

XII Encontro Nacional de Economia Política
05 a 08 de junho de 2007

**LEI FISCAL, PORTE E ESCOLHAS POLÍTICAS:
O QUE DETERMINA O RESULTADO
ORÇAMENTÁRