



Estudos Econômicos

Nº 035

**Leis Fiscais, Ideologia Política e Ajustes Orçamentários dos
Municípios Brasileiros**

*Ronaldo de Albuquerque e Arraes
Andrei Gomes Simonassi*

Julho de 2001

Associado à



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS
EPGE
Escola de Pós-Graduação
em Economia



Leis Fiscais, Ideologia Política e Ajustes Orçamentários dos Municípios Brasileiros

Resumo

Analisa-se o desempenho financeiro dos municípios brasileiros à nível regional no período 1989-1996 com base no cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 04/05/2000; e a preconização das metas propostas nas legendas político-partidárias dos municípios das três principais regiões do país através dos investimentos realizados em áreas sociais; além de averiguar acerca da influência da afinidade política entre governo estadual e municípios sobre a situação fiscal destes últimos. A sanção da LRF propõe uma maior austeridade no cumprimento das obrigações dispostas na Lei Camata II, permitindo a consecução do equilíbrio financeiro, bem como uma melhor alocação dos investimentos públicos municipais. Modelos econométricos em dados *cross section* e em painel permitiram constatar uma tendência de agravamento da situação econômico fiscal dos municípios brasileiros no final do período analisado, principalmente na região Sul. Verifica-se a inexistência de supremacia quanto ao ajuste fiscal entre os grupos políticos nas regiões Nordeste e Sul e uma situação caótica entre os municípios de administrações ditas conservadoras no Sudeste. Quanto à investimentos em capital social destaca-se o desempenho das administrações liberais no Nordeste. Ademais confirma-se que, à exceção da região Sul, a afinidade política com a esfera governamental influencia negativamente o desempenho das contas públicas municipais.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal, Finanças Municipais, Ajustes Fiscais, Ideologia Política.

Abstract

This article deals with the financial budget performance of the Brazilian counties at regional level in the period 1989-1996, taking as benchmark the execution of the Law of Fiscal Responsibility (LRF) of 05/04/2000 and the goals proposed in the legends of political-parties of the counties of the three main regions of the country. The sanction of LRF proposes a sharper austerity in the execution of the obligations disposed in the Law Camata 2 and it requires the attainment of the counties budget balance, as well as the economic viability of them. Besides, it is investigated the influence of state government on the counties budget performance. Based upon limited dependent variable panel data and cross-section econometric models, a tendency of worsening of the economic-fiscal situation of the Brazilian counties is verified in the last years of the analyzed period, fact that becomes most critical in the southern region of the country. It is still verified that there is no supremacy, regarding fiscal adjustment, between the two political party groups – liberal and conservative – in the northeastern and southern regions. Yet, a shuffling performance is found for the politically conservative counties in the South, regardless their economic size.

Key-Words: County Public Finance; Law of Fiscal Responsibility; Political Ideology

1. Introdução

A ampliação dos benefícios adquiridos pelos municípios brasileiros na Constituição de 1988, tornou-se um marco na história do federalismo fiscal brasileiro, tendo em vista o aumento substancial da descentralização, elevação da disponibilidade relativa de recursos financeiros pelos municípios, vis a vis os estados e a União, verificado após a referida carta, e viabilizado através das reformas tributária e das transferências intragovernamentais. Segundo SERRA e AFONSO (1991), a implementação desta reforma tributária implicou em uma perda estimada de recursos em poder da União em torno de 17%, enquanto os estados teriam um ganho médio de receita de 13% e os municípios em torno de 30%. Entretanto, este aumento de recursos destinados aos municípios não foi acompanhado de medidas que estimulassem a arrecadação municipal visando atingir a auto-suficiência no que se refere ao equacionamento dos gastos com pessoal através de recursos de suas receitas próprias. Este fenômeno de transferência de poder econômico aos níveis inferiores de governo consistiu na causa fundamental do agravamento da crise financeira dos municípios, uma vez que dispendo de mais recursos oriundos do ICMS e do FPM, o processo de criação de novos municípios se intensificou e, conseqüentemente, os recursos deste Fundo de Participação distribuídos à cada município se tornaram relativamente inferiores.

As crises recentes enfrentadas pela economia brasileira comprovam o grande obstáculo que os desequilíbrios fiscais representam à um crescimento econômico sustentável. A renegociação das dívidas por parte dos estados e da União tem promovido condições para que sejam efetivados ajustes fiscais, fato que, lamentavelmente, não tem sido realizado pela esfera municipal que, com sua baixíssima capacidade de poupança resultante dos altos gastos, principalmente com pessoal, tem comprometido seriamente a ética de responsabilidade fiscal.

Alguns estudos realizados a respeito das finanças municipais no Brasil identificam uma situação caótica nas contas públicas municipais, e que se agrava na medida em que a análise se dirige aos municípios mais pobres, onde há casos em que suas receitas próprias são insuficientes para sequer suprir os gastos com seus vereadores (GOMES e MACDOWEL, 1997), enquanto outros autores justificam o mal desempenho das contas públicas municipais pela necessidade de investimentos em algumas áreas, como saúde e educação, além do montante de recursos disponível para tal. Em alguns casos infere-se

ainda que a situação das contas públicas municipais pode estar atrelada à um bom relacionamento político entre estado e municípios.

Entretanto, a sanção da Lei Complementar n.º101 de 04/05/2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) parece ter induzido conscientização aos administradores municipais de que este seria o momento de solucionar os problemas relativos à negociação das suas dívidas, uma vez que dentre os principais pontos desta nova lei está a proibição de refinanciamentos, por parte da União, às dívidas estaduais e municipais.

Estudos na área de finanças municipais no Brasil são ainda recentes e muito escassos. Autores que realizaram estudos nesta área, GOMES e MACDOWEL (1997) e BOVO (1999), JORGE NETO (2000), restringiram seus trabalhos à estados específicos ou concentraram o foco de análise na questão da criação de municípios e/ou composição dos gastos públicos. A questão da análise da consistência de uma ideologia política quanto a austeridade fiscal das finanças públicas, bem como em relação à coerência dos preceitos político-partidários com a realização de investimentos, principalmente em capital social são aspectos inéditos à nível do federalismo fiscal brasileiro.

Em vista disso e do “novo” processo de descentralização, realizou-se uma análise da evolução do equilíbrio fiscal dos municípios à nível regional no período de 1989 à 1996, ressaltando a importância do controle de gastos, e a disponibilidade de investimentos em capital social. Levou-se em consideração a influência do relacionamento político entre as esferas de governo (estado – municípios) e da proposta político-partidária sobre o desempenho financeiro municipal, tendo em vista que o cumprimento das metas preconizadas pelos partidos mais modernos, que possuem um tendência liberal e defendem um menor tamanho do Estado, e pelos mais conservadores, que primam pela não redução do tamanho do Estado e pela defesa do chamado aspecto social podem comprometer uma gestão eficiente dos administradores públicos municipais.

Pretende-se ainda neste artigo conduzir uma análise sobre a existência de um trade off entre gastos com pessoal e gastos sociais com educação, saúde, transporte e urbanismo, a nível municipal das regiões Nordeste, Sudeste e Sul, levando-se em consideração as restrições impostas na LRF e as ideologias político-partidárias.

2. Considerações sobre as Finanças Públicas Municipais e o Desempenho Regional Brasileiro

A forte representação das despesas de custeio com pessoal nos gastos totais do setor público e a inclusão desta componente no índice da Lei de Responsabilidade Fiscal são fatores que justificam uma melhor análise destes gastos no que se refere à representação desta componente no montante das receitas públicas. Dois indicadores, explicitados a seguir e representados na tabela 1, foram utilizados para analisar esta questão.

Foram utilizados índices como medida do desempenho financeiro regional. Estes foram baseados na LRF, que limita em 60% da receita corrente líquida do município os gastos com pessoal. Esta lei, que é uma atualização da Lei Complementar nº.96, é um dispositivo que modifica substancialmente as atuais formas de administrar no poder público e tem causado polêmica e divergências entre parlamentares representados nos grupos de partidos de esquerda e direita, onde os primeiros atribuem a finalidade da mesma apenas como artifício para cobrir déficits gerados pelo próprio governo ao pagamento de juros junto ao Fundo Monetário Internacional, enquanto o outro grupo ressalta o aspecto moralizador deste dispositivo.

O índice DPRCL representa a situação de cada região como um todo em relação ao cumprimento da LRF a nível municipal, enquanto o DPRPR denota o gasto com pessoal relativo às receitas próprias municipais, ou seja, o quanto destas receitas estão sendo comprometidas com gastos com pessoal e, conseqüentemente, a proximidade da região em relação à uma situação de *auto-suficiência fiscal*¹. Os índices DPRPR e DPRCL, conforme mostrados na tabela 1, denotam o comprometimento das receitas correntes e próprias dos municípios das regiões brasileiras com gastos com pessoal, e comprovam a dependência dos mesmos em relação à receita de transferências a fim de estabilizar o montante de gastos desta natureza em níveis permitidos pela Constituição. Como conseqüência, a capacidade de investimento dos municípios fica totalmente comprometida.

Como se pode observar, a situação do índice DPRPR ao longo do período 1989-96 é mais crítica na região Nordeste, onde os baixos níveis de arrecadação decorrentes de uma fraca atividade econômica dão suporte à afirmação de GOMES e MAC DOWEL (1997), de que nesta região a inviabilidade fiscal decorre da inviabilidade econômica e que a confortável situação, em média, da região Nordeste verificada no índice da LRF(DPRCL) relativo às outras regiões é fundamentalmente decorrente das transferências de recursos

¹ Situação em que as receitas próprias de uma localidade são suficientes para saldar suas despesas de custeio.

dos estados e da União. Ademais, verifica-se nos dados da tabela 1 que de 1989 a 1996, há uma convergência da dispersão entre os valores do índice para as três regiões, representada pela redução do coeficiente de variação.

