LRF para a equação 3, que tem como variável dependente a despesa com pessoal, foi não significativo e muito próximo de zero, indicando que a lei não deve ter surtido efeito sobre esta categoria de despesa para a maioria dos municípios. Assim,

⁷⁴ Os coeficientes de variáveis políticas com variação em apenas um ano obtidos por Menezes (2005) não se revelaram, em sua maioria, significativos. Assim, neste trabalho, foi considerada razoável uma variação em dois momentos do período analisado.

⁷⁵ Como demonstrado mais adiante, o sinal desse coeficiente se deveu aos menores gastos com outras despesas correntes nos municípios governados pelo mesmo partido do presidente.

somente os poucos municípios que se encontravam próximos do limite de gastos com pessoal de 60% da RCL (para mais ou para menos) parecem ter sido afetados pela LRF. Observa-se também um coeficiente de 1,1% para a variável *partido estadual*, e um coeficiente não significativo para a variável *partido união*.

Da mesma forma, o coeficiente da variável LRF para a equação 4 (que tem as outras despesas correntes como variável dependente) não foi significativo, o que justifica o fato de o coeficiente da LRF para a despesa corrente também não ter sido. Ademais, o coeficiente igual a -1,2%⁷⁶ da variável *partido união* indica menores gastos em municípios governados pelo partido do presidente. Já o coeficiente da variável *partido estadual* não foi significativo.

O coeficiente da LRF, referente a despesas com juros e encargos da dívida, indicou um aumento dessas despesas com a lei. Os dados da tabela 8 (na seção 6.2) apontam esse crescimento. As despesas com juros diminuíram até 2000, e apresentaram um leve crescimento de 2001 em diante, justamente no ano que a lei entrou em vigor. Ademais, segundo Giambiagi (2002, p.24), em relação aos acordos de renegociação da dívida dos municípios, “(...) o primeiro acordo foi de julho de 1999 e o último de maio de 2000”. Portanto, o término da renegociação se deu juntamente com a aprovação da LRF. Esses dois fatores conjuntamente podem ter provocado o aumento do pagamento de juros devido às penalidades que poderiam ser impostas aos municípios que não honrassem os pagamentos dos serviços da dívida⁷⁷.

⁷⁶ Como a variável *partido união* refere-se somente a coincidência do partido do prefeito com o PSDB ou PT (partidos dos presidentes do período), o resultado verificado estar ligado à ideologia partidária.

⁷⁷ O não pagamento dos serviços da dívida acarreta o desconto dos valores diretamente nas transferências constitucionais da União.

Tabela 20 – Coeficientes estimados pelo método de Anderson-Hsiao para despesa orçamentária, despesa corrente e sub-categorias

	(1) Despesa Orçamentária	(2) Despesa Corrente	(3) Despesa com Pessoal	(4) Outras Despesas Correntes	(5) Juros e Encargos da Dívida
Y_{t-1}	0,036 [0,071]	0,112 ^b [0,055]	0,295 ^a [0,034]	0,151 ^a [0,034]	0,347 ^a [0,046]
RCL	0,465 ^a [0,096]	0,397 ^a [0,080]	0,290 ^a [0,068]	0,519 ^a [0,068]	-0,017 [0,149]
LRF	-0,018 ^a [0,006]	-0,001 [0,004]	0,003 [0,007]	0,000 [0,007]	0,152 ^a [0,054]
partido união	0,023 ^a [0,004]	-0,006 ^c [0,003]	-0,005 [0,006]	-0,012 ^b [0,006]	-0,016 [0,060]
partido estadual	0,010 ^a [0,003]	0,005 ^b [0,002]	0,011 ^c [0,006]	0,005 [0,006]	-0,078 [0,049]
cons	0,025 ^a [0,005]	0,023 ^a [0,005]	0,026 ^a [0,004]	0,009 ^c [0,005]	-0,162 ^a [0,020]
p > X ² (Pagan-Hall general test statistic)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Nº de grupos	4972	4972	4972	4971	2635
Nº de observações	19153	19153	19153	19136	8284

a – significante a 1%; b – significante a 5%; e c – significante a 10%.

Desvios-Padrão entre colchetes

Variáveis contínuas em LN

De acordo com os resultados obtidos para a equação 6, a LRF provocou uma queda de 15,9% na despesa de capital. Essa queda pode ter se devido a três causas principais: i) a restrição a operações de crédito que a LRF impôs por meio da Resolução nº43 do Senado Federal; ii) a restrição ao endividamento imposta por meio da Resolução nº 40 do Senado Federal; e iii) a contenção de déficits excessivos preconizada pela LRF, que acabou pressionando os gastos com maior nível de discricionariedade (menos rígidos) para baixo. Em relação às variáveis *partido união* e *partido estadual*, os coeficientes obtidos foram iguais a 21,9% e 5,3% respectivamente. Pode-se argumentar que esses resultados se devem ao maior nível de transferências voluntárias provenientes da União e estados⁷⁸, especialmente no caso em que o partido do prefeito é o mesmo do presidente.

Os coeficientes estimados para a equação 7, referentes à despesa com investimento, são muito próximos aos verificados para a despesa de capital. É natural que isso ocorra já que a despesa

⁷⁸ Ferreira e Bugarin (2004) encontram evidências de maiores transferências voluntárias para municípios em que o partido do prefeito é o mesmo do governador de seu estado.

de capital é composta predominantemente por despesas com investimento. Dessa forma, observa-se uma queda de 22,6% da despesa com investimento devido a LRF. Verifica-se também uma despesa 26,3% maior em municípios onde o partido do executivo é o mesmo do executivo da União, enquanto a coincidência com o partido do governador resulta em um investimento 4,5% maior do que nos demais municípios.

As outras despesas de capital, representadas pela equação 8, apresentaram um aumento de 116,5% em virtude da LRF. Uma possível explicação para esse crescimento é a maior ocorrência de superávits em virtude da Lei de Responsabilidade Fiscal. Apesar de representar uma parte ínfima do total de despesas, as outras despesas de capital são compostas por inversões financeiras, que aumentam quando crescem os superávits (pois as disponibilidades são aplicadas no mercado financeiro). Assim, se a LRF realmente logrou êxito em aumentar os superávits, era esperado que as inversões financeiras tivessem aumentado. Quanto aos coeficientes das variáveis *partido união* e *partido estadual*, estes não foram significativos.

De acordo com os resultados obtidos na equação 9, o gasto com amortização aumentou 18,5% com a LRF. Esse crescimento está previsto no inciso II do Artigo 12 da Resolução nº43 do Senado Federal, o qual exige que municípios emissores de títulos que tiverem o comprometimento com amortizações, juros e encargos da dívida inferior a 11,5% da RCL, na data de vencimento dos títulos, devem promover amortização adicional aos 5% (mínimo requerido), de forma que se atinja esse percentual. Além disso, a impossibilidade de socorro aos municípios por parte do Governo Central, ratificada com a LRF, pode ter levado os municípios a buscarem uma redução no tamanho de suas dívidas. Já os coeficientes das variáveis *partido união* e *partido estadual* não foram significativos.

Tabela 21 – Coeficientes estimados pelo método de Anderson-Hsiao para dívida, despesa de capital e sub-categorias

	(6) Despesas de Capital	(7) Investimento	(8) Outras Despesas de Capital	(9) Amortização da Dívida	(10) Dívida
Y_{t-1}	0,110 ^a [0,020]	0,093 ^a [0,019]	0,115 ^a [0,029]	0,516 ^a [0,050]	0,403 ^a [0,135]
RCL	0,916 ^a [0,205]	1,018 ^a [0,231]	3,147 ^a [0,858]	0,087 [0,070]	0,404 ^b [0,168]
LRF	-0,159 ^a [0,016]	-0,226 ^a [0,019]	1,165 ^a [0,222]	0,185 ^a [0,025]	-0,083 ^c [0,044]
partido união	0,219 ^a [0,018]	0,263 ^b [0,021]	0,136 [0,0,316]	-0,012 [0,023]	0,065 [0,052]
partido estadual	0,053 ^a [0,016]	0,045 ^a [0,019]	-0,342 [0,282]	0,009 [0,019]	-0,038 [0,043]
Cons	0,024 ^b [0,010]	0,038 ^a [0,011]	-1,349 ^a [0,103]	-0,056 ^a [0,007]	-0,062 ^a [0,020]
$p > \chi^2$ (Pagan-Hall general test statistic)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Nº de grupos	4957	4928	2478	3496	1426
Nº de observações	19059	18738	5853	11747	4524

a – significativa a 1%; b – significativa a 5%; e c – significativa a 10%.

Desvios-Padrão entre colchetes

Variáveis contínuas em LN

Além das categorias e sub-categorias de despesa, foi analisado também o efeito da LRF sobre a dívida dos municípios. A especificação do modelo é a mesma utilizada nas demais equações. Obviamente, o modelo que explica a dívida deveria levar em conta também déficits e taxas de juros. Além disso, a imposição do limite para endividamento da LRF foi prorrogada para abril de 2005. Entretanto, optou-se por uma análise simplificada, que tem como foco o possível efeito da LRF sobre a dívida antes mesmo de entrar em vigor a limitação do endividamento. Desse modo, de acordo com os resultados da equação 10, a LRF obteve sucesso, reduzindo a dívida dos municípios em 8,3%. Além disso, observa-se uma relação positiva entre a dívida presente e passada, e também entre dívida e RCL. Essa última relação pode se dever a grande importância das transferências no total da Receita Corrente Líquida. Silva e Souza (2002) encontraram uma relação positiva⁷⁹ entre dívida estadual e dependência de recursos da União, indicando que o excesso de dependência de transferências pode levar a

⁷⁹ Contudo, essa relação positiva encontrada pelas autoras não se verificou quando estimado o modelo para estados ricos e estados pobres. Estados mais pobres têm as transferências como substitutos do endividamento. Portanto, a maior dependência de recursos da União diminui o grau de endividamento de estados pobres.

gastos excessivos e, conseqüentemente, ao maior endividamento. Esse resultado sugere a ocorrência do que se denomina *flypaper effect* na literatura especializada, que consiste exatamente nessa tendência ao gasto excessivo decorrente da dependência de transferências (CARVALHO; COSSIO, 2001).

A análise das despesas segmentadas por função econômica permite verificar como foram afetadas as despesas com finalidade social, de overhead e de infra-estrutura. De acordo com os resultados obtidos para a equação 11, a LRF reduziu em 3,6% as despesas com social, apesar dessa função ser bastante rígida. Observa-se também uma despesa com social 2,5% maior em municípios onde o partido é o mesmo do presidente, ao passo que é 1,6% maior onde o partido é o mesmo do governador.

A despesa com overhead apresentou crescimento de 3,5% com a LRF. Entretanto, não se pode afirmar com certeza se o aumento verificado se deve somente à lei. Outros fatores não identificados podem ter sido os responsáveis. Caso realmente esse crescimento tenha sido causado pela LRF, pode ter se devido a um incentivo adverso. O fato de a lei estabelecer um limite de 6% da RCL para gastos com pessoal do legislativo pode ter levado os representantes políticos de municípios com gasto inferior ao limite⁸⁰ a se sentirem à vontade para ampliar os gastos dessa natureza. De fato, se as despesas com overhead aumentaram, e dado que a população não tem preferência por esse tipo de gasto (composto por despesas com administração, planejamento e legislativo), os munícipes podem ter sido prejudicados.

Os resultados da equação 13 indicam que a LRF provocou uma diminuição de 16,6% das despesas com infra-estrutura. A magnitude da queda é semelhante à das despesas de capital e

⁸⁰ De acordo com Nunes e Nunes (2003) os gastos totais com Legislativo em 2001 representava 3,51% da RCL em média.

investimento, o que mostra a relação entre esses dois componentes de despesa. O coeficiente da variável *partido união*, igual 4,3%, indica um maior gasto com infra-estrutura em municípios em que o partido do prefeito é o mesmo do presidente. Já o coeficiente da variável *partido estadual* não foi significativo.

A equação 14, referente às outras funções não apresentou coeficientes significativos para as variáveis LRF e *partido estadual*, ao passo que o coeficiente da variável *partido união* indica que municípios com partido do executivo municipal coincidente com o do executivo nacional apresentam gastos 12,5% abaixo dos demais.

Tabela 22 – Coeficientes estimados pelo método de Anderson-Hsiao para despesas segmentadas por função

	(11) Despesas com Social	(12) Despesas com Overhead	(13) Despesas com Infra-Estrutura	(14) Despesas com Outras funções
y_{t-1}	0,155 ^a [0,058]	0,192 ^a [0,036]	0,305 ^a [0,027]	0,230 ^a [0,037]
RCL	0,663 ^a [0,109]	0,154 ^b [0,064]	0,727 ^a [0,139]	0,621 ^a [0,239]
LRF	-0,036 ^a [0,007]	0,035 ^a [0,007]	-0,166 ^a [0,018]	-0,041 [0,056]
partido união	0,025 ^a [0,005]	0,013 [0,008]	0,043 ^b [0,022]	-0,125 ^c [0,073]
partido estadual	0,016 ^a [0,004]	0,009 [0,007]	-0,009 [0,018]	0,002 [0,066]
cons	0,023 ^a [0,006]	0,018 ^a [0,004]	-0,011 [0,008]	-0,045 ^c [0,025]
$p > \chi^2$ (Pagan-Hall general test statistic)	0,000	0,245	0,000	0,002
Nº de grupos	4972	4969	4904	1921
Nº de observações	19146	19136	18602	4782

a – significativa a 1%; b – significativa a 5%; e c – significativa a 10%.

Desvios- Padrão entre colchetes

Variáveis contínuas em LN

Os coeficientes das variáveis dependentes defasadas e da RCL foram, em geral, positivos e significativos, indicando elasticidades positivas entre as variáveis explicativas e as variáveis dependentes. O aumento das despesas decorrente do crescimento da RCL se dá em virtude da

“expansão” da restrição orçamentária, a qual permite maiores gastos. Por outro lado, a despesa defasada pode afetar a despesa atual se houver criação de despesas permanentes em $t-1$, e se as despesas forem muito rígidas. Adicionalmente, inversões em projetos de longo prazo também podem afetar os investimentos no período seguinte.

Os coeficientes estimados para a equação 1, referentes a despesa orçamentária, refletem o resultado agregado da despesa corrente e da despesa de capital. Essas duas categorias também refletem o resultado de suas sub-categorias. Portanto, a análise da equação 1 foi feita levando em consideração os coeficientes obtidos para as sub-categorias de despesa, que consistem no nível mais desagregado dos dados utilizados. Assim, os resultados obtidos indicam uma diminuição de 1,8% da despesa orçamentária em virtude da LRF, indicando que a lei atingiu seu objetivo de controlar os gastos totais dos GSNs. Além disso, a coincidência entre partido do prefeito e partido do presidente (variável *partido união*) pode levar a uma despesa orçamentária 2,3% maior, enquanto a coincidência com o partido do governador (variável *partido estadual*) pode levar a uma despesa orçamentária 1% maior.

Entretanto, essa diminuição da despesa orçamentária em decorrência da LRF se deveu a forte diminuição que a lei impôs à despesa com investimento, notadamente menos rígida do que as despesas correntes. Da mesma forma, a maior despesa orçamentária verificada nos municípios em que o partido do prefeito coincide com o partido do presidente ou do governador, se deve aos maiores gastos com investimento nesses municípios. Portanto, percebe-se que o investimento foi o componente principal de ajuste da LRF ao invés dos gastos correntes com pessoal, os quais foram limitados pela LRF.

Finalmente, a segmentação por função permite verificar que a queda na despesa orçamentária em virtude da LRF se deveu a diminuição das despesas com social e infra-estrutura, com destaque para a última.

9 CONCLUSÕES

Esse trabalho buscou discutir os impactos da LRF sobre as categorias e funções de despesa, além da dívida. A análise da rigidez dos gastos comprovou que as despesas correntes são significativamente mais rígidas do que as despesas de capital. A função social de despesa também apresentou uma forte rigidez, o que se deve especialmente a natureza vinculada dos recursos para essa função, provenientes especialmente do FUNDEF e do SUS. A despesa com overhead, por sua vez, apresentou rigidez considerável, enquanto a despesa com infraestrutura se revelou muito pouco rígida. Deve-se ressaltar que essa falta de flexibilidade impede que os administradores públicos tenham alguma liberdade de deslocar gastos de uma finalidade para outra conforme for necessário. Conseqüentemente, importantes projetos podem deixar de ser executados.

A análise descritiva mostrou que o crescimento da receita do total de municípios foi superior ao da despesa, indicando uma melhora nas finanças municipais. Ademais, o crescimento da população foi inferior ao verificado para receita e despesa total, e assim, observou-se um aumento em termos per capita dessas variáveis.

Por outro lado, constatou-se que o percentual de municípios deficitários pode ter sido influenciado pelo crescimento do PIB nacional e pela aprovação da LRF em 2000.

Os resultados da análise descritiva mostraram também um aumento das despesas com pessoal e outras despesas correntes – que compõem a maior parte dos gastos correntes – superior ao da despesa total, comprometendo uma maior parte do orçamento com esses tipos de gastos. Por sua vez, a despesa de capital – fortemente influenciada pelos gastos com investimento –

apresentou um comportamento de acordo com o ciclo político orçamentário, com crescimento em anos de eleição para prefeito e governador. Deve-se lembrar que esse comportamento referiu-se aos resultados agregados, os quais diferem dos resultados da análise econométrica.

Na segmentação por função econômica, verificou-se também um aumento das despesas com a função social em detrimento do gasto com infra-estrutura. Isso provocou um aumento da participação dos gastos sociais no total da despesa. Os gastos com overhead, por sua vez, não apresentaram um comportamento claro na análise agregada.

Constatou-se também que, em média, apenas 5,88% dos municípios se encontravam fora do limite de gasto com pessoal imposto pela LRF. O número de municípios nessa situação diminuiu fortemente a partir de 2001, representando 2,86% do total no período posterior a lei. Os demais limites atingiram um número insignificante de municípios, mas mesmo assim, percebeu-se uma diminuição nesse ano.

A utilização do método Logit de efeitos fixos permitiu constatar mais precisamente o resultado referente ao limite de gastos com pessoal. Dessa maneira, a LRF teve impacto positivo sobre a probabilidade dos municípios gastarem menos do que o limite de 60% da RCL. A maior parte dos municípios não ajustados procurou diminuir a despesa com pessoal. Por outro lado, observou-se uma diminuição na probabilidade dos municípios gastarem menos do que o limite fictício de 42,99% da RCL (que correspondia à média de gastos anterior à LRF). Esse resultado se deveu ao fato de que os municípios que gastavam menos do que 60% da RCL com pessoal, que representavam a grande maioria, permitiram um aumento desse tipo de despesa superior ao verificado para a RCL. Nesse sentido, foram levantadas hipóteses de que a lei pode não ter exercido qualquer influência em municípios que gastavam menos que o

limite, ou exercido apenas um efeito parcial, impedindo um aumento da despesa com pessoal superior ao efetivamente verificado.

A primeira hipótese se revelou mais correta, pois a análise econométrica baseada no método de Anderson-Hsiao mostrou que a despesa com pessoal não foi afetada pela LRF. Da mesma forma, também não foram afetadas as outras despesas correntes, o que resultou em um efeito nulo da lei sobre o total de despesas correntes.

Os resultados mostraram ainda, uma diminuição da dívida devido a LRF. Além disso, as despesas com juros e encargos da dívida e as despesas com amortização aumentaram com a lei. Assim, as medidas relativas a endividamento e comprometimento com o pagamento de encargos, e o fato de o Governo Central não socorrer mais os GSNs, parecem ter sido efetivos. Ressalta-se, no entanto, que a renegociação da dívida municipal, encerrada em maio de 2000, pode ter influenciado conjuntamente esse resultado.

As despesas com investimentos sofreram uma forte diminuição em virtude da LRF, o que comprova que o ajuste do orçamento promovido pela lei se deu sobre os componentes menos rígidos de gastos. Essa diminuição se refletiu no resultado da despesa de capital, a qual apresentou uma redução um pouco menor, devido ao impacto positivo da LRF sobre as despesas com amortização e outras despesas de capital.

Adicionalmente, os resultados econométricos mostraram uma diminuição da despesa orçamentária em virtude da LRF. Isso comprovou sua eficácia em promover um ajuste orçamentário. Pode-se concluir também que esse ajuste se deveu principalmente a redução do investimento.

No que se refere à segmentação por funções, a LRF fez diminuir fortemente os gastos com infra-estrutura, os quais devem ser mais intensivos em investimentos. As despesas com social também foram negativamente afetadas pela lei, mas em uma proporção muito menor. Já as despesas com overhead ou não foram afetadas pela lei, e o coeficiente positivo da LRF captou algum efeito não observado; ou foram realmente afetadas devido a um possível incentivo adverso da lei sobre os gastos com legislativo.