Tabela 1: Média e Dispersão dos Indicadores DPRPR e DPRCL para os Municípios das Regiões Nordeste, Sudeste e Sul, 1989-1996

<u>DPRPR</u>	<u>1989</u>			<u>1990</u>			<u>1991</u>			<u>1992</u>		
	NE	SE	S	NE	SE	S	NE	SE	S	NE	SE	S
Mín	0.44	0.27	0.29	0.44	0.28	0.51	0.50	0.31	0.52	0.62	0.41	0.67
Máx	1442.50	742.90	37.30	1929.20	212.83	47.84	2248.90	206.06	55.08	2649.01	506.13	72.30
Média	190.29	10.93	4.46	74.83	8.99	5.67	96.56	9.88	6.37	139.27	12.14	7.88
Desvio Padrão	1993.40	34.99	8.41	266.17	15.53	5.22	434.85	19.57	6.20	628.20	30.17	7.86
Coef. de Variação	10.48	3.20	1.89	3.56	1.73	0.92	4.50	1.98	0.97	4.51	2.49	1.00
<u>DPRPR</u>	<u>1993</u>			<u>1994</u>			<u>1995</u>			<u>1996</u>		
	NE	SE	S	NE	SE	S	NE	SE	S	NE	SE	S
Mín	0.47	0.27	0.39	0.77	0.40	0.47	0.98	0.40	0.66	1.04	0.43	0.68
Máx	1735.40	161.05	56.70	1786.60	99.05	37.40	1593.90	102.84	58.33	1198.30	111.12	90.92
Média	41.51	7.33	4.69	39.40	6.55	5.92	51.11	8.14	8.41	58.20	10.81	11.02
Desvio Padrão	149.13	13.53	5.30	136.68	10.61	5.28	178.36	10.89	7.61	157.42	15.00	10.59
Coef. de Variação	3.59	1.85	1.13	3.47	1.62	0.89	3.49	1.34	0.90	2.71	1.39	0.96
<u>DPRCL</u>	<u>1989</u>			<u>1990</u>			<u>1991</u>			<u>1992</u>		
	NE	SE	S	NE	SE	S	NE	SE	S	NE	SE	S
Mín	0.10	0.04	0.08	0.10	0.03	0.15	0.07	0.04	0.19	0.05	0.12	0.17
Máx	2.59	1.86	1.90	2.78	2.71	1.50	1.37	1.68	1.34	1.06	1.07	1.12
Média	0.45	0.56	0.54	0.39	0.48	0.45	0.46	0.47	0.50	0.31	0.46	0.51
Desvio Padrão	0.66	0.36	0.25	0.29	0.70	0.13	0.56	0.15	0.27	0.15	0.14	0.13
Coef. de Variação	1.45	0.65	0.47	0.74	1.45	0.29	1.23	0.33	0.54	0.47	0.30	0.25
<u>DPRCL</u>	<u>1993</u>			<u>1994</u>			<u>1995</u>			<u>1996</u>		
	NE	SE	S	NE	SE	S	NE	SE	S	NE	SE	S
Mín	0.07	0.11	0.16	0.07	0.12	0.16	0.09	0.15	0.24	0.07	0.14	0.24
Máx	1.23	1.02	1.57	0.98	0.88	1.07	1.09	0.97	0.96	0.81	1.07	0.91
Média	0.35	0.46	0.49	0.35	0.41	0.45	0.38	0.43	0.49	0.39	0.46	0.51
Desvio Padrão	0.16	0.15	0.18	0.13	0.11	0.11	0.17	0.11	0.13	0.14	0.12	0.11
Coef. de Variação	0.46	0.33	0.36	0.37	0.28	0.24	0.45	0.26	0.27	0.37	0.26	0.22

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Quanto à dispersão do indicador DPRPR entre os municípios de cada região, o coeficiente de variação, ao longo do período, mostra-se estável, sendo liderado pelo Nordeste, seguido do Sudeste.

Em média, observa-se esse indicador para o Nordeste bem acima das outras duas regiões, enquanto nestas os indicadores se equiparam a partir de 1995, quando até então, os municípios da região Sul mostraram maior capacidade de cobrir os gastos com pessoal a partir das receitas próprias do que os municípios da região Sudeste. A posição do Nordeste é o resultado de sua menor base econômica relativa às outras regiões.

Reforçando este fato, verifica-se também que há uma tendência de convergência observada para o valor máximo do índice da LRF, indicando que a região nordestina foi a que mostrou ajuste mais rápido, pois até 1991 havia uma situação caótica dentre os municípios de cada região, não obstante os municípios nordestinos mostrarem-se mais dispersos em atender a LRF, como decorrência de uma maior heterogeneidade em suas bases econômicas relativo aos municípios de cada uma das outras regiões.

Analisando a evolução do valor mínimo do índice da LRF para os municípios, vemos que os que menos gastavam relativamente com pessoal em 1989 passaram a comprometer uma maior parcela de sua receita corrente líquida com gastos desta natureza, principalmente de 1994 para 1995, e nas regiões Sul e Sudeste de 1989 à 1996.

Em vista da discussão preliminar sobre gastos com pessoal nos municípios das regiões brasileiras torna-se interessante enfatizar a influência da questão política no desempenho financeiro municipal.

3. Aspectos Políticos na Determinação do Desempenho Financeiro Municipal

Dentre os inúmeros partidos políticos atuantes no Brasil destacam-se dois grupos principais: Os conservadores e os liberais. Tal agregação se justifica pela semelhança entre as principais metas preconizadas nos programas de governo dos partidos que compõem cada grupo. No primeiro grupo destacam-se o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Democrata Trabalhista (PDT), o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Social dos Trabalhadores Unificado (PSTU). Como já pode inclusive ser identificado pela simples observação de suas legendas, este grupo de partidos prima o aspecto social à estabilização econômica, sendo em alguns casos (PSTU), intencionalmente contrários à adoção de quaisquer medidas austeras, partindo do pressuposto de que tais medidas geram recessão.

Tomando por base os programas de governo do PT e do PDT, verifica-se a necessidade de uma definição objetiva das competências da União, estados e municípios visando um aumento e redirecionamento da arrecadação, uma vez que esta atingiu um nível insustentável, se comparado aos níveis de países ricos e à própria história brasileira. Vale salientar que o número de municípios representantes desse grupo político é bem inferior nas três principais regiões brasileiras e praticamente em todos os estados brasileiros, fato ainda mais acentuado no nordeste do país. As prefeituras pertencentes a este grupo são basicamente caracterizadas pelas metas de defesa do funcionalismo público, priorização dos gastos em áreas sociais e oposição total à privatização, como forma de manter a estabilidade do servidor público e sob a alegação de defesa do patrimônio nacional.

No segundo grupo estão representados os partidos que primam pela defesa incondicional da estabilidade e o combate à inflação, onde estão inseridos os responsáveis pela elaboração e implementação da atual Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre os quais destacamos o Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB), o Partido da Frente Liberal (PFL), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Novamente a agregação é justificada pela semelhança entre os pontos fundamentais de seus programas de governo, e em oposição ao grupo anteriormente citado este grupo prima pela estabilidade econômica.

Assim como os demais partidos, o PSDB defende que uma solução duradoura para o fim da dívida externa é fundamental para o desenvolvimento brasileiro, e entende que tanto quanto o estrangulamento externo, a inflação é incompatível com qualquer projeto de desenvolvimento a longo prazo, e o país não pode seguir por muito tempo “ignorando” a espiral inflacionária, tendo em vista que este fator estimula o investimento especulativo no lugar do produtivo, o que por sua vez gera instabilidade econômica e inquietação social. Além disso, defende-se que o equacionamento da dívida externa é fundamental para o controle da inflação, daí a necessidade, dentre outros aspectos, da adoção de medidas austeras no intuito de equilibrar as contas públicas e estimular os investimentos.

Ademais, a descentralização de recursos, funções e encargos da União para estados e municípios é vista pelo PSDB como outra condição imprescindível, seja para melhora da democratização, seja para um melhor atendimento das necessidades da população e das prioridades de gasto público, onde se inclui toda sorte de benefícios fiscais e creditícios. Além disso, de acordo com o PMDB, estes gastos, por representarem um importante componente do

déficit público, requerem uma fiscalização rigorosa e devem passar por um processo de revisão.

Entretanto, sabe-se que em muitas vezes as medidas adotadas pelo governo nem sempre são eficientes na correção de eventuais desequilíbrios econômicos, o que muitas vezes decorre do fato de que as mesmas são elaboradas buscando a satisfação dos interesses das classes econômicas dominantes. Além disso, é robusto o argumento de que os eleitores têm uma forte influência na determinação da situação econômica de uma determinada região ou localidade, o que justifica a necessidade de uma melhor discussão sobre política e déficit público.

Na teoria keynesiana, o déficit público é entendido como uma consequência dos mecanismos adotados pelo Estado na finalidade de restabelecer o equilíbrio econômico², o que se efetivaria através de uma política fiscal creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuem, nos períodos de depressão, como estimulantes da atividade econômica. Já nos períodos de prosperidade o Estado buscaria compensar o déficit do período anterior através de uma política tributária mais forte, que teria uma segunda finalidade de formar uma espécie de fundo de reserva a ser investido nos períodos de depressão.

A teoria política do déficit público permite verificar que a alternativa de política econômica adotada pelo governo dificilmente será fundada em algum princípio de otimização, tendo em vista que a ação do governo resultará da disputa política entre os três grupos presentes nesta mesma economia - os *rentiers*, os empresários e os assalariados - via seus respectivos partidos políticos.

Como afirma LOPES (1997), em grande parte das economias modernas a maioria dos eleitores é a favor da redução do déficit público, muito embora, direta ou indiretamente, sejam contrários a qualquer medida que venha reduzir ou eliminar o déficit, uma vez que, normalmente, os eleitores entendem que políticas fiscais austeras³ reduzem os benefícios sociais, os serviços públicos e/ou a renda disponível, via redução de transferências. Este comportamento decorre da chamada *ilusão fiscal*, ou seja, da incapacidade do eleitor em compreender o conceito de restrição orçamentária.

Considerando na economia brasileira a existência de apenas dois grupos de partidos políticos, um de direita e outro de esquerda, e dois problemas fundamentais, inflação e desemprego, pode-se prever, que os liberais priorizarão o combate à inflação, enquanto os

² Supondo uma situação de desequilíbrio econômico.