Além da questão já ressaltada sobre rigidez, uma explicação alternativa ou até mesmo complementar para a diminuição do investimento em razão da LRF é fornecida por Dur, Peletier e Swank (1997). De acordo com os autores, restrições ao endividamento impedem o surgimento de déficits persistentes, mas provocam a diminuição dos investimentos (gerando, de acordo com eles, um investimento sub-ótimo). A despesa com investimento diminui a renda disponível para consumo de bens preferidos pelos administradores públicos no presente, e aumenta a renda no futuro, quando há incerteza sobre qual partido estará no poder para usufruir esse acréscimo na renda. Assim, as evidências encontradas neste trabalho podem ser explicadas também de acordo com o modelo teórico desenvolvido por esses autores.

Finalmente, a queda no investimento causada pela LRF pode influenciar significativamente o provimento futuro de bens e serviços públicos nos municípios. Isso não significa que se deva criar algum tipo de regra que regule o investimento. Entretanto, é necessário que não se permita um crescimento de despesas correntes superior ao aumento das receitas orçamentárias, pois caso ocorra, pode haver um enrijecimento ainda maior dos orçamentos dos municípios. Com o aumento das receitas não vinculadas, que podem ser utilizadas com

maior discricionariedade, é possível atender melhor e mais rapidamente as demandas por investimentos dos habitantes sem abrir mão da disciplina fiscal preconizada pela LRF.

REFERÊNCIAS

ALESINA, A.; HAUSMANN, R.; HOMMES, R.; STEIN, E. Budget Institutions and Fiscal Performance In Latin America. IADB, **Inter-American Development Bank Working Papers Series**, Washington, nº 394, p. 1-21, 1999.

ALESINA, A.; PEROTTI, R. The Political Economy of Budget Deficits. IMF, **IMF Staff Papers**, Washington, v. 42, nº1, p. 1-31, mar, 1995.

ALESINA, A.; PEROTTI, R. Budget Deficits and Budget Institutions. **NBER Working Paper Series**, Cambridge, Working Paper 5556, p. 1-40, 1996.

BARRO, R. On the determination of the public debt. **Journal of Political Economy**, Chicago, v.87, p. 940-947, 1979.

BARROSO, R.; ROCHA, R. Is the Brazilian Fiscal Responsibility Law (LRF) Really Binding? Evidence from State-Level Government. In: Encontro Nacional de Economia, 32º, João Pessoa, dez, 2004. **Anais do XXXII Encontro nacional de Economia – ANPEC**, Belo Horizonte, 2004, p. 1-13.

BAYOUMI, T.; EICHENGREEN, B. Restraining Yourself: The Implications of Fiscal Rules for Economic Stabilization. IMF, **IMF Staff Papers**, Washington, v. 42, nº1, p. 32-48, mar, 1995.

BENDER, S.; NAKAGUMA, M.Y. A Emenda da Reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: Impactos sobre Ciclos Políticos e Performance Fiscal dos Estados (1986-2002). In: Encontro Nacional de Economia, 32º, João Pessoa, dez. 2004. **Anais do XXXII Encontro nacional de Economia - ANPEC**, Belo Horizonte, 2004, p. 1-20.

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

COSSIO, F.A.B. O Comportamento Fiscal dos Estados Brasileiros e seus Determinantes Políticos. **Revista Economia**, vol. 2, ed. 1, p. 207-258, 2001.

DUR, R.A.J.; PELETIER, B.D.; SWANK, O.H. The Effect of Fiscal Rules on Public Investment if Budget Deficits are Politically Motivated. **Tinbergen Institute Discussion Papers**, Tinbergen Institute, Rotterdam, p. 1-18, nov, 1997.

EWING, B. T.; PAYNE, J. E. Government Revenue-Expenditure Nexus: Evidence from Latin America. **Journal of Economic Development**, vol. 23, n.2, p.58, dec, 1998.

FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. Transferências Voluntárias no Federalismo Fiscal Brasileiro: efeito do ciclo fiscal de meio de mandato sobre as eleições municipais. Brasília: ESAF, 2004. 72 p. **Monografia premiada em 1º lugar no IX Prêmio Tesouro Nacional – 2004**, Tópicos Especiais de Finanças Públicas, Brasília (DF), dez. 2004.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). **Glossário**. Disponível on-line em www.seade.gov.br. São Paulo. 12 de Março, 2006.

GARCÍA, M.; GARCÍA, P.; PIEDRABUENA, B. Fiscal and Monetary Policy Rules: The Recent Chilean Experience. **Central Bank of Chile Working Papers**, Santiago, nº 340, p. 1-19, dec, 2005.

GIAMBIAGI, F. Do Déficit de Metas as Metas de Déficit: A Política Fiscal do Governo Fernando Henrique Cardoso - 1995/2002. BNDES, **Textos para discussão**, Rio de Janeiro, nº 93, 2002.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A.C. D. **Finanças Públicas**: Teoria e Prática no Brasil. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001. Capítulos 6, 7 e 8, p. 155-235.

GIUBERTI, A.C. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. Brasília: ESAF, 2005. 46 folhas. **Monografia premiada em 2º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional – 2006**, Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília, dez. 2005.

GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M.C. Descentralização política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social. IPEA, **Textos para Discussão**, nº706, p. 1-27, fev. 2000.

GREENE, W.H. **Econometric Analysis**. 3 ed. New Jersey: Prentice Hall Inc., 1997. 1075 p.

GUJARATI, D. N. **Econometria Básica**. Tradução: Ernesto Yoshida. 3 ed. São Paulo: Makron Books do Brasil, 2000. 846 p.

HSIAO, C. **Analysis of Panel Data**. 1 ed. Cambridge: Cambridge University Press, Econometric Society Monographs, 1986.

INMAN, R.P. Do Balanced budget rules work? US Experience and possible lessons for EMU. **NBER Working Paper Series**, Cambridge, Working Paper nº5838, p. 1-32, 1996.

JOHNSTON, J.; DINARDO, J. **Métodos Econométricos**. Tradução: Manuela Magalhães Hill, Fátima Ferrão, Rui Menezes. ed. 4, Lisboa: McGraw-Hill, 2001. 572 p.

LEI COMPLEMENTAR Nº 82, DE 27 DE MARÇO DE 1995 (LEI CAMATA). Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do artigo 169 da Constituição Federal. Brasília, março, 1995.

LEI COMPLEMENTAR Nº 96, DE 31 DE MAIO DE 1999. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do artigo 169 da Constituição. Brasília, maio, 1999.

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, maio, 2000.

LIMA, E. C. P. A Disciplina Fiscal no Brasil: Atuais Instituições Garantem Equilíbrios Permanentes? Brasília: ESAF, 2002. 34 p. **Monografia agraciada com menção honrosa no VII Prêmio Tesouro Nacional - 2002**, Tópicos Especiais de Finanças Públicas, Brasília, dez. 2002.

MENEZES, R. T. Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os Componentes de Despesa dos Municípios Brasileiros. Brasília: ESAF, 2005. 64 p. **Monografia premiada em 1º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional – 2005**, Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília, dez. 2005.

NUNES, S. P.; NUNES, R.C. Dois Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: Uma Avaliação dos Resultados à Luz do Modelo do Fundo Comum. Universidade de Brasília, **Série Textos para Discussão**, Brasília, nº 276, p 1-45, jan, 2003.

PERRY, G. Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility in the Latin America Region? The World Bank, **Policy Research Working Paper**, Washington, nº 3080, p. 1-23 jun, 2003.

POTERBA, J.M. State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics. **The Journal of Political Economy**, Chicago, v.2, nº104, p. 799-821, aug, 1994.

POTERBA, J.M. Budget Institutions and Fiscal Policy in the U.S. States. **The American Economic Review**, v.86, n°2, Pittsburgh, Papers and Proceedings of the Hundredth and Eighth Annual Meeting of the American Economic Association, San Francisco, jan 5-7, 1996 (may 1996), p. 395-400.

RESOLUÇÃO Nº 20 DO SENADO FEDERAL, DE 7 DE NOVEMBRO DE 2003. Amplia o prazo para cumprimento dos limites de endividamento estabelecidos na Resolução nº 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.

RESOLUÇÃO Nº 40 DO SENADO FEDERAL, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2001. 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, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.

RESOLUÇÃO Nº 43 DO SENADO FEDERAL, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

SAKURAI, S.N. (2004). **Political business cycles**: procurando evidências empíricas para os municípios paulistas (1989 – 2001). 2004. 79f. Dissertação (mestrado em economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Perfil e Evolução das Finanças Municipais: 1998-2003**. Brasília, ago., 2004. p. 1-91. Disponível On-line em <http://www.stn.fazenda.gov.br/gfm/>. 20 de Novembro, 2004.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Glossário**. Disponível On-line em http://www.stn.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_a.asp. 03 de Janeiro, 2005.

SHAH, A. Federalismo Fiscal e Governança Macroeconômica: Para Melhor ou Para Pior? In: Conferência Internacional em Descentralização, Relações Fiscais Intergovernamentais e Governança Macroeconômica (16-17 junho, 1997: Brasília, DF). **Anais da Conferência Internacional em Descentralização, Relações Fiscais Intergovernamentais e Governança Macroeconômica**. Org: FUKASAKU, K.; MELLO JUNIOR, L.R. Brasília: ESAF, 1999. p.25-67.

SILVA, I. F. B. R.; SOUSA, M. C. S. Determinantes do endividamento dos estados brasileiros: uma análise de dados em painel. Universidade de Brasília, **Série Textos para Discussão**, Brasília, n° 259, p. 1-27, nov, 2002.

TEIXEIRA, M. F. F. Composição dos Gastos dos Estados Brasileiros, 1983-99. Brasília: ESAF, 2002. 88 p. **Monografia premiada em 2º lugar no VII Prêmio Tesouro Nacional - 2002**, Tópicos Especiais de Finanças Públicas. dez, 2001.

TER-MINASSIAN, T. Decentralization and Macroeconomic Management. **IMF Working Paper**, Washington, n° 97/115, p. 1-16, nov, 1997.

TONETO JUNIOR, R.; MENEZES, R. T. O Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as Despesas Municipais para os Municípios do Sudeste. In: XXIX EnANPAD, 2005, Brasília-DF. **Anais do 29º Encontro da ANPAD 2005 (disponível em cd)**. Porto Alegre-RS : Gráfica Editora Pallotti, 2005

VON HAGEN, J.; HARDEN, I.J. Budget Process and commitment to fiscal discipline. **European Economic Review**, Amsterdam, n°39, p. 771-779, 1995.

WEBB, S. Fiscal Responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latin America Experience. **World Bank Policy Research Working Papers**, Washington, n°3309, p 1-19, mai, 2004.

WOOLDRIDGE, J. **Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data**. 1 ed. Cambridge: MIT Press, 2002. 752 p.

APÊNDICES

A seguir são apresentados os apêndices que complementam os resultados obtidos ao longo do trabalho. O Apêndice A mostra a mesma análise promovida nas seções 6.2, 6.3 e 6.4, mas segundo uma classificação por regiões do país ao invés do tamanho da população. O Apêndice B apresenta os valores absolutos que serviram de base para a análise promovida nas seções 6.2 e 6.3, acerca da evolução das variáveis tomando como base um índice igual a 100 em 1998. O Apêndice C mostra a participação da arrecadação própria e das transferências no total das receitas durante o período, a qual foi mencionada na seção 6.2.

**APÊNDICE A – RESULTADOS DAS VARIÁVEIS ANALISADAS PARA OS
MUNICÍPIOS DE ACORDO COM A REGIÃO DO PAÍS**

**Tabela A-1 – Evolução das variáveis orçamentárias indicadoras de desempenho, segundo regiões do Brasil
— 1998 a 2004 (em milhões de reais)**

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Norte	População	5048240	5160512	5273172	5737404	5857158	5987259	6228808
	Despesa Orçamentária	2871,2	2710,3	3009,4	3405,1	3735,0	3663,5	4033,7
	Receita Orçamentária	2761,4	2709,3	3190,2	3449,2	3729,2	3632,2	4055,4
	Superávit	-109,9	-1,0	180,8	44,1	-5,8	-31,3	21,7
	Dívida	293,5	340,9	361,0	369,1	391,0	370,6	307,1
Nordeste	População	19989975	20241491	20493386	20997434	21242579	21483332	21984312
	Despesa Orçamentária	9565,3	9330,6	10559,1	11299,7	12206,0	12025,1	13079,2
	Receita Orçamentária	9263,2	9443,0	10677,8	11367,7	12143,2	11783,8	13362,9
	Superávit	-302,1	112,4	118,7	68,0	-62,8	-241,3	283,6
	Dívida	1026,1	1313,6	1552,4	1133,2	1307,0	1185,6	948,3
Sudeste	População	51796058	52430650	53067502	54875909	55581917	56250498	57653926
	Despesa Orçamentária	48852,6	46896,8	47029,8	48679,4	51587,9	53825,9	56927,2
	Receita Orçamentária	47497,2	45924,8	49748,6	51897,8	51388,0	52494,6	57458,9
	Superávit	-1355,5	-972,0	2718,7	3218,4	-199,9	-1331,2	531,7
	Dívida	25450,9	29359,4	32359,8	33761,1	39800,8	40066,5	42176,4
Sul	População	19750301	19997226	20245022	20774144	21009243	21251466	21760511
	Despesa Orçamentária	15770,6	15486,4	16198,8	16227,0	17191,8	18104,5	19107,1
	Receita Orçamentária	16010,5	15376,7	16624,9	17195,8	17733,8	18433,2	19694,2
	Superávit	239,9	-109,7	426,1	968,8	542,0	328,7	587,1
	Dívida	1667,5	2065,3	2294,7	2503,9	2858,2	2309,6	2404,5
Centro-Oeste	População	5611516	5721817	5833584	6054486	6161385	6268891	6491195
	Despesa Orçamentária	3769,8	3925,7	4205,4	4513,7	5003,8	5057,4	5487,7
	Receita Orçamentária	3586,4	3774,7	4349,1	4549,7	4935,7	4958,9	5670,5
	Superávit	-183,5	-151,0	143,7	36,0	-68,1	-98,4	182,7
	Dívida	424,9	376,1	990,6	981,8	1018,8	791,2	782,6
Brasil	População	102196090	103551696	104912666	108439377	109852282	111241446	114118752
	Despesa Orçamentária	80829,6	78349,9	81002,6	84124,8	89724,5	92676,4	98635,0
	Receita Orçamentária	79118,5	77228,6	84590,7	88460,3	89930,0	91302,8	100241,9
	Superávit	-1711,0	-1121,3	3588,1	4335,4	205,5	-1373,5	1606,8
	Dívida	28863,0	33455,4	37558,5	38749,2	45375,8	44723,4	46618,8

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Tabela A-2 – Evolução das despesas correntes e de capital, e suas sub-categorias, segundo regiões do Brasil — 1998 a 2004 (em milhões de reais)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Norte	Despesas Correntes	2261,4	2251,0	2435,8	2808,0	2941,4	3119,4	3427,8
	Despesas com Pessoal	1093,8	1085,6	1224,3	1454,6	1475,8	1564,4	1608,1
	Outras Despesas Correntes	1144,0	1144,6	1188,9	1333,1	1443,5	1533,7	1800,3
	Juros e Encargos da Dívida	23,6	20,8	22,6	20,3	22,2	21,2	19,4
	Despesas de Capital	609,8	459,4	573,6	597,1	793,6	544,1	605,9
	Investimentos	544,0	402,5	515,6	523,6	752,4	491,7	555,8
	Outras Despesas de Capital	45,1	34,2	33,6	34,9	9,3	12,8	11,1
	Amortizações	20,7	22,7	24,4	38,6	31,9	39,6	39,0
Nordeste	Despesas Correntes	8017,0	8216,0	9086,5	9963,7	10376,6	10682,2	11485,1
	Despesas com Pessoal	3737,5	3781,8	4146,6	4596,5	4773,0	4962,0	5238,0
	Outras Despesas Correntes	4147,0	4343,3	4868,0	5282,5	5528,2	5658,4	6182,5
	Juros e Encargos da Dívida	132,5	90,9	72,0	84,7	75,5	61,8	64,5
	Despesas de Capital	1548,3	1114,6	1472,6	1336,0	1829,3	1342,9	1594,1
	Investimentos	1344,9	941,4	1265,0	1120,1	1619,8	1116,8	1347,4
	Outras Despesas de Capital	65,8	43,3	67,5	47,9	41,7	20,6	25,3
	Amortizações	137,6	129,9	140,1	168,0	167,8	205,5	221,4
Sudeste	Despesas Correntes	39321,5	40225,7	41263,2	43671,9	44653,7	46630,7	49210,3
	Despesas com Pessoal	19876,5	19302,4	20785,1	21751,9	22560,7	23611,2	24864,5
	Outras Despesas Correntes	18309,9	19925,9	19210,3	20183,6	20329,3	21171,0	22393,5
	Juros e Encargos da Dívida	1135,2	997,4	1267,9	1736,4	1763,7	1848,5	1952,2
	Despesas de Capital	9531,1	6671,1	5766,6	5007,4	6934,2	7195,2	7717,0
	Investimentos	4430,0	3812,1	4236,8	3489,9	5531,4	5619,2	6372,1
	Outras Despesas de Capital	1154,1	1305,5	924,6	633,2	436,7	584	262,3
	Amortizações	3947,0	1553,5	605,2	884,3	966,1	992,0	1082,6
Sul	Despesas Correntes	13494,6	13563,4	14070,3	14407,6	14727,8	15922,8	16669,8
	Despesas com Pessoal	6324,5	6348,2	6837,3	7018,3	7285,3	7855,7	8195,8
	Outras Despesas Correntes	6886,1	7047,7	7097,1	7230,7	7281,5	7899,0	8319,2
	Juros e Encargos da Dívida	284,0	167,5	135,9	158,6	161,0	168,2	154,8
	Despesas de Capital	2276,1	1923,0	2128,2	1819,4	2463,9	2181,7	2437,3
	Investimentos	1765,7	1427,1	1674,0	1327,4	1916,3	1677,5	1933,4
	Outras Despesas de Capital	180	155,4	146	118,5	107,1	72,3	87,1
	Amortizações	330,4	340,5	308,2	373,5	440,5	431,9	416,8
Centro-Oeste	Despesas Correntes	3033,5	3338,1	3647,8	3858,1	4140,3	4398,7	4788,1
	Despesas com Pessoal	1391,8	1447,2	1580,4	1655,8	1912,7	2069,5	2257,3
	Outras Despesas Correntes	1595,6	1853,3	2027,4	2156,0	2194,3	2275,3	2480,9
	Juros e Encargos da Dívida	46,1	37,6	40,0	46,3	33,2	54,0	49,8
	Despesas de Capital	736,3	587,6	557,6	655,6	863,5	658,6	699,7
	Investimentos	658,2	496,9	468,0	545,5	783,7	566,6	595,1
	Outras Despesas de Capital	21,4	33,6	33,3	42	13,4	17,1	22,3
	Amortizações	56,7	57,1	56,3	68,1	66,4	74,9	82,3
Brasil	Despesas Correntes	66128,0	67594,1	70503,6	74709,2	76839,9	80753,8	85581,0
	Despesas com Pessoal	32424,1	31965,1	34573,6	36477,0	38007,5	40062,8	42163,7
	Outras Despesas Correntes	32082,6	34314,7	34391,7	36186,0	36776,8	38537,4	41176,5
	Juros e Encargos da Dívida	1621,3	1314,3	1538,3	2046,3	2055,6	2153,7	2240,8
	Despesas de Capital	14701,7	10755,8	10498,7	9415,6	12884,6	11922,5	13054,0
	Investimentos	8742,8	7080,1	8159,5	7006,5	10603,6	9471,9	10803,8
	Outras Despesas de Capital	1466,4	1572	1205	876,7	608,4	706,5	408
	Amortizações	4492,5	2103,7	1134,2	1532,4	1672,6	1744,1	1842,2