³ Políticas fiscais que visam o combate ao déficit público.

conservadores o combate ao desemprego, o que implica dizer que os políticos de direita aceitariam o ônus de aumentar a taxa de desemprego, se necessário, em uma estratégia de combate à inflação, enquanto os de esquerda adotariam o comportamento inverso, não aceitando medidas de austeridade fiscal que implicassem em uma redução do nível da atividade econômica e, em última instância, desemprego.

Por outro lado, é importante frisar que o papel dos eleitores na determinação do bem-estar social é certamente muito mais importante que o dos partidos políticos. Estes indivíduos buscarão maximizar sua utilidade baseados nas preferências de cada legenda partidária e decidirão indiretamente por uma situação de maiores ou menores níveis de déficit através de escolhas por maiores ou menores níveis de inflação e desemprego. A questão é que a busca por uma situação de maior bem-estar pode implicar em uma pior situação econômica no que se refere à existência de déficits nas contas públicas, principalmente quando trata-se com gastos com pessoal e emprego, negligenciando-se os investimentos.

O fato de uma determinada administração pública preferir transferir para gerações futuras o ônus do ajuste fiscal, não convencendo os grupos sociais aliados da necessidade de se reduzir ou eliminar o déficit público, implicará em uma política econômica ineficiente no tocante ao déficit público. Desta forma, observa-se a importância do eleitorado na estratégia das políticas que visem a estabilização fiscal. Não obstante, A ampliação do leque de opções políticas oferecidas, por exemplo, pode implicar em um desenvolvimento do eleitorado para avaliação dos programas de governo, bem como da própria gestão das autoridades atuais, uma vez que este aumento da competitividade do sistema político pode atuar como um fator disciplinador da política fiscal no sentido em que as decisões de gasto do governo são mais transparentes e as chances de punição através do voto passam a ser maiores.

Além do mais, a Nova Economia Institucional tem construído um consenso sobre o qual argumenta que os aspectos tangíveis tais como, capital humano, tecnologia, capital físico, etc., são insuficientes à explicação do mundo econômico atual. SOLOW (2000), um dos principais teóricos seminais sobre crescimento, já aceita que o capital social seja um fator que alavanca o processo de crescimento, daí a necessidade de instituições políticas fortes. Nesse contexto, capital social é visto no mundo econômico contemporâneo como um fator (ainda latente) que gera externalidades positivas para melhoria de bem-estar dos indivíduos e crescimento econômico de regiões. Em um contexto mais agregado pode-se argüir, seguindo GLAESER, LAIBSON, SACERDOTE (2001), que instituições providas do elemento corrupção e desprovidas de liberdades civis e democráticas tendem a formar um estoque de capital social

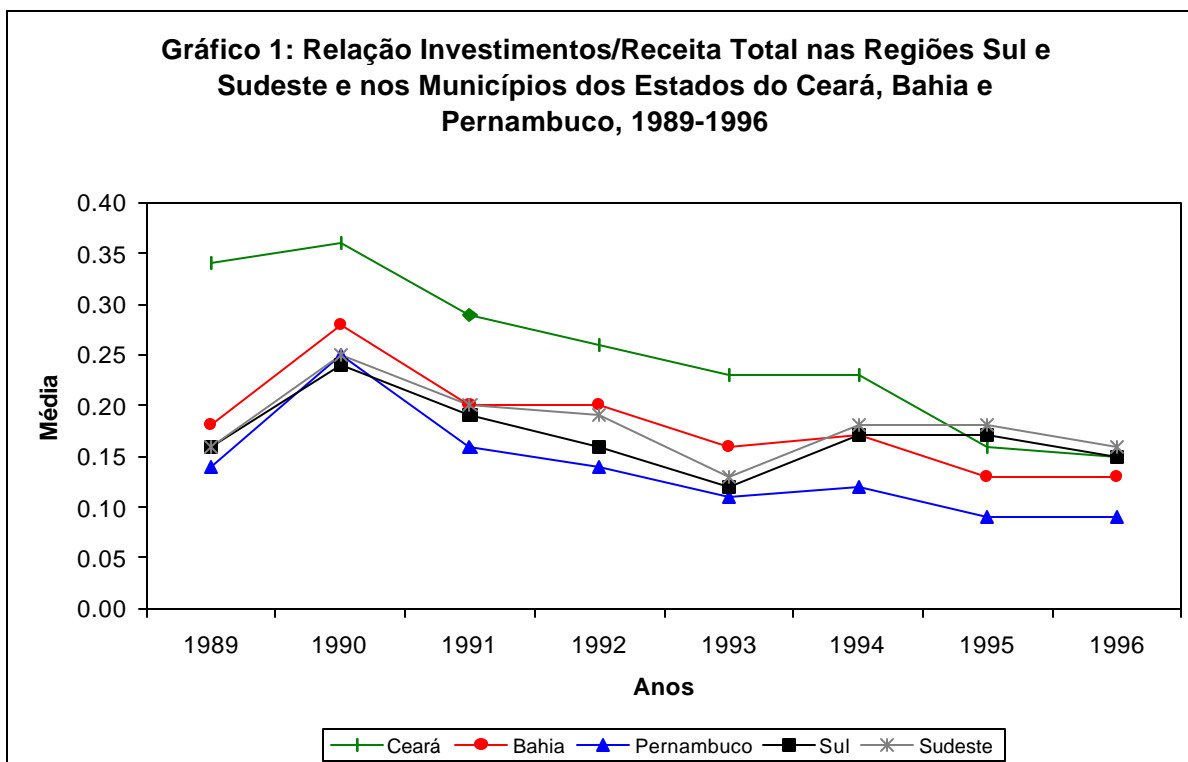
insignificante para a sociedade. Daí, as instituições públicas locais, por serem os embriões na formação do capital social a nível de indivíduos, a conduta na gestão pública municipal, que vise o bem-estar no médio e longo prazo, é de supra importância para a formação de capital social entre os indivíduos, que por sua vez gerarão instituições de qualidade que promoverão o crescimento sustentável com pouca ou aceitável distorção social. É o ciclo desejável.

Nos modelos de crescimento endógeno, convergência condicional ou naqueles de inspiração heterodoxa, as instituições ocupam destaque na determinação dos equilíbrios de longo prazo. Empiricamente, algumas características institucionais como garantia dos direitos de propriedade, liberdades civis e corrupção, dentre outras, têm sido suporte incisivo nos efeitos sobre crescimento e melhoria de bem-estar dos países (ARRAES e TELES, 2000).

4. Investimentos Sociais do Setor Público Municipal

Com base no contexto acima buscou-se neste estudo analisar também a composição dos gastos públicos municipais em investimentos, dando ênfase ao volume de gastos sociais, tais como gastos em educação, habitação e saúde. Assim sendo, contrastou-se, individualmente, os três principais estados do Nordeste; os mesmos com as regiões Sul e Sudeste, e, posteriormente, as três regiões no que se refere ao total investimentos realizados de 1989 à 1996 e à composição de tais investimentos neste último período, respectivamente.

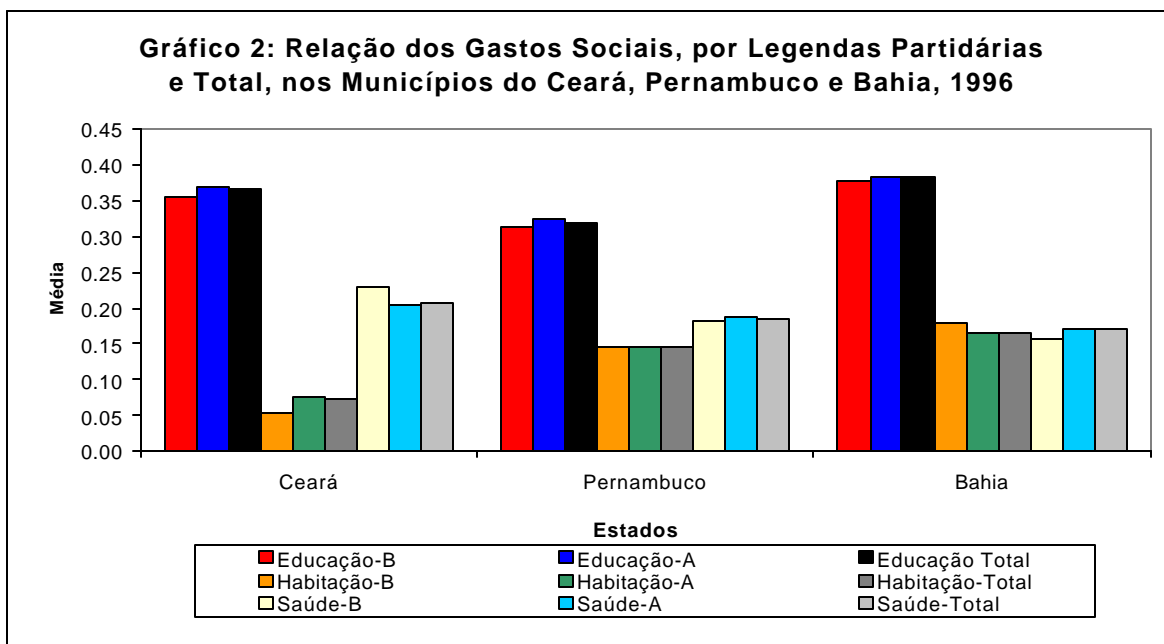
COSSÍO (2000), ressalta a postura contracionista dos governos federal, estaduais e municipais de 1991 até meados de 1994, a partir de quando retoma-se, por parte destes um comportamento expansivo quanto aos gastos públicos. O gráfico 1 demonstra que os investimentos municipais das regiões Sudeste e Sul acompanharam esta tendência, muito embora a ausência de mecanismos de controle e coordenação da política fiscal entre níveis de governo e a falta de mecanismos que incentivem co-responsabilidade fiscal façam com que, nem sempre, os esforços de contração fiscal do governo central sejam acompanhados pela disciplina financeira das demais esferas de governo.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Explicita-se nesse gráfico a evolução dos investimentos, como proporção da receita total, nos municípios dos três principais estados nordestinos e das regiões Sudeste e Sul. Observa-se *a priori* uma melhor performance das prefeituras do Estado do Ceará, haja vista que a proporção da receita total municipal investida supera às dos municípios de Pernambuco e da Bahia. Por outro lado, é marcante nos municípios dos três estados analisados a diminuição progressiva dos investimentos a partir de 1990, muito embora o investimento no Ceará, como proporção da receita municipal, ainda se mantenha em níveis acima dos demais municípios do Nordeste. Para os municípios do Sul e Sudeste as trajetórias do montante de investimentos realizados tem um comportamento mais estável com uma redução significativa em 1993 e convergindo para o mesmo nível relativo de investimentos dos municípios nordestinos.

O gráfico 2 a seguir retrata a situação do total de investimentos relativos à receita corrente em educação, habitação e saúde no ano de 1996, dos municípios dos três estados da região mais pobre do país - Ceará, Pernambuco e Bahia - considerando uma eventual influência das metas político-partidárias preconizadas pelas prefeituras sobre o percentual de recursos investidos em cada referida área social.

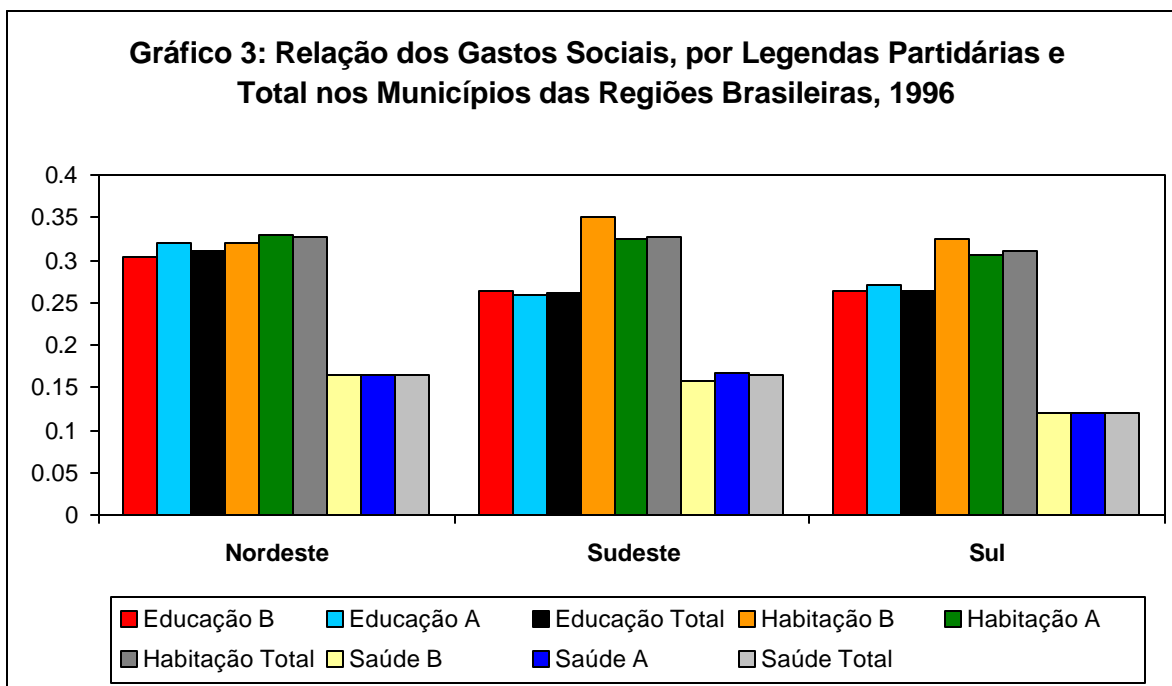


Fonte: IBGE

Cada grupo de três colunas do gráfico representa os gastos das prefeituras do grupo B, os gastos das prefeituras do grupo A e a média de gastos em cada “área” social para todos os municípios de cada estado respectivamente. Como mostra o gráfico 2, há uma carência de investimentos em habitação nos municípios do Estado do Ceará, representada por um percentual da receita municipal bem aquém do investido nos municípios da Bahia e de Pernambuco.

Constata-se no Ceará que as prefeituras do grupo B direcionam uma parcela bem inferior de seus recursos à educação e à habitação quando comparadas às do grupo A, que por sua vez investem menos em saúde em detrimento aos outros aspectos supracitados. Em Pernambuco e na Bahia os investimentos nas áreas da educação e saúde são mais representativos nos municípios administrados pelo grupo A, enquanto que em habitação as prefeituras do grupo B possuem um melhor desempenho neste último estado mencionado.

A exemplo do gráfico 2 acima, realizou-se o mesmo procedimento tomando como objeto de análise as regiões Nordeste, Sul e Sudeste. Os resultados encontram-se no gráfico 3 a seguir:



Novamente cada grupo de três colunas representam investimentos em educação, saúde e habitação, onde neste último estão incluídos os investimentos em planejamento. Como se pode observar, no Nordeste as prefeituras do grupo A priorizam os investimentos em educação e habitação, enquanto que em saúde investem tanto quanto as do grupo B. No Sudeste ocorre o inverso, onde as administrações do grupo A obtêm um melhor desempenho apenas na área da saúde. No Sul, os investimentos em saúde são equivalentes entre os grupos, e enquanto o grupo A prioriza a educação, o grupo B investe proporcionalmente mais em habitação.

A partir da década de 80, muitos países têm experimentado desequilíbrios fiscais que na década de 90 têm se refletido em trajetórias explosivas da dívida pública e os distintos governos têm encontrado dificuldades para implementação de políticas de contração fiscal. Dentre estas dificuldades cita-se a estrutura do sistema político-partidário e determinantes de caráter político-institucional como as regras eleitorais (TABELLINI, 2000).

Haja vista a importância da questão política sobre o equilíbrio das contas públicas municipais, este artigo buscará ainda analisar a situação econômica desta esfera de governo considerando os dois grupos partidários atuantes no país, e conseqüentemente, a influência destes sobre o desempenho financeiro de suas prefeituras com base na metodologia a seguir descrita.

5. Aspectos Metodológicos

A fim de atender os objetivos propostos, quando pretende-se combinar na análise o atendimento da LRF, vis a vis investimentos sociais e em infra-estrutura e ideologia política, montou-se, inicialmente, o seguinte modelo econométrico de equações simultâneas com o fito de estabelecer explicações e previsões sobre os investimentos para três regiões brasileiras – Nordeste, Sudeste e Sul – e o Brasil:

$$\begin{aligned} \text{IRF} &= f_1(\text{URB}, \text{EDS}, \text{SLD}) \\ \text{Modelo 1} \quad \text{EDS} &= f_2(\hat{\text{IRF}}, \text{URB}, \text{SLD}, \text{EXO1}) \\ \text{URB} &= f_3(\hat{\text{IRF}}, \text{EDS}, \text{SLD}, \text{EXO2}) \end{aligned} \quad (1)$$

onde, IRF = índice de responsabilidade fiscal definido por uma variável binária⁴ dada por,

$$\begin{cases} 1, & \text{se (gasto com pessoal relativo à receita corrente líquida) > 0,6} \\ 0, & \text{caso contrário} \end{cases}$$

URB = gastos com urbanismo e transporte relativo aos gastos totais; EDS = gastos com educação e saúde relativo aos gastos totais; SLD = saldo em conta corrente, expressa por uma variável binária assumindo o valor 1 se saldo positivo e 0 se saldo negativo; $\hat{\text{IRF}}$ = valor previsto do índice de responsabilidade fiscal (variável contínua); EXO2 = variável exógena para identificar a equação URB e definida por gastos com planejamento; EXO1 = variável exógena para identificar a equação EDS e definida por quantidade de hospitais e postos de saúde.

A fim de incorporar o efeito da variável política o segundo modelo foi especificado como:

$$\text{Modelo 2} \quad Y_i = f(\text{CPP}, \text{IRT}, \text{TRRC}, \text{DCUSRC}, \text{SDO}) \quad (2)$$

onde; Y_i = Índice de Gastos com Pessoal definido na LRF, a exemplo do modelo 1; IRT = Razão investimento por receita total; TRRC = Razão transferências por receita corrente; DCUSRC = Razão despesa de custeio sobre receita corrente; SDO = Saldo em conta corrente do município, dado pela razão receita corrente sobre despesa corrente. A variável CPP representa o partido político do município, onde:

$$\text{CPP} = \begin{cases} 1, & \text{se município pertence ao grupo A} \\ 0, & \text{se município pertence ao grupo B} \end{cases} \quad (3)$$

⁴ Esta especificação da variável não reduz o teor de informações advindas das estimações, ao contrário, simplifica e melhor esclarece o entendimento dos resultados (Maddala 1983).

Isto decorre do fato de os partidos políticos supracitados possuírem ações diferenciadas no que concerne à administração pública, quanto a investimentos em capital social *versus* gastos com o funcionalismo. Quanto à esta variável, o período analisado corresponde aos quatro anos posteriores ao pleito de 1992.

Com a reparametrização da variável e as hipóteses implícitas em modelos de escolha binária, tem-se então que a estimação se dará através da seguinte forma geral para a ocorrência de um sucesso:

$$P(IRF_i = 1) = F(x_i' \mathbf{b}) \quad (4)$$

onde, $P(IRF = 1)$ = probabilidade de ocorrer um sucesso (o município é infrator);

$F(\cdot)$ = função de probabilidade acumulada.

As estimativas dos parâmetros são obtidas pelo método da máxima verossimilhança usando-se a hipótese *Probit*⁵, e os efeitos marginais das variáveis são dados por,

$$\partial P(IRF_i = 1) / \partial X_i = \partial F(x_i' \mathbf{b}) / \partial X_i = \partial F(\cdot) / \partial X_i = \mathbf{b}_i f(\cdot) \quad (5)$$

onde, $f(\cdot)$ é a *fdp* da normal.

Dados da STN, FIBGE e TRE estaduais darão suporte às estimações. Para o modelo 1 será feita uma análise em painel cobrindo o período 1989-1996, enquanto para o modelo 2 realiza-se uma análise cross section para 1996 e uma análise em painel de 1989 à 1996.