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Tabela A-3 – Evolução das despesas segmentadas por função, segundo regiões do Brasil — 1998 a 2004
(em milhões de reais)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Norte	Social	1883,6	1774,7	2037,4	2248,3	2740,0	2658,6	2946,8
	Overhead	697,2	662,6	632,3	680,2	782,9	830,0	905,8
	Infra-estrutura	265,4	254,7	293,3	421,6	192,2	148,6	149,0
	Outras funções	25,0	18,4	46,4	55,0	19,9	26,4	32,1
Nordeste	Social	6606,7	6369,5	7700,9	8232,1	8901,8	8757,0	9467,5
	Overhead	2174,1	2013,6	2121,5	2296,7	2759,2	2856,1	3167,4
	Infra-estrutura	522,2	688,1	520,8	527,9	418,8	328,1	351,3
	Outras funções	262,3	259,4	215,9	243,1	126,2	83,8	93,0
Sudeste	Social	32310,6	32461,5	34003,8	35128,3	37931,5	39453,2	41691,8
	Overhead	12921,3	10001,1	8938,8	9524,0	10947,7	11406,5	11756,4
	Infra-estrutura	3238,3	3938,1	3553,5	2975,3	2192,2	2486,4	2966,9
	Outras funções	382,4	496,1	533,8	1051,7	516,6	479,7	512,2
Sul	Social	9671,2	9730,4	10756,9	11023,6	11720,0	12550,3	13163,7
	Overhead	3528,9	3351,6	3065,5	3308,5	3849,0	3995,9	4354,5
	Infra-estrutura	2156,2	2059,9	1720,3	1563,0	1477,4	1424,4	1475,5
	Outras funções	414,2	344,5	656,1	331,9	145,3	133,9	113,5
Centro-Oeste	Social	2425,2	2539,6	2791,5	3037,0	3485,3	3505,5	3900,5
	Overhead	920,0	977,1	1007,0	911,7	1047,7	1159,3	1193,9
	Infra-estrutura	393,0	374,0	382,0	444,5	439,9	366,9	364,3
	Outras funções	31,7	35,0	25,0	120,5	30,9	25,7	29,1
Brasil	Social	52897,3	52875,8	57290,6	59669,2	64778,5	66924,7	71170,3
	Overhead	20241,5	17006,0	15765,0	16721,1	19386,5	20247,9	21377,9
	Infra-estrutura	6575,1	7314,8	6469,9	5932,3	4720,5	4754,4	5307,0
	Outras funções	1115,7	1153,3	1477,1	1802,3	838,9	749,4	779,8

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Tabela A-4 – Evolução das variáveis orçamentárias indicadoras de desempenho, segundo regiões do Brasil — 1998 a 2004 (1998=100)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Norte	População	100,0	102,2	104,5	113,7	116,0	118,6	123,4
	Despesa Orçamentária	100,0	94,4	104,8	118,6	130,1	127,6	140,5
	Receita Orçamentária	100,0	98,1	115,5	124,9	135,0	131,5	146,9
	Dívida	100,0	116,2	123,0	125,8	133,2	126,3	104,6
Nordeste	População	100,0	101,3	102,5	105,0	106,3	107,5	110,0
	Despesa Orçamentária	100,0	97,5	110,4	118,1	127,6	125,7	136,7
	Receita Orçamentária	100,0	101,9	115,3	122,7	131,1	127,2	144,3
	Dívida	100,0	128,0	151,3	110,4	127,4	115,5	92,4
Sudeste	População	100,0	101,2	102,5	105,9	107,3	108,6	111,3
	Despesa Orçamentária	100,0	96,0	96,3	99,6	105,6	110,2	116,5
	Receita Orçamentária	100,0	96,7	104,7	109,3	108,2	110,5	121,0
	Dívida	100,0	115,4	127,1	132,7	156,4	157,4	165,7
Sul	População	100,0	101,3	102,5	105,2	106,4	107,6	110,2
	Despesa Orçamentária	100,0	98,2	102,7	102,9	109,0	114,8	121,2
	Receita Orçamentária	100,0	96,0	103,8	107,4	110,8	115,1	123,0
	Dívida	100,0	123,9	137,6	150,2	171,4	138,5	144,2
Centro-Oeste	População	100,0	102,0	104,0	107,9	109,8	111,7	115,7
	Despesa Orçamentária	100,0	104,1	111,6	119,7	132,7	134,2	145,6
	Receita Orçamentária	100,0	105,3	121,3	126,9	137,6	138,3	158,1
	Dívida	100,0	88,5	233,1	231,1	239,8	186,2	184,2
Brasil	População	100,0	101,3	102,7	106,1	107,5	108,9	111,7
	Despesa Orçamentária	100,0	96,9	100,2	104,1	111,0	114,7	122,0
	Receita Orçamentária	100,0	97,6	106,9	111,8	113,7	115,4	126,7
	Dívida	100,0	115,9	130,1	134,3	157,2	155,0	161,5

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Tabela A-5 – Número de municípios deficitários no Brasil e regiões entre 1998 e 2004

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1998	63	295	612	412	151	1533
1999	53	301	451	372	125	1302
2000	24	194	438	328	83	1067
2001	26	247	218	93	74	658
2002	45	296	413	231	88	1073
2003	47	419	568	332	105	1471
2004	42	201	346	226	56	871
Total de Municípios da Amostra	92	552	905	857	191	2597

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

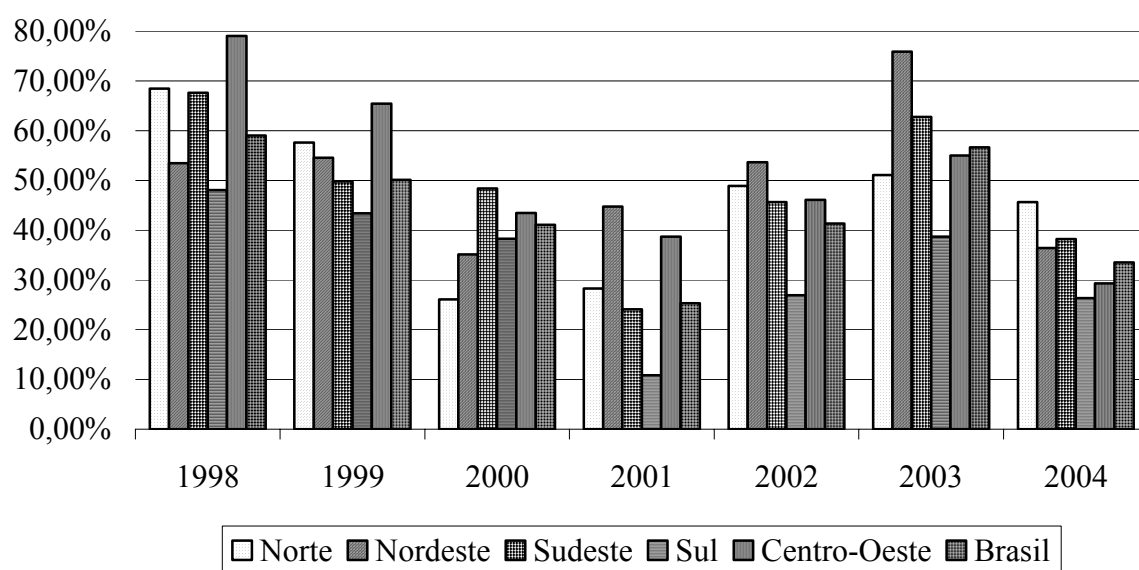


Gráfico A-1 – Percentual de municípios deficitários no Brasil e regiões entre 1998 e 2004

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Tabela A-6 – Evolução das despesas correntes e de capital, e suas sub-categorias, segundo regiões do Brasil — 1998 a 2004 (1998=100)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Norte	Despesas Correntes	100	99,5	107,7	124,2	130,1	137,9	151,6
	Despesas com Pessoal	100	99,2	111,9	133,0	134,9	143,0	147,0
	Outras Despesas Correntes	100	100,0	103,9	116,5	126,2	134,1	157,4
	Juros e Encargos da Dívida	100	88,3	95,7	85,8	94,1	89,9	82,4
	Despesas de Capital	100	75,3	94,1	97,9	130,1	89,2	99,4
	Investimentos	100	74,0	94,8	96,3	138,3	90,4	102,2
	Outras Despesas de Capital	100	75,8	74,5	77,4	20,6	28,4	24,6
	Amortizações	100	109,6	117,9	186,2	153,8	191,3	188,1
Nordeste	Despesas Correntes	100	102,5	113,3	124,3	129,4	133,2	143,3
	Despesas com Pessoal	100	101,2	110,9	123,0	127,7	132,8	140,1
	Outras Despesas Correntes	100	104,7	117,4	127,4	133,3	136,4	149,1
	Juros e Encargos da Dívida	100	68,7	54,3	64,0	57,0	46,7	48,7
	Despesas de Capital	100	72,0	95,1	86,3	118,1	86,7	103,0
	Investimentos	100	70,0	94,1	83,3	120,4	83,0	100,2
	Outras Despesas de Capital	100	65,8	102,6	72,8	63,4	31,3	38,4
	Amortizações	100	94,4	101,8	122,0	121,9	149,3	160,9
Sudeste	Despesas Correntes	100	102,3	104,9	111,1	113,6	118,6	125,1
	Despesas com Pessoal	100	97,1	104,6	109,4	113,5	118,8	125,1
	Outras Despesas Correntes	100	108,8	104,9	110,2	111,0	115,6	122,3
	Juros e Encargos da Dívida	100	87,9	111,7	153,0	155,4	162,8	172,0
	Despesas de Capital	100	70,0	60,5	52,5	72,8	75,5	81,0
	Investimentos	100	86,1	95,6	78,8	124,9	126,8	143,8
	Outras Despesas de Capital	100	113,1	80,1	54,9	37,8	50,6	22,7
	Amortizações	100	39,4	15,3	22,4	24,5	25,1	27,4
Sul	Despesas Correntes	100	100,5	104,3	106,8	109,1	118,0	123,5
	Despesas com Pessoal	100	100,4	108,1	111,0	115,2	124,2	129,6
	Outras Despesas Correntes	100	102,3	103,1	105,0	105,7	114,7	120,8
	Juros e Encargos da Dívida	100	59,0	47,8	55,8	56,7	59,2	54,5
	Despesas de Capital	100	84,5	93,5	79,9	108,3	95,9	107,1
	Investimentos	100	80,8	94,8	75,2	108,5	95,0	109,5
	Outras Despesas de Capital	100	86,3	81,1	65,8	59,5	40,2	48,4
	Amortizações	100	103,1	93,3	113,0	133,3	130,7	126,1
Centro-Oeste	Despesas Correntes	100	110,0	120,2	127,2	136,5	145,0	157,8
	Despesas com Pessoal	100	104,0	113,6	119,0	137,4	148,7	162,2
	Outras Despesas Correntes	100	116,1	127,1	135,1	137,5	142,6	155,5
	Juros e Encargos da Dívida	100	81,5	86,7	100,4	72,1	117,1	108,0
	Despesas de Capital	100	79,8	75,7	89,0	117,3	89,4	95,0
	Investimentos	100	75,5	71,1	82,9	119,1	86,1	90,4
	Outras Despesas de Capital	100	157,0	155,6	196,3	62,6	79,9	104,2
	Amortizações	100	100,8	99,4	120,1	117,1	132,2	145,3
Brasil	Despesas Correntes	100	102,2	106,6	113,0	116,2	122,1	129,4
	Despesas com Pessoal	100	98,6	106,6	112,5	117,2	123,6	130,0
	Outras Despesas Correntes	100	107,0	107,2	112,8	114,6	120,1	128,3
	Juros e Encargos da Dívida	100	81,1	94,9	126,2	126,8	132,8	138,2
	Despesas de Capital	100	73,2	71,4	64,0	87,6	81,1	88,8
	Investimentos	100	81,0	93,3	80,1	121,3	108,3	123,6
	Outras Despesas de Capital	100	107,2	82,2	59,8	41,5	48,2	27,8
	Amortizações	100	46,8	25,2	34,1	37,2	38,8	41,0