Para o modelo 2 foram ainda calculadas as probabilidades de um município infringir a LRF dentre o total dos municípios de cada região, com base em classificações por receita corrente, a fim de constatar alguma influência do tamanho econômico do município sobre sua situação fiscal, e por despesa com pessoal, para averiguar se gastos dessa natureza são determinantes de um mal desempenho fiscal da esfera municipal, cujos resultados seguem nas tabelas 5, 6 e 7. Realizou-se ainda uma análise dos efeitos, marginais das variáveis explicativas desse modelo (ver tabelas 8, 9 e 10) e uma simulação para um melhor comportamento fiscal dos municípios analisados (tabela 11). Adicionalmente, buscou-se analisar os efeitos da influência da esfera político-estadual sobre o desempenho fiscal dos municípios, com o fito de verificar se a afinidade política entre estados e municípios determina uma melhor situação das contas públicas municipais e esses resultados seguem na tabela 12.

⁵ Segundo Maddala, 1983 e Judge et al, 1983, não há ganho de eficiência entre as hipóteses *Logit* e *Probit*.

Foram excluídos da amostra os estados de Sergipe e Alagoas devido à insuficiência de dados de finanças públicas referentes aos municípios dos mesmos. Para o período compreendido entre 1993 e 1996 foram excluídos da amostra os municípios do Estado de São Paulo devido à indisponibilidade de dados referentes às informações político-partidárias, fato que justifica as oscilações no tamanho da amostra utilizada a nível regional. Tais oscilações também resultaram da indisponibilidade de dados das finanças de alguns municípios, bem como da criação ou extinção de outros. As razões acima descritas impossibilitaram, novamente, a inclusão das regiões Norte e Centro-Oeste na amostra utilizada.

A tabela 2 resume o total de municípios analisados em cada ano para as três regiões.

Tabela 2 Descrição da Amostra Utilizada, Segundo Regiões e Categorias Analisadas

Anos	Municípios	Nordeste	Sudeste	Sul
1989	Todos	1250	1426	854
1990	Todos	1281	1419	865
1991	Todos	1294	1423	812
1992	Todos	1295	1426	868
1993	Todos	1304	906	1007
	Grupo A	1110	789	776
	Grupo B	194	117	231
1994	Todos	1269	907	1047
	Grupo A	1106	789	804
	Grupo B	163	118	243
1995	Todos	1275	875	1011
	Grupo A	1107	762	779
	Grupo B	168	113	232
1996	Todos	1205	902	1046
	Grupo A	1027	787	803
	Grupo B	178	115	243

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

6. Resultados Empíricos

Com a finalidade de evitar perdas de observações foram inseridos na amostra os municípios disponíveis a cada ano, não optando-se assim por uma compatibilização entre as amostras utilizadas ao longo de todo o período. Vale adiantar que todos os coeficientes apresentaram significância de até 10%, assim como a estatística Qui-Quadrado também foi significativa em todos os modelos utilizados, fato que demonstra a elevada eficiência dos mesmos e um alto nível de credibilidade nas previsões obtidas.

As estimativas dos modelos (1) e (2) dispostas nas tabelas 3 e 4 retratam os bons ajustamentos e acurácia dos mesmos para fins de explicação e previsão dos fenômenos

(variáveis dependentes), de acordo com a elevada significância das estatísticas R^2 , χ^2 , e F e dos coeficientes, além destes possuírem sinais de acordo com o esperado.

A tabela 3 indica que todos os coeficientes satisfazem as expectativas quanto aos seus sinais, exceto a variável EDS na equação IRF e SLD na equação EDS para a região Sul.

Com base nos resultados do modelo (1) para o ano de 1996, os efeitos dos desequilíbrios financeiros em conta corrente são mais fortes na região Sul do que nas outras regiões. Ou seja, é maior o efeito na chance de ocorrência do IRF nos municípios superavitários nesta região do que nas outras, haja vista a maior magnitude em valor absoluto do coeficiente da variável SLD. Em suma, para as três regiões, o equilíbrio fiscal é uma das condições necessárias para um desempenho satisfatório ante a LRF.

Tabela 3 Estimativas do Modelo (1) para as Regiões Brasileiras e para o Brasil, 1996

Variáveis Dependentes	Variáveis Explicativas							Estatísticas			
	C	URB	SLD	EDS	ÎRF	EXO1	EXO2	Média	R ²	χ ²	F
<u>Nordeste</u>											
IRF	-0,393	-2,073	-0,591	-0,108*						58,87	
EDS	1,031	-1,089	-0,209		-1,737	-0,003*		0,476	0,26		90,24
URB	0,729		-0,275	-0,165	-2,129		-0,106	0,171	0,89		2638,3
<u>Sudeste</u>											
IRF	0,869	-3,499	-0,862	-0,962						163,52	
EDS	1,409	-1,429	-0,402		-1,700	0,001*		0,084	0,52		20,36
URB	0,724		-0,233	-0,324	-0,994		-0,059	0,231	0,86		2089,1
<u>Sul</u>											
IRF	0,104	-1,996	-0,911	1,267						140,56	
EDS	-1,189	1,459	0,742		2,228	0,000*		0,071	0,90		311,9
URB	0,835		-0,475	0,547	-1,451		-0,060	0,096	0,96		6599,8
<u>Brasil</u>											
IRF	0,527	-1,872	-0,753	-1,215						312,51	
EDS	1,550	-1,246	-0,538		-2,457	0,007*		0,093	0,94		24,67
URB	1,136		-0,386	-0,675	-1,751		-0,092	0,089	0,93		12912,9

Nota: (*) Não significativa estatisticamente; os demais, significantes a, no máximo, 1%.

Em que pese os investimentos em urbanismo-transporte (URB) e educação-saúde (EDS), constata-se que ambas as variáveis juntas satisfazem o trade off com gastos com pessoal para o atendimento da LRF, à exceção da região Sul, como frisado acima, onde prima pelo investimento em capital social, como se observa pela simultaneidade do efeito positivo entre as variáveis EDS e URB. Para as demais regiões existe substitutibilidade entre os investimentos em educação-saúde e infra-estrutura urbana.

De posse das estimativas da tabela 3 e os efeitos marginais dados pela equação 5, e a substitutibilidade entre os tipos de gastos (investimento e custeio), conclui-se que o nível de crescimento econômico e bem-estar nos municípios brasileiros poderiam ser incrementados no curto prazo com retornos certos de longo prazo, bastando para tal um aumento do estoque de capital social, além do benefício de evitarem ser inseridos na LRF.

Estes resultados atestam a má distribuição dos gastos públicos municipais, pois, como atesta a literatura⁶, investimentos públicos em infra-estrutura e capital humano é condição *sine qua non* para a consecução de crescimento econômico e melhoria de bem-estar.

A introdução do efeito político para explicar a capacidade de investimento que tem tido os municípios das três regiões analisadas pode ser visto através das estimativas da tabela 4, onde CPP denota a variável-chave de controle para se verificar tais efeitos.

Tabela 4 Estimativas do Modelo (2) para as Regiões Brasileiras, 1996.

Variável Dependente	Variáveis Explicativas						
	C	CPP	IRT	TRRC	DCUSRC	SDO	χ^2
<u>NE</u>							
IRF	4,054	-0,230	-0,852	-4,395	1,733	-2,472	317,50
Médias	CPP=1	-	0,157	0,945	0,749	1,171	
	CPP=0	-	0,139	0,926	0,763	1,138	
<u>SE</u>							
IRF	2,130	-0,645	-4,213	-1,528	2,677	-3,096	374,27
Médias	CPP=1	-	0,147	0,862	0,739	1,109	
	CPP=0	-	0,140	0,823	0,727	1,142	
<u>Sul</u>							
IRF	-0,694	-0,032*	-5,914	0,088*	2,725	-1,673	491,09
Médias	CPP=1	-	0,136	0,830	0,747	1,149	
	CPP=0	-	0,133	0,823	0,741	1,171	

Nota: (*) Não significante estatisticamente; os demais, significantes a, no máximo, 1%.

Observa-se inicialmente nas três regiões que, na média das variáveis explicativas, há um aumento na probabilidade de haver infração da LRF (medido pela equação 4) se os

⁶ Ver, por exemplo, Aschauer, 1989.

prefeitos pertencem ao grupo político B (CPP=0) dos aqui denominados conservadores, enquanto que no Nordeste e Sudeste esta probabilidade chega a mais que duplicar. No Sul o efeito político é praticamente nulo, decorrente da insignificância estatística do coeficiente da variável CPP, muito embora seja nesta região a ocorrência de maior chance de um município infringir a LRF. Quanto aos efeitos marginais do aumento de investimentos totais, consequentemente na redução de gastos com pessoal e da $P(IRF = 1)$, observados nas médias das variáveis, as equações (4) e (5) indicam que a região Nordeste é pouco sensível a tais variações, enquanto que nas outras regiões ocorre o contrário. Supondo que se dobrasse os investimentos relativos a receita (IRT) para a região Nordeste, a redução na função cumulativa de probabilidade para ocorrência de infração da LRF seria de 4,5% para as prefeituras do grupo A e de 6,8% para as do grupo B. Já na região Sudeste, para o mesmo aumento dos investimentos, tais reduções seriam de 15% e 80% para as prefeituras dos grupos A e B, respectivamente, enquanto que na região Sul os investimentos produzem efeitos mais fortes, sendo aludidas cifras correspondentes a 81% e 85%, respectivamente.

Com base na elevada confiabilidade estatística das estimativas, pode-se inferir com elevado grau de segurança que existe um forte efeito político na determinação dos investimentos municipais, de sorte que os partidos tidos como liberais norteiam uma visão de longo prazo para o crescimento econômico, congeminando com o ideário político-econômico expostos em seus preceitos partidários.

Como dito anteriormente, as tabelas 5, 6 e 7 explicitam as probabilidades, em termos percentuais, de um município infringir a LRF, considerando as categorias (seis) aqui analisadas.

No Nordeste, como mostra a tabela 5, em 1989 e 1991, os casos de municípios que violam a LRF são mais freqüentes entre os mais pobres, 8,3% e 10,4%, respectivamente. No entanto, devido à uma inconsistência desta ocorrência não se pode inferir que há influência do nível da atividade econômica no desempenho financeiro destes municípios. Comprova-se ainda que a probabilidade de infração à LRF é bem maior no grupo constituído pela terça parte de municípios em que o índice de gastos com pessoal é mais elevado (1/3 maior) em quase todos os anos da série analisada, decrescendo progressivamente na medida em que o modelo é aplicado para os grupos com menor índice de despesa com pessoal relativo à receita corrente líquida.

Tabela 5: Probabilidades Resultantes da Aplicação do Modelo para os Municípios da Região Nordeste, 1989-1996 – (%)

Anos	Municípios	Receita Corrente		Despesa com Pessoal			Total
		Metade Maior	Metade Menor	Terço Maior	Terço Médio	Terço Menor	
1989	Todos	5.0	8.3	34.5	32.3	13.8	7.9
1990	Todos	5.0	3.0	24.8	20.6	13.4	5.0
1991	Todos	8.7	10.4	35.6	32.6	29.5	10.2
1992	Todos	1.4	1.0	9.0	5.6	2.2	1.6
1993	Todos	3.2	0.2	10.0	5.4	2.4	1.2
	Grupo A	0.7	0.0	30.9	0.5	2.4	0.5
	Grupo B	9.3	0.2	12.5	12.5	9.0	8.2
1994	Todos	2.3	0.0	6.3	1.7	0.0	0.9
	Grupo A	1.2	0.0	22.1	3.9	0.0	2.1
	Grupo B	2.3	0.0	4.6	2.4	0.0	2.3
1995	Todos	3.2	0.3	15.6	4.9	1.5	2.0
	Grupo A	5.9	0.0	44.4	17.9	0.9	5.4
	Grupo B	6.2	0.3	17.9	12.9	7.1	7.5
1996	Todos	6.2	2.1	16.1	13.4	6.8	2.8
	Grupo A	11.5	0.8	11.9	6.1	0.9	10.4
	Grupo B	5.4	3.1	19.6	20.9	15.4	7.4

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Estimativas próprias

No que diz respeito à questão partidária verifica-se que no Nordeste não há supremacia quanto ao ajuste fiscal, uma vez que analisando os resultados obtidos para o total dos municípios e, embora verificando uma maior probabilidade para o grupo B em três dos quatro anos analisados, novamente não há uma consistência ao longo da série em questão. Vale ressaltar, que classificando os municípios quanto ao tamanho econômico (receita corrente), os municípios do grupo A apresentam uma situação bem mais equilibrada de suas contas públicas nos três primeiros anos analisados, fato que se inverte no ano de 1996.

Por fim, verifica-se no Nordeste uma melhora significativa do desempenho financeiro municipal na região como um todo de 1992 à 1994, representada pela considerável redução dos casos de municípios enquadrados na LRF ao longo deste período. A partir de 1995 os casos de municípios infratores da LRF aumenta significativamente, principalmente quando se agrupa os mesmos de acordo com suas legendas político-partidárias. Lembra-se que as probabilidades encontradas para o total dos municípios (Todos) de 1994 à 1996 foram obtidos sem a consideração da influência da variável política (CPP), fato determinante da disparidade entre estes valores e os encontrados para os municípios agrupados de acordo com o referido critério.

Tabela 6: Probabilidades Resultantes da Aplicação do Modelo para os Municípios da Região Sudeste, 1989-1996 – (%)

Anos	Municípios	Receita Corrente		Despesa com Pessoal			Total
		Metade Maior	Metade Menor	Terço Maior	Terço Médio	Terço Menor	
1989	Todos	12.1	39.7	65.2	67.1	70.1	24.2
1990	Todos	6.2	5.0	28.1	28.1	18.4	5.5
1991	Todos	6.6	6.9	29.4	25.7	18.4	7.4
1992	Todos	10.2	35.9	29.1	25.5	19.5	7.2
1993	Todos	4.3	2.7	26.1	19.8	8.9	3.9
	Grupo A	3.1	1.9	23.3	17.6	6.0	3.1
	Grupo B	6.9	2.8	42.5	30.2	29.8	7.8
1994	Todos	1.9	0.2	10.4	3.5	0.7	1.0
	Grupo A	1.6	0.2	8.0	2.9	0.6	0.8
	Grupo B	3.0	0.5	20.9	9.7	1.3	2.6
1995	Todos	4.4	0.0	16.9	6.4	2.1	2.3
	Grupo A	4.0	**	13.0	5.5	**	1.8
	Grupo B	5.8	**	29.8	14.2	**	4.7
1996	Todos	6.4	0.6	25.5	12.3	8.4	3.8
	Grupo A	5.3	0.3	21.2	9.5	5.8	2.6
	Grupo B	12.9	4.2	43.5	32.3	31.5	12.1

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Estimativas próprias

(**) Indeterminação devido à não-convergência das estimativas

Como explicita a tabela 6, observa-se na região Sudeste uma certa influência da variável receita corrente na determinação da ocorrência de um município infrator nos quatro últimos anos da série analisada, quando os municípios mais ricos, sejam do grupo A ou do grupo B, respondem pelo maior número de infrações à LRF, ou seja, desta forma, um maior nível de atividade econômica implica em um maior desequilíbrio das contas públicas municipais desta região, porém, em 1989 e 1992 essa probabilidade nos municípios mais pobres supera o triplo do valor encontrado para os mais ricos. Vale ressaltar que, de 1989 à 1995 a probabilidade de ocorrência desses casos decresce significativamente.

Já no que concerne à classificação por despesa com pessoal, à exceção do ano de 1989, mais uma vez a probabilidade de ocorrência de um município infrator é bem maior na terça parte que mais gasta com pessoal, e novamente decresce progressivamente na medida em que se analisa os grupos constituídos pelos que menos gastam proporcionalmente com pessoal, o que permite inferir que um melhor comportamento com gastos desta natureza é um indicativo de um melhor desempenho fiscal dos municípios.

A questão político partidária merece destaque na análise da região Sudeste pois, seja na região como um todo, seja nas classificações por receita corrente ou despesa com pessoal, as previsões do modelo demonstram que a ocorrência de municípios que infringem a LRF é significativamente maior entre os do grupo B, fato que se agrava nos dois últimos anos da série analisada em todas as classificações supracitadas. Estes resultados contrariam a configuração equilibrada do aparelho do estado, preconizada pelos partidos deste grupo.

Para o total dos municípios do Sudeste observa-se que 1994 representa o ano de melhor situação financeira da esfera municipal, e em 1995 e 1996 os municípios do grupo B influenciam decisivamente o declínio do desempenho financeiro municipal.

Tabela 7: Probabilidades Resultantes da Aplicação do Modelo para os Municípios do Sul, 1989-1996 (%)

Anos	Municípios	Receita Corrente		Despesa com Pessoal			Total
		Metade Maior	Metade Menor	Terço Maior	Terço Médio	Terço Menor	
1989	Todos	13.1	17.4	53.6	54.7	38.9	14.2
1990	Todos	1.5	0.0	15.6	6.7	0.0	0.6
1991	Todos	4.9	9.3	33.7	30.1	21.5	8.0
1992	Todos	16.3	12.3	43.2	42.5	36.7	14.5
1993	Todos	10.0	2.8	39.7	36.7	16.6	7.2
	Grupo A	9.0	2.9	38.2	34.5	15.1	6.4
	Grupo B	13.4	2.4	44.4	44.9	21.5	7.9
1994	Todos	8.2	6.3	13.6	6.6	0.3	7.7
	Grupo A	8.1	6.5	13.8	6.8	0.3	7.7
	Grupo B	8.3	5.2	12.3	5.2	0.2	7.4
1995	Todos	7.8	5.5	30.9	26.4	13.8	7.2
	Grupo A	7.5	6.2	30.8	27.4	14.5	7.4
	Grupo B	8.5	2.9	30.8	22.0	11.5	6.5
1996	Todos	11.5	10.0	40.1	37.5	27.4	10.8
	Grupo A	10.9	10.8	38.9	37.8	28.4	10.8
	Grupo B	13.8	7.8	44.0	35.2	24.2	11.1

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Estimativas próprias

Como mostra a tabela 7, as probabilidades encontradas no modelo para região Sul, atestam uma maior ocorrência de casos de municípios infratores entre os mais ricos nos últimos cinco anos da série analisada, fato que se agrava em 1993 e 1996 nos municípios do grupo B. Em 1989, a probabilidade de ocorrência de um infrator era 17,4% entre os municípios economicamente menores e 13,1% entre os municípios com maior atividade econômica. A partir de 1992, estes valores se invertem e a chance de ocorrência de um

município infrator entre os mais ricos é sempre superior, considere-se ou não o seu grupo político-partidário.

Em relação à classificação pelo índice de gastos com pessoal, assim como no Sudeste, os casos de municípios enquadrados na LRF são predominantes na terça parte que mais gasta com pessoal relativamente à sua receita corrente líquida, a exceção de 1989, quando esta ocorrência é maior no terço médio. Salvo este caso, tais ocorrências são bem menos frequentes no grupo onde estão inseridos os que gastam relativamente menos com pessoal (1/3menor).

Os resultados obtidos para o total dos municípios da região Sul identificam que, quanto a questão político partidária, nesta região inexistem supremacia quanto ao ajuste fiscal, uma vez que as situações entre as prefeituras dos grupos A e B se alternam ao longo dos anos analisados e a diferença entre as probabilidades encontradas para as mesmas nos quatro anos analisados sequer ultrapassa 2%.

Sabe-se que cada variável tem sua influência, na determinação da ocorrência de municípios infratores da Lei de Responsabilidade Fiscal. Visando identificar este poder de explicação de cada variável, calculou-se os efeitos marginais das variáveis na determinação da probabilidade de ocorrência de um município que viole a LRF, como visto na metodologia apresentada e cujos resultados seguem nas tabelas 8, 9 e 10 a seguir.

Vale adiantar que, como dito anteriormente, efeitos marginais negativos implicam em um impacto positivo sobre as contas públicas municipais, uma vez que reduzem as chances de um município infringir a LRF, enquanto os efeitos marginais positivos teriam um efeito negativo sobre o desempenho financeiro municipal.