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Tabela A-7 – Evolução das despesas segmentadas por função, segundo regiões do Brasil — 1998 a 2004 (1998=100)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Norte	Social	100,0	94,2	108,2	119,4	145,5	141,1	156,4
	Overhead	100,0	95,0	90,7	97,6	112,3	119,1	129,9
	Infra	100,0	96,0	110,5	158,8	72,4	56,0	56,1
	Outras funções	100,0	73,4	185,3	219,6	79,6	105,4	128,2
Nordeste	Social	100,0	96,4	116,6	124,6	134,7	132,5	143,3
	Overhead	100,0	92,6	97,6	105,6	126,9	131,4	145,7
	Infra	100,0	131,8	99,7	101,1	80,2	62,8	67,3
	Outras funções	100,0	98,9	82,3	92,7	48,1	32,0	35,5
Sudeste	Social	100,0	100,5	105,2	108,7	117,4	122,1	129,0
	Overhead	100,0	77,4	69,2	73,7	84,7	88,3	91,0
	Infra	100,0	121,6	109,7	91,9	67,7	76,8	91,6
	Outras funções	100,0	129,7	139,6	275,0	135,1	125,4	133,9
Sul	Social	100,0	100,6	111,2	114,0	121,2	129,8	136,1
	Overhead	100,0	95,0	86,9	93,8	109,1	113,2	123,4
	Infra	100,0	95,5	79,8	72,5	68,5	66,1	68,4
	Outras funções	100,0	83,2	158,4	80,1	35,1	32,3	27,4
Centro-Oeste	Social	100,0	104,7	115,1	125,2	143,7	144,5	160,8
	Overhead	100,0	106,2	109,5	99,1	113,9	126,0	129,8
	Infra	100,0	95,2	97,2	113,1	111,9	93,4	92,7
	Outras funções	100,0	110,4	78,8	380,3	97,5	81,0	91,8
Brasil	Social	100,0	100,0	108,3	112,8	122,5	126,5	134,5
	Overhead	100,0	84,0	77,9	82,6	95,8	100,0	105,6
	Infra	100,0	111,3	98,4	90,2	71,8	72,3	80,7
	Outras funções	100,0	103,4	132,4	161,5	75,2	67,2	69,9

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Tabela A-8 – Evolução das variáveis orçamentárias indicadoras de desempenho, segundo regiões do Brasil — 1998 a 2004 (per capita)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Norte	Despesa Orçamentária	568,8	525,2	570,7	593,5	637,7	611,9	647,6
	Receita Orçamentária	547,0	525,0	605,0	601,2	636,7	606,7	651,1
	Superávit	-21,8	-0,2	34,3	7,7	-1,0	-5,2	3,5
	Dívida	58,1	66,1	68,5	64,3	66,8	61,9	49,3
Nordeste	Despesa Orçamentária	478,5	461,0	515,2	538,1	574,6	559,7	594,9
	Receita Orçamentária	463,4	466,5	521,0	541,4	571,6	548,5	607,8
	Superávit	-15,1	5,6	5,8	3,2	-3,0	-11,2	12,9
	Dívida	51,3	64,9	75,8	54,0	61,5	55,2	43,1
Sudeste	Despesa Orçamentária	943,2	894,5	886,2	887,1	928,1	956,9	987,4
	Receita Orçamentária	917,0	875,9	937,5	945,7	924,5	933,2	996,6
	Superávit	-26,2	-18,5	51,2	58,6	-3,6	-23,7	9,2
	Dívida	491,4	560,0	609,8	615,2	716,1	712,3	731,5
Sul	Despesa Orçamentária	798,5	774,4	800,1	781,1	818,3	851,9	878,1
	Receita Orçamentária	810,6	768,9	821,2	827,8	844,1	867,4	905,0
	Superávit	12,1	-5,5	21,0	46,6	25,8	15,5	27,0
	Dívida	84,4	103,3	113,3	120,5	136,0	108,7	110,5
Centro-Oeste	Despesa Orçamentária	671,8	686,1	720,9	745,5	812,1	806,7	845,4
	Receita Orçamentária	639,1	659,7	745,5	751,5	801,1	791,0	873,6
	Superávit	-32,7	-26,4	24,6	5,9	-11,0	-15,7	28,2
	Dívida	75,7	65,7	169,8	162,2	165,3	126,2	120,6
Brasil	Despesa Orçamentária	790,9	756,6	772,1	775,8	816,8	833,1	864,3
	Receita Orçamentária	774,2	745,8	806,3	815,8	818,6	820,8	878,4
	Superávit	-16,7	-10,8	34,2	40,0	1,9	-12,3	14,1
	Dívida	282,4	323,1	358,0	357,3	413,1	402,0	408,5

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Tabela A-9 – Evolução das despesas correntes e de capital, e suas sub-categorias, segundo regiões do Brasil — 1998 a 2004 (per capita)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Norte	Despesas Correntes	448,0	436,2	461,9	489,4	502,2	521,0	550,3
	Despesas com Pessoal	216,7	210,4	232,2	253,5	252,0	261,3	258,2
	Outras Despesas Correntes	226,6	221,8	225,5	232,4	246,4	256,2	289,0
	Juros e Encargos da Dívida	4,7	4,0	4,3	3,5	3,8	3,5	3,1
	Despesas de Capital	120,8	89,0	108,8	104,1	135,5	90,9	97,3
	Investimentos	107,8	78,0	97,8	91,3	128,5	82,1	89,2
	Outras Despesas de Capital	8,9	6,6	6,4	6,1	1,6	2,2	1,8
	Amortizações	4,1	4,4	4,6	6,7	5,4	6,6	6,3
Nordeste	Despesas Correntes	401,1	405,9	443,4	474,5	488,5	497,2	522,4
	Despesas com Pessoal	187,0	186,8	202,3	218,9	224,7	231,0	238,3
	Outras Despesas Correntes	207,5	214,6	237,5	251,6	260,2	263,4	281,2
	Juros e Encargos da Dívida	6,6	4,5	3,5	4,0	3,6	2,9	2,9
	Despesas de Capital	77,5	55,1	71,9	63,6	86,1	62,5	72,5
	Investimentos	67,3	46,5	61,7	53,3	76,3	52,0	61,3
	Outras Despesas de Capital	3,3	2,2	3,4	2,3	1,9	0,9	1,1
	Amortizações	6,9	6,4	6,8	8,0	7,9	9,6	10,1
Sudeste	Despesas Correntes	759,2	767,2	777,6	795,8	803,4	829,0	853,5
	Despesas com Pessoal	383,7	368,2	391,7	396,4	405,9	419,8	431,3
	Outras Despesas Correntes	353,5	380,0	362,0	367,8	365,8	376,4	388,4
	Juros e Encargos da Dívida	21,9	19,0	23,9	31,6	31,7	32,9	33,9
	Despesas de Capital	184,0	127,2	108,7	91,3	124,8	127,9	133,8
	Investimentos	85,5	72,7	79,8	63,6	99,5	99,9	110,5
	Outras Despesas de Capital	22,3	24,9	17,5	11,6	7,9	10,4	4,5
	Amortizações	76,2	29,6	11,4	16,1	17,4	17,6	18,8
Sul	Despesas Correntes	683,3	678,3	695,0	693,5	701,0	749,3	766,1
	Despesas com Pessoal	320,2	317,5	337,7	337,8	346,8	369,7	376,6
	Outras Despesas Correntes	348,7	352,4	350,6	348,1	346,6	371,7	382,3
	Juros e Encargos da Dívida	14,4	8,4	6,7	7,6	7,7	7,9	7,1
	Despesas de Capital	115,2	96,2	105,1	87,6	117,3	102,7	112,0
	Investimentos	89,4	71,4	82,7	63,9	91,2	78,9	88,9
	Outras Despesas de Capital	9,1	7,8	7,2	5,7	5,1	3,5	3,9
	Amortizações	16,7	17,0	15,2	18,0	21,0	20,3	19,2
Centro-Oeste	Despesas Correntes	540,6	583,4	625,3	637,2	672,0	701,7	737,6
	Despesas com Pessoal	248,0	252,9	270,9	273,5	310,4	330,1	347,8
	Outras Despesas Correntes	284,3	323,9	347,5	356,1	356,1	362,9	382,2
	Juros e Encargos da Dívida	8,2	6,6	6,9	7,6	5,4	8,6	7,7
	Despesas de Capital	131,2	102,7	95,6	108,3	140,2	105,1	107,8
	Investimentos	117,3	86,8	80,2	90,1	127,2	90,4	91,7
	Outras Despesas de Capital	3,8	5,9	5,7	7	2,2	2,8	3,4
	Amortizações	10,1	10,0	9,7	11,2	10,8	11,9	12,7
Brasil	Despesas Correntes	647,1	652,8	672,0	688,9	699,5	725,9	749,9
	Despesas com Pessoal	317,3	308,7	329,5	336,4	346,0	360,1	369,5
	Outras Despesas Correntes	313,9	331,4	327,8	333,7	334,8	346,4	360,8
	Juros e Encargos da Dívida	15,9	12,7	14,7	18,9	18,7	19,4	19,6
	Despesas de Capital	143,9	103,9	100,1	86,8	117,3	107,2	114,4
	Investimentos	85,5	68,4	77,8	64,6	96,5	85,1	94,7
	Outras Despesas de Capital	14,4	15,2	11,5	8,1	5,6	6,4	3,6
	Amortizações	44,0	20,3	10,8	14,1	15,2	15,7	16,1