Para o Nordeste, como mostra a tabela 8, destacam-se os efeitos positivos das variáveis TRRC e IRT sobre o desempenho financeiro municipal. Embora estas variáveis não possuam uma sistematização, verificamos elevada significância das mesmas na determinação de um bom desempenho das contas públicas municipais. Em 1993 e 1994, como as chances de ocorrência de um município infrator eram muito baixas, os efeitos marginais das variáveis TRRC e SDO seriam, de certa forma, pouco representativos, mesmo anulando os casos de municípios infratores. Por outro lado, chama atenção o efeito negativo da variável DCUSRC sobre o desempenho financeiro municipal, em 1993, esta variável elevaria de 1,2% para 86,7% a probabilidade de um caso de município infrator no total dos municípios, e de 0,5% para 97,4% esta mesma probabilidade entre os municípios do grupo A.

Tabela 8: Probabilidade de Ocorrência de um Município Infrator da LRF, sob os Efeitos Marginais das Variáveis Explicativas na Região Nordeste, 1989-1996 – (%)

Anos	Municípios	IRT	TRRC	DCUSRC	SDO	$P(y_i) = 1$ ***
1989	Todos	2.7	1.8	12.7	4.1	7.9
1990	Todos	4.0	1.2	9.2*	2.3	5.0
1991	Todos	10.8	4.6	23.6*	6.3	10.2
1992	Todos	2.7*	0.2	5.5	0.7	1.6
1993	Todos	0.2*	0.0	86.7*	**	1.2
	Grupo A	0.4*	0.0	97.4*	0.0	0.5
	Grupo B	0.2*	0.0	72.2*	**	8.2
1994	Todos	**	0.0	56.7	**	0.9
	Grupo A	0.3	0.0	44.0	0.0*	2.1
	Grupo B	**	0.0	38.2	**	2.3
1995	Todos	0.4*	**	97.6*	**	2.0
	Grupo A	0.7*	0.0*	74.2*	0.0*	5.4
	Grupo B	0.4*	**	51.9*	**	7.5
1996	Todos	0.2*	0.0*	33.0	0.0*	2.8
	Grupo A	1.6*	0.0*	44.4	0.0*	10.4
	Grupo B	0.3*	0.0*	34.1	0.0*	7.4

Notas: (*) Acima de 5% de significância

(**) Não significativa estatisticamente;

(***) Refere-se à probabilidade no modelo original

Quanto à questão política, é interessante observar que, na maioria dos casos, a variável IRT possui um menor efeito positivo sobre o desempenho financeiro dos municípios do grupo A, e que o efeito prejudicial da variável DCUSRC é maior nos municípios deste grupo.

Para o Sudeste, como mostra a tabela 9, em 1990 e 1992 a variável TRRC apresentou um maior efeito marginal negativo e em 1996 isto ocorreu com a variável SDO, em qualquer que seja o grupo analisado, portanto verifica-se não haver uma variável de destaque na determinação de um bom desempenho das contas públicas municipais, uma vez que não há uma sistematização ao longo da série analisada. Por outro lado, a variável DCUSRC tem um papel fundamental no desequilíbrio das contas públicas dos municípios do grupo A, uma vez que a mesma não foi estatisticamente significativa para os demais grupos quando considerada a interação com a variável política (CPP). Sob efeito desta variável, a chance de um município deste grupo infringir a LRF se elevaria de 3,1% para 99,2% em 1993 e passaria de 2,6% para 43,6% em 1996.

Tabela 9: Probabilidade de Ocorrência de um Município Infrator da LRF, sob os Efeitos Marginais das Variáveis Explicativas na Região Sudeste, 1989-1996 – (%)

Anos	Municípios	IRT	TRRC	DCUSRC	SDO	$P(y_i) = 1$ ***
1989	Todos	7.5	8.1	51.6*	11.7	24.2
1990	Todos	2.7	0.8	23.3	4.2*	5.5
1991	Todos	1.6*	1.8	29.5	5.2	7.4
1992	Todos	2.4	1.3	18.1	2.4	7.2
1993	Todos	0.9*	0.0	**	0.0*	3.9
	Grupo A	1.7*	0.3	99.2*	0.0*	3.1
	Grupo B	0.9*	0.4	**	0.0*	7.8
1994	Todos	0.0*	0.0	**	0.0*	1.0
	Grupo A	0.3*	0.0	34.1*	0.0*	0.8
	Grupo B	0.0*	0.0	**	0.0*	2.6
1995	Todos	1.0*	0.0	**	0.0*	2.3
	Grupo A	1.4*	0.0	33.7*	0.0*	1.8
	Grupo B	0.9*	0.0	**	0.0*	4.7
1996	Todos	1.7*	0.5	**	0.0*	3.8
	Grupo A	2.3*	0.7	43.6*	0.0*	2.6
	Grupo B	1.6*	0.6	**	0.0*	12.1

Notas: (*) Acima de 5% de significância; (**) Não significante estatisticamente
 (***) Refere-se à probabilidade no modelo original

Tabela 10: Probabilidade de Ocorrência de um Município Infrator da LRF, sob os Efeitos Marginais das Variáveis Explicativas na Região Sul, 1989-1996 - (%)

Anos	Municípios	IRT	TRRC	DCUSRC	SDO	$P(y_i) = 1$ ***
1989	Todos	6.1	8.1	12.7	3.6	14.2
1990	Todos	0.0*	0.2	1.5	0.0	0.6
1991	Todos	0.4	4.7	65.2*	9.3	8.0
1992	Todos	5.3	6.9	16.6*	9.2*	14.5
1993	Todos	**	19.5	**	0.0	7.2
	Grupo A	5.0*	29.5	100.0	0.0	6.4
	Grupo B	**	27.4	**	0.0	7.9
1994	Todos	**	55.9	100.0	77.6	7.7
	Grupo A	5.4*	52.4	100.0	77.9	7.7
	Grupo B	**	48.4	100.0	91.1	7.4
1995	Todos	**	3.2	86.2	0.0	7.2
	Grupo A	4.4*	2.1	94.8	0.0	7.4
	Grupo B	**	2.3	86.5	0.0	6.5
1996	Todos	3.4*	**	**	3.1*	10.8
	Grupo A	5.0*	**	99.8*	0.0*	10.8
	Grupo B	2.6*	**	**	4.3*	11.1

Notas: (*) Acima de 5% de significância; (**) Não significante estatisticamente; (***) Refere-se à probabilidade no modelo original

Os resultados da análise para as regiões Nordeste e Sudeste são novamente verificados para o Sul. A variável DCUSRC promoveria um aumento de casos de municípios infratores de 7,2% para 86,2% em 1995. Apenas em 1989 esta variável influencia positivamente o desempenho financeiro municipal, reduzindo em 1,5% os referidos casos. Quanto à influência positiva sobre o desempenho financeiro municipal destaca-se o papel da variável IRT sobre os municípios do grupo A, uma vez que a variável SDO, embora contribuindo decisivamente com a redução dos casos de infração à LRF em 1993 e 1995, não apresenta uma sistematização ao longo do período analisado.

7. Simulações e Previsões para o Modelo 2

Como visto nos resultados das tabelas 5, 6 e 7, é significativa a disparidade entre as ocorrências de municípios infratores da Lei de Responsabilidade Fiscal entre os que apresentam um maior índice de despesa com pessoal relativo à receita corrente líquida (1/3 maior) e os que possuem menor índice (1/3 menor). Portanto, realizou-se uma previsão acerca das consequências de um melhor comportamento das administrações públicas municipais no que diz respeito à gastos com pessoal, ou seja, quais seriam os resultados se os municípios que mais gastam relativamente com pessoal (terço maior) se comportassem como os que menos comprometem sua receita corrente líquida com gastos desta natureza. Na tabela 11 são apresentados os resultados da simulação do modelo estabelecendo um comparativo entre a real situação dos municípios que mais gastam proporcionalmente com pessoal, e qual seria a “situação” dos mesmos após a referida simulação.

Como se pode observar na tabela 11, caso a terça parte das prefeituras que mais gastam com pessoal se comportasse como a terça parte menor, os casos de municípios infratores declinariam consideravelmente, seja ele do grupo A ou do grupo B, seja para todos os municípios das regiões analisadas.

Tabela 11: Simulação do Modelo para um Melhor Desempenho Fiscal dos Municípios das Regiões Brasileiras, 1989-1996 – (%)

Anos	Municípios	Nordeste		Sudeste		Sul	
		Real	Simulada	Real	Simulada	Real	Simulada
1989	Todos	34.5	14.7	65.2	52.8	53.6	28.1
1990	Todos	24.8	10.0	28.1	15.9	15.6	0.2
1991	Todos	35.6	22.0	29.4	18.4	33.7	16.6
1992	Todos	9.0	3.0	29.1	14.7	43.2	31.0
1993	Todos	10.0	1.1	26.1	1.1	39.7	17.9
	Grupo A	30.9	1.1	23.3	2.4	38.2	17.4
	Grupo B	12.5	1.3	42.5	7.5	44.4	21.8
1994	Todos	6.3	0.4	10.4	0.0	13.6	1.8
	Grupo A	22.1	5.3	8.0	1.7	13.8	1.9
	Grupo B	4.6	0.0	20.9	4.7	12.3	1.6
1995	Todos	15.6	2.9	16.9	0.9	30.9	12.3
	Grupo A	44.4	3.8	13.0	6.3	30.8	12.3
	Grupo B	17.9	3.6	29.8	17.4	30.8	12.1
1996	Todos	16.1	3.4	25.5	2.2	40.1	22.1
	Grupo A	11.9	2.2	21.2	5.6	38.9	21.2
	Grupo B	19.6	2.7	43.5	17.1	44.0	25.1

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - Estimativas próprias

No Nordeste, a redução dos casos de municípios que infringem a LRF seria de 34,5% para 14,7% em 1989 e de 16,1% para 3,4% em 1996. Em 1994, estes casos que já eram raros reduzem-se a zero entre os municípios do grupo B. No que concerne à questão do ideário político, verifica-se que ao longo da série analisada a diminuição do número de infrações à LRF é bem maior entre as prefeituras do grupo A, o que as deixaria em uma situação fiscal semelhante às do grupo B, que até então apresentavam um melhor desempenho fiscal nesta classificação.

Para o Sudeste, os resultados são bastante significantes no que diz respeito à uma eventual melhora do desempenho fiscal das prefeituras do grupo B. Por estarem em pior situação em toda a série estudada, estas prefeituras seriam bastante beneficiadas caso adotassem uma conduta mais responsável, resultando em uma diminuição considerável dos casos de violação à LRF entre as mesmas, embora isto ainda não represente a solução para este problema. Além disso a redução da probabilidade para todos os municípios analisados seria de 26% para 1% em 1993 e 25% para 2% em 1996.

Na região Sul, como não havia supremacia de algum grupo partidário quanto ao ajuste fiscal, o fato mais relevante a ser observado é a considerável diminuição dos casos de infração à LRF para todas as prefeituras e em especial para as do grupo B em 1996.

Ademais, este artigo responde a questão sobre uma crença acerca da influência político-partidária da esfera estadual sobre a municipal na forma de benefícios ou favorecimentos políticos. Para por a prova disso, realizou-se uma simulação a fim de verificar se o fato de a liderança municipal possuir a mesma legenda partidária do governador acarreta, em média, efeitos significativos sobre o desempenho financeiro do município.

Tabela 12: Probabilidade de Ocorrência de um Município Infrator da LRF, Segundo sua Legenda Partidária, 1996, (%).

Regiões	Legenda Partidária	
	Pró-Governador	Outras
Nordeste	2,7	1,1
Sudeste	6,7	3,4
Sul	8,4	12,1

Os resultados da tabela 12 indicam que, nas regiões Nordeste e Sudeste, o fato de um prefeito pertencer à legenda partidária do governador eleva as chances de o município enquadrar-se na LRF, caso contrário o desempenho financeiro da região melhoraria significativamente. Na região Sul, ao contrário, o fato de prefeitos e governador coadunarem na mesma legenda partidária é um fator decisivo na determinação de uma melhor situação econômica, haja vista que os casos de municípios infratores são bem menores neste grupo, e se todos os prefeitos da região fossem do mesmo partido do governador o desempenho financeiro público municipal seria melhor. Esses resultados não permitem, todavia, concluir sobre tal crença, uma vez que a verificação não foi satisfeita para todas as regiões.

8. Considerações Finais

No presente estudo buscou-se examinar e identificar os principais problemas de desequilíbrio nas contas públicas dos municípios das três principais regiões brasileiras, no período 1989-1996, em um cenário de implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e a relação entre gastos com pessoal, investimentos em capital social e ideologia política e o desempenho financeiro dos municípios em três regiões brasileiras.

A baixa capacidade de arrecadar que os municípios das regiões mais pobres possuem, como é o caso da região Nordeste, e a afinidade política entre estados e municípios foram problemas considerados na análise, uma vez que a Nova LRF prevê penalidades mais severas, inclusive no corte de transferências em caso de déficit fiscal permanente, o que comprometeria as fontes de recursos desses municípios, tendo em vista que o fator “transferências” chega a representar mais de 90% das receitas totais dos mesmos.

As estimações obtidas dos modelos evidenciam uma tendência de que o desempenho financeiro dos municípios está atrelado a um fator exógeno, como a administração pública por exemplo.

Quanto à questão político-partidária pode-se identificar cenários distintos para as três regiões analisadas. No Nordeste, os municípios tidos como liberais – Grupo A – apresentaram um melhor desempenho fiscal. Os ditos conservadores – grupo B – respondem pela maioria dos casos de infração à LRF, mas de acordo com o índice de despesa com pessoal, estes municípios estão mais equilibrados fiscalmente, o que sugere uma melhor conduta das prefeituras dos municípios do grupo A. Para a região como um todo constata-se um desempenho fiscal sensivelmente melhor dentre os municípios neste grupo.

Na região Sul, os municípios do grupo B apresentam desequilíbrios fiscais mais frequentes. Entretanto, analisando-se a região como um todo verifica-se inexistir supremacia quanto ao ajuste fiscal entre as legendas partidárias dos dois referidos grupos.

Verifica-se no Sudeste a maior influência da questão político-partidária na determinação do desempenho financeiro municipal, e comprova-se, com elevado grau de significância, que o fato de um município pertencer ao grupo B aumenta consideravelmente as chances deste ser enquadrado na LRF. Faz-se então necessária a adoção de uma conduta mais responsável dos administradores públicos municipais quanto a gastos com pessoal, afim de reduzir os casos de municípios infratores.

Analisando inicialmente os municípios dos três principais estados do Nordeste, constata-se, a partir de 1990, uma trajetória decrescente da proporção de investimentos, dentre os quais destacam-se os municípios cearenses que comprometiam maior percentual de suas receitas com investimentos até 1994. Isso é um fator explicativo crucial para este estado possuir as mais elevadas taxas de crescimento econômico da região e acima da média brasileira. A partir de 1994 os municípios do Sul e Sudeste tiveram um melhor desempenho, verificando-se inclusive uma elevação do percentual de investimentos de 1993 à 1995.

Ademais, é fato que as prefeituras que se dizem mais preocupadas com o aspecto social, representadas pelo grupo B neste estudo, apresentam uma certa incoerência entre esta preocupação e os investimentos em capital social em suas administrações, ou seja, constata-se que as demais prefeituras (grupo A) alocam uma parcela mais considerável de seus recursos em setores-chave para o desenvolvimento social na região Nordeste, enquanto no Sul e Sudeste não se observa uma tendência clara de melhor desempenho entre as administrações municipais em termos de investimentos em capital social.

Finalizando, conclui-se que há má distribuição dos gastos públicos municipais, em que pese distribuição espacial e ideologia política, e que há margem para tornar os gastos públicos mais produtivos, o que, sem dúvida, elevaria o nível de formação de capital social e produziria um mais rápido crescimento econômico e bem-estar da população, além de dispensar reedições de LRF.

Referências Bibliográficas

- ARRAES, Ronaldo A., LOPES, Carlos M. “Irresponsabilidade Fiscal, Pacto Federativo e as Finanças Municipais”. *Revista Econômica do Nordeste*, v.30, n.especial, p.596-613, Fortaleza, dezembro 1999.
- ARRAES, Ronaldo A., TELES, Vladimir Kühl. Fatores Institucionais e Crescimento Econômico: Cenários para o Brasil e Países Seleccionados. XXVIII Encontro da ANPEC, CDROM, 20p, Campinas, São Paulo, 2000.
- ASCHAUER, D. A. “Is Public Expenditure Productive?” *Journal of Monetary Economics*, v. 23, p.177-200, 1989.
- BOVO, J. M. “Federalismo Fiscal e Descentralização de Políticas Públicas no Brasil”. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de São Paulo, São Paulo, 1999.
- BRASIL. SENADO FEDERAL. “Constituições do Brasil e suas Alterações”, Brasília 1986.
- _____. “Constituição da República Federativa de 1967”. São Paulo: Saraiva, 1968.
- _____. “Constituição da República Federativa de 1988”. 3ªed., São Paulo, 1999.
- _____. SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. “Execução Orçamentária dos Estados e Municípios das Capitais, 1986-1995”. Brasília, dezembro, 1996.
- COSSÍO, Fernando A. B. “O Comportamento Fiscal dos Estados Brasileiros e seus Determinantes Políticos”. XXVIII Encontro da ANPEC, CDROM, 22p, Campinas, São Paulo, 2000.
- GLAESER, E. L. ; LAIBSON, D. ; SACERDOTE, B. The Economic Approach To Social Capital.: NBER Working Paper n. 7728, Cambridge, 2000.
- GOMES, G.; MAC DOWELL, M. “Os Elos Frágeis da Descentralização: Observações sobre as Finanças dos Municípios Brasileiros, 1995”. *Anais do XXV Encontro da ANPEC*, p.645-661, ANPEC, Recife, 1997.
- JORGE NETO, PAULO M. “A Influência da Descentralização Fiscal no Perfil das Contas Públicas dos Municípios Cearenses”. *Revista Econômica do Nordeste*, v.31, n.especial, p.696-716, Fortaleza, Novembro 2000.
- JUDGE, G. et. al. “Introduction to the Theory and Practice of Econometrics”. John Wiley & Son, 1983.
- LOPES, C.; “A Macroeconomia Política do Déficit Público”. *Revista Econômica do Nordeste*, v.28, n.especial, p.309-316, Fortaleza, julho 1997.
- LOPES, C.; MARINHO, E. “A Necessidade da Reforma Fiscal para a Consolidação do Plano Real”, *Anais do XXIV Encontro da ANPEC*, p.92-112, Águas de Lindóia, 1996

- LOPREATO, Francisco L. C. “Evolução da Participação Estadual na Distribuição Institucional de Renda”. Dissertação de Mestrado, Unicamp, 1981.
- MADDALA, G.S. “Limited-Dependent and Qualitative Variables in Econometrics”. John Wiley & Son, 1983
- PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA. Programa de Governo do PDT, 2000, mimeo.
- PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA BRASILEIRO. Programa de Governo do PSDB, 2000.
- SERRA, José; AFONSO, José Roberto R. “As Finanças Públicas Municipais: Trajetória e Mitos”. Instituto de Economia da Unicamp, *Texto para Discussão n.3*, out., 1991.
- SILVA, Lígia Osório. “Aspectos da História dos Impostos no Brasil: As Reformas Constitucionais de 1934 a 1946”. *NEXOS Econômicos*, v.1, n.1, p. 77-99, junho,1999.
- SOLOW, Robert. Notes on social capital and economic performance. In: DASGUPTA, Partha, SERALGEDIN, Ismail. *Social capital: a multifaceted perspective*. Washington, D.C: World Bank, p.6-12, 2000.
- TABELLINI, Guido. “Constitutional Determinants of Government Spending”. Department of Economics, Bocconi University, mimeo, Italy, 2000.
- WANDERLEY, Cláudio Burian. “O Processo de Convergência do Produto Per Capita Municipal em Minas Gerais: 1985-1995”. *Revista Econômica do Nordeste*, v.28, n. especial, p.41-45, Fortaleza, julho.1997.