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Tabela A-10 – Evolução das despesas segmentadas por função, segundo regiões do Brasil — 1998 a 2004 (per capita)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Norte	Social	373,1	343,9	386,4	391,9	467,8	444,0	473,1
	Overhead	138,1	128,4	119,9	118,6	133,7	138,6	145,4
	Infra	52,6	49,4	55,6	73,5	32,8	24,8	23,9
	Outras funções	5,0	3,6	8,8	9,6	3,4	4,4	5,1
Nordeste	Social	330,5	314,7	375,8	392,1	419,1	407,6	430,7
	Overhead	108,8	99,5	103,5	109,4	129,9	132,9	144,1
	Infra	26,1	34,0	25,4	25,1	19,7	15,3	16,0
	Outras funções	13,1	12,8	10,5	11,6	5,9	3,9	4,2
Sudeste	Social	623,8	619,1	640,8	640,1	682,4	701,4	723,1
	Overhead	249,5	190,7	168,4	173,6	197,0	202,8	203,9
	Infra	62,5	75,1	67,0	54,2	39,4	44,2	51,5
	Outras funções	7,4	9,5	10,1	19,2	9,3	8,5	8,9
Sul	Social	489,7	486,6	531,3	530,6	557,8	590,6	604,9
	Overhead	178,7	167,6	151,4	159,3	183,2	188,0	200,1
	Infra	109,2	103,0	85,0	75,2	70,3	67,0	67,8
	Outras funções	21,0	17,2	32,4	16,0	6,9	6,3	5,2
Centro-Oeste	Social	432,2	443,9	478,5	501,6	565,7	559,2	600,9
	Overhead	163,9	170,8	172,6	150,6	170,0	184,9	183,9
	Infra	70,0	65,4	65,5	73,4	71,4	58,5	56,1
	Outras funções	5,6	6,1	4,3	19,9	5,0	4,1	4,5
Brasil	Social	517,6	510,6	546,1	550,3	589,7	601,6	623,7
	Overhead	198,1	164,2	150,3	154,2	176,5	182,0	187,3
	Infra	64,3	70,6	61,7	54,7	43,0	42,7	46,5
	Outras funções	10,9	11,1	14,1	16,6	7,6	6,7	6,8

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Tabela A-11 – Evolução das despesas correntes e de capital, e suas sub-categorias, segundo regiões do Brasil — 1998 a 2004 (em % da despesa orçamentária)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Norte	Despesas Correntes	78,8	83,1	80,9	82,5	78,8	85,1	85,0
	Despesas com Pessoal	38,1	40,1	40,7	42,7	39,5	42,7	39,9
	Outras Despesas Correntes	39,8	42,2	39,5	39,2	38,6	41,9	44,6
	Juros e Encargos da Dívida	0,8	0,8	0,8	0,6	0,6	0,6	0,5
	Despesas de Capital	21,2	16,9	19,1	17,5	21,2	14,9	15,0
	Investimentos	18,9	14,9	17,1	15,4	20,1	13,4	13,8
	Outras Despesas de Capital	1,6	1,2	1,2	1	0,2	0,4	0,2
	Amortizações	0,7	0,8	0,8	1,1	0,9	1,1	1,0
Nordeste	Despesas Correntes	83,8	88,1	86,1	88,2	85,0	88,8	87,8
	Despesas com Pessoal	39,1	40,5	39,3	40,7	39,1	41,3	40,0
	Outras Despesas Correntes	43,4	46,5	46,1	46,7	45,3	47,1	47,3
	Juros e Encargos da Dívida	1,4	1,0	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5
	Despesas de Capital	16,2	11,9	13,9	11,8	15,0	11,2	12,2
	Investimentos	14,1	10,1	12,0	9,9	13,3	9,3	10,3
	Outras Despesas de Capital	0,7	0,4	0,6	0,4	0,3	0,2	0,2
	Amortizações	1,4	1,4	1,3	1,5	1,4	1,7	1,7
Sudeste	Despesas Correntes	80,5	85,8	87,7	89,7	86,6	86,6	86,4
	Despesas com Pessoal	40,7	41,2	44,2	44,7	43,7	43,9	43,7
	Outras Despesas Correntes	37,5	42,5	40,8	41,5	39,4	39,3	39,3
	Juros e Encargos da Dívida	2,3	2,1	2,7	3,6	3,4	3,4	3,4
	Despesas de Capital	19,5	14,2	12,3	10,3	13,4	13,4	13,6
	Investimentos	9,1	8,1	9,0	7,2	10,7	10,4	11,2
	Outras Despesas de Capital	2,3	2,8	2	1,3	0,8	1,2	0,5
	Amortizações	8,1	3,3	1,3	1,8	1,9	1,8	1,9
Sul	Despesas Correntes	85,6	87,6	86,9	88,8	85,7	87,9	87,2
	Despesas com Pessoal	40,1	41,0	42,2	43,3	42,4	43,4	42,9
	Outras Despesas Correntes	43,7	45,5	43,8	44,6	42,4	43,6	43,5
	Juros e Encargos da Dívida	1,8	1,1	0,8	1,0	0,9	0,9	0,8
	Despesas de Capital	14,4	12,4	13,1	11,2	14,3	12,1	12,8
	Investimentos	11,2	9,2	10,3	8,2	11,1	9,3	10,1
	Outras Despesas de Capital	1,1	1	0,9	0,7	0,6	0,4	0,5
	Amortizações	2,1	2,2	1,9	2,3	2,6	2,4	2,2
Centro-Oeste	Despesas Correntes	80,5	85,0	86,7	85,5	82,7	87,0	87,3
	Despesas com Pessoal	36,9	36,9	37,6	36,7	38,2	40,9	41,1
	Outras Despesas Correntes	42,3	47,2	48,2	47,8	43,9	45,0	45,2
	Juros e Encargos da Dívida	1,2	1,0	1,0	1,0	0,7	1,1	0,9
	Despesas de Capital	19,5	15,0	13,3	14,5	17,3	13,0	12,7
	Investimentos	17,5	12,7	11,1	12,1	15,7	11,2	10,8
	Outras Despesas de Capital	0,5	0,8	0,9	0,9	0,3	0,3	0,4
	Amortizações	1,5	1,5	1,3	1,5	1,3	1,5	1,5
Brasil	Despesas Correntes	81,8	86,3	87,0	88,8	85,6	87,1	86,8
	Despesas com Pessoal	40,1	40,8	42,7	43,4	42,4	43,2	42,7
	Outras Despesas Correntes	39,7	43,8	42,5	43,0	41,0	41,6	41,7
	Juros e Encargos da Dívida	2,0	1,7	1,9	2,4	2,3	2,3	2,3
	Despesas de Capital	18,2	13,7	13,0	11,2	14,4	12,9	13,2
	Investimentos	10,8	9,0	10,1	8,3	11,8	10,2	11,0
	Outras Despesas de Capital	1,8	2	1,5	1,1	0,7	0,8	0,3
	Amortizações	5,6	2,7	1,4	1,8	1,9	1,9	1,9

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Tabela A-12 – Evolução das despesas segmentadas por função, segundo regiões do Brasil — 1998 a 2004
(em % da despesa orçamentária)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Norte	Social	65,6	65,5	67,7	66,0	73,4	72,6	73,1
	Overhead	24,3	24,4	21,0	20,0	21,0	22,7	22,5
	Infra-estrutura	9,2	9,4	9,7	12,4	5,1	4,1	3,7
	Outras funções	0,9	0,7	1,5	1,6	0,5	0,7	0,8
Nordeste	Social	69,1	68,3	72,9	72,9	72,9	72,8	72,4
	Overhead	22,7	21,6	20,1	20,3	22,6	23,8	24,2
	Infra-estrutura	5,5	7,4	4,9	4,7	3,4	2,7	2,7
	Outras funções	2,7	2,8	2,0	2,2	1,0	0,7	0,7
Sudeste	Social	66,1	69,2	72,3	72,2	73,5	73,3	73,2
	Overhead	26,4	21,3	19,0	19,6	21,2	21,2	20,7
	Infra-estrutura	6,6	8,4	7,6	6,1	4,2	4,6	5,2
	Outras funções	0,8	1,1	1,1	2,2	1,0	0,9	0,9
Sul	Social	61,3	62,8	66,4	67,9	68,2	69,3	68,9
	Overhead	22,4	21,6	18,9	20,4	22,4	22,1	22,8
	Infra-estrutura	13,7	13,3	10,6	9,6	8,6	7,9	7,7
	Outras funções	2,6	2,2	4,1	2,0	0,8	0,7	0,6
Centro-Oeste	Social	64,3	64,7	66,4	67,3	69,7	69,3	71,1
	Overhead	24,4	24,9	23,9	20,2	20,9	22,9	21,8
	Infra-estrutura	10,4	9,5	9,1	9,8	8,8	7,3	6,6
	Outras funções	0,8	0,9	0,6	2,7	0,6	0,5	0,5
Brasil	Social	65,4	67,5	70,7	70,9	72,2	72,2	72,2
	Overhead	25,0	21,7	19,5	19,9	21,6	21,8	21,7
	Infra-estrutura	8,1	9,3	8,0	7,1	5,3	5,1	5,4
	Outras funções	1,4	1,5	1,8	2,1	0,9	0,8	0,8

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

**Tabela A-13 – Evolução da arrecadação própria e da receita de transferências segundo regiões do Brasil
— 1998 a 2004 (em % da receita orçamentária)**

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Norte	Arrecadação Própria	22,9	22,4	22,4	21,4	21,8	22,6	22,7
	Receita de Transferências Correntes	68,0	70,9	70,5	70,7	68,0	72,3	71,4
Nordeste	Arrecadação Própria	18,7	18,5	19,7	19,0	21,3	20,4	21,2
	Receita de Transferências Correntes	74,8	77,1	75,6	77,2	72,9	76,3	74,9
Sudeste	Arrecadação Própria	39,5	39,7	39,6	38,9	40,3	41,3	40,9
	Receita de Transferências Correntes	49,8	55,4	56,3	56,9	54,4	53,5	54,4
Sul	Arrecadação Própria	29,1	30,3	29,6	30,2	32,3	33,4	32,8
	Receita de Transferências Correntes	63,3	65,0	65,2	66,0	62,4	62,1	62,3
Centro-Oeste	Arrecadação Própria	23,4	22,2	22,8	21,5	22,1	25,1	26,4
	Receita de Transferências Correntes	63,0	67,9	71,9	73,1	70,4	70,4	68,6
Brasil	Arrecadação Própria	33,7	33,8	33,6	33,1	34,4	35,4	35,1
	Receita de Transferências Correntes	56,7	61,1	61,8	62,7	59,9	59,8	60,2

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

**APÊNDICE B – VALORES ABSOLUTOS DAS VARIÁVEIS ANALISADAS PARA
OS MUNICÍPIOS DE ACORDO COM O TAMANHO DA POPULAÇÃO**

Tabela B-1 – Evolução das variáveis orçamentárias indicadoras de desempenho, segundo tamanho da população dos municípios — 1998 a 2004 (variáveis fiscais em milhões de reais)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Municípios com população menor que 50 mil	População	26179156	26348140	26517681	27297808	27510683	27715404	28133575
	Despesa Orçamentária	16776,4	16652,0	18032,2	18718,1	20047,1	19902,5	21149,3
	Receita Orçamentária	16393,8	16594,4	18232,5	19312,1	20278,1	19766,3	21745,1
	Superávit	-382,6	-57,6	200,2	594,0	231,0	-136,3	595,8
	Dívida	661,0	722,5	760,9	787,6	729,0	699,7	666,7
Municípios com população entre 50 e 300 mil	População	27686126	28236543	28788723	29705739	30206685	30715499	31786954
	Despesa Orçamentária	17922,1	17961,9	19584,0	20362,8	21791,0	22815,7	24748,7
	Receita Orçamentária	17334,2	17754,5	19917,0	21111,1	22088,3	22793,3	25205,6
	Superávit	-587,8	-207,4	333,0	748,3	297,3	-22,4	456,9
	Dívida	2568,6	2799,9	2904,3	3050,2	2663,0	2643,5	2811,7
Municípios com população entre 300 mil e 1 milhão	População	18982572	19342120	19703742	20209086	20547670	20887791	21583556
	Despesa Orçamentária	13972,6	13981,3	14748,7	15138,5	15567,2	15971,3	17383,4
	Receita Orçamentária	13559,9	13740,5	15245,4	15632,3	15630,9	15883,6	17557,1
	Superávit	-412,7	-240,8	496,7	493,8	63,8	-87,6	173,6
	Dívida	1706,5	1874,6	2401,8	2482,6	3423,2	3091,1	2900,6
Municípios com população superior a 1 milhão	População	29348236	29624893	29902520	31226744	31587244	31922752	32614667
	Despesa Orçamentária	32158,5	29754,7	28637,7	29905,5	32319,3	33986,8	35353,7
	Receita Orçamentária	31830,6	29139,2	31195,8	32404,7	31932,7	32859,7	35734,1
	Superávit	-327,9	-615,5	2558,1	2499,2	-386,6	-1127,2	380,4
	Dívida	23926,8	28058,4	31491,5	32428,8	38560,6	38289,1	40239,8
Geral	População	102196090	103551696	104912666	108439377	109852282	111241446	114118752
	Despesa Orçamentária	80829,6	78349,9	81002,6	84124,8	89724,5	92676,4	98635,0
	Receita Orçamentária	79118,5	77228,6	84590,7	88460,3	89930,0	91302,8	100241,9
	Superávit	-1711,0	-1121,3	3588,1	4335,4	205,5	-1373,5	1606,8
	Dívida	28863,0	33455,4	37558,5	38749,2	45375,8	44723,4	46618,8

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Tabela B-2 – Evolução das despesas correntes e de capital, e suas sub-categorias, segundo tamanho da população dos municípios — 1998 a 2004 (em milhões de reais)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Municípios com população menor que 50 mil	Despesas Correntes	13837,4	14406,6	15541,6	16421,0	16581,0	17423,1	18441,4
	Despesas com Pessoal	6694,7	6891,7	7609,9	8079,7	8184,6	8572,0	8992,9
	Outras Despesas Correntes	7055,0	7433,7	7873,3	8281,6	8338,8	8797,6	9392,9
	Juros e Encargos da Dívida	87,7	81,2	58,5	59,6	57,6	53,5	55,7
	Despesas de Capital	2939,0	2245,4	2490,3	2297,1	3466,0	2479,5	2707,8
	Investimentos	2504,8	1820,7	2080,0	1862,9	3037,4	2054,4	2299,2
	Outras Despesas de Capital	149,6	111,6	118,0	97,8	73,8	60,6	33,2
	Amortizações	284,6	313,1	292,3	336,4	354,8	364,5	375,5
Municípios com população entre 50 e 300 mil	Despesas Correntes	15024,2	15532,1	16830,2	17805,6	18237,6	19570,8	21024,8
	Despesas com Pessoal	7665,0	7662,1	8639,1	8990,6	9337,5	9870,3	10597,9
	Outras Despesas Correntes	7104,6	7679,6	8035,2	8634,3	8714,1	9504,8	10238,3
	Juros e Encargos da Dívida	254,6	190,3	155,9	180,6	186,0	195,7	188,6
	Despesas de Capital	2898,0	2429,8	2753,8	2557,2	3553,4	3244,9	3723,9
	Investimentos	2377,1	1883,6	2284,8	2000,9	2994,9	2695,5	3189,0
	Outras Despesas de Capital	187,8	170,1	151,6	143,2	86,0	73,1	38,7
	Amortizações	333,1	376,2	317,3	413,1	472,5	476,2	496,2
Municípios com população entre 300 mil e 1 milhão	Despesas Correntes	12326,3	12521,0	13105,5	13473,0	13591,2	14185,0	15232,0
	Despesas com Pessoal	6126,7	5971,2	6302,9	6518,4	6695,5	6959,9	7424,7
	Outras Despesas Correntes	5903,7	6357,1	6658,1	6804,5	6719,7	7046,4	7629,3
	Juros e Encargos da Dívida	295,8	192,7	144,5	150,2	176,0	178,8	178,0
	Despesas de Capital	1646,4	1460,3	1643,2	1665,5	1976,0	1786,2	2151,4
	Investimentos	1327,2	1173,0	1371,0	1366,6	1705,9	1506,9	1853,3
	Outras Despesas de Capital	127,8	92,4	121,5	111,0	46,6	46,2	62,3
	Amortizações	191,4	194,9	150,7	187,8	223,5	233,2	235,8
Municípios com população superior a 1 milhão	Despesas Correntes	24940,2	25134,5	25026,3	27009,7	28430,1	29574,9	30882,8
	Despesas com Pessoal	11937,6	11440,1	12021,7	12888,3	13789,9	14660,6	15148,3
	Outras Despesas Correntes	12019,4	12844,3	11825,1	12465,5	13004,3	13188,6	13916,0
	Juros e Encargos da Dívida	983,2	850,1	1179,5	1655,8	1636,0	1725,7	1818,5
	Despesas de Capital	7218,3	4620,2	3611,4	2895,8	3889,2	4411,9	4470,9
	Investimentos	2533,7	2202,8	2423,7	1776,0	2865,4	3215,1	3462,4
	Outras Despesas de Capital	1001,1	1197,8	813,8	524,7	402,0	526,7	273,9
	Amortizações	3683,5	1219,6	373,9	595,1	621,7	670,1	734,7
Geral	Despesas Correntes	66128	67594	70504	74709	76840	80754	85581
	Despesas com Pessoal	32424	31965	34574	36477	38007	40063	42164
	Outras Despesas Correntes	32083	34315	34392	36186	36777	38537	41176
	Juros e Encargos da Dívida	1621	1314	1538	2046	2056	2154	2241
	Despesas de Capital	14702	10756	10499	9416	12885	11923	13054
	Investimentos	8743	7080	8160	7007	10604	9472	10804
	Outras Despesas de Capital	1466	1572	1205	877	608	707	408
	Amortizações	4492	2104	1134	1532	1673	1744	1842

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

Tabela B-3 – Evolução das despesas segmentadas por função, segundo tamanho da população dos municípios — 1998 a 2004 (em milhões de reais)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Municípios com população menor que 50 mil	Social	10742,8	10835,7	11990,5	12567,7	13444,4	13445,5	14495,7
	Overhead	3930,2	3935,1	3983,7	4219,3	4515,1	4558,2	4768,4
	Infra	1970,6	1758,8	1936,5	1796,5	1951,2	1800,0	1802,8
	Outras funções	132,8	122,4	121,5	134,6	136,3	98,8	82,4
Municípios com população entre 50 e 300 mil	Social	11944,8	12268,9	13505,8	14240,3	15604,7	16431,9	17803,5
	Overhead	4457,1	4257,0	4265,2	4320,4	5077,0	5287,2	5773,2
	Infra	1285,6	1249,8	1504,4	1290,5	943,1	948,5	1007,9
	Outras funções	234,5	186,3	308,5	511,6	166,2	148,0	164,1
Municípios com população entre 300 mil e 1 milhão	Social	9704,8	9628,3	10834,9	11025,2	11445,9	11865,2	12866,8
	Overhead	3201,9	2815,1	2714,2	2694,6	3430,2	3515,5	3922,0
	Infra	855,5	1235,3	1022,4	941,4	544,5	446,4	430,4
	Outras funções	210,4	302,6	177,3	477,4	146,5	144,2	164,1
Municípios com população superior a 1 milhão	Social	20504,9	20142,9	20959,3	21836,1	24283,4	25182,0	26004,2
	Overhead	8652,2	5998,8	4802,0	5486,8	6364,2	6886,9	6914,3
	Infra	2463,4	3071,0	2006,5	1903,9	1281,7	1559,5	2065,9
	Outras funções	537,9	542,0	869,9	678,7	389,9	358,4	369,2
Geral	Social	52897,3	52875,8	57290,6	59669,2	64778,5	66924,7	71170,3
	Overhead	20241,5	17006,0	15765,0	16721,1	19386,5	20247,9	21377,9
	Infra	6575,1	7314,8	6469,9	5932,3	4720,5	4754,4	5307,0
	Outras funções	1115,7	1153,3	1477,1	1802,3	838,9	749,4	779,8

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)

APÊNDICE C – RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS E ARRECADAÇÃO PRÓPRIA

Tabela C-1 – Evolução da arrecadação própria e da receita de transferências— 1998 a 2004 (em % da receita orçamentária)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Grupo 1	Arrecadação Própria	12,5	12,9	12,9	13,0	13,9	15,4	14,5
	Receita de Transferências Correntes	79,3	81,9	81,4	82,7	79,0	80,5	80,3
Grupo 2	Arrecadação Própria	28,2	27,3	27,0	26,6	29,5	30,8	30,4
	Receita de Transferências Correntes	66,7	69,0	68,7	69,8	64,9	64,9	64,9
Grupo 3	Arrecadação Própria	36,3	36,2	35,7	35,7	38,6	38,7	38,6
	Receita de Transferências Correntes	57,5	59,4	59,4	60,2	56,7	57,3	57,7
Grupo 4	Arrecadação Própria	46,4	48,4	48,8	48,0	48,8	49,0	49,2
	Receita de Transferências Correntes	39,2	45,3	47,2	47,2	45,9	45,1	45,9
Geral	Arrecadação Própria	33,7	33,8	33,6	33,1	34,4	35,4	35,1
	Receita de Transferências Correntes	56,7	61,1	61,8	62,7	59,9	59,8	60,2

FONTE: Elaboração própria com base nos dados da STN (FINBRA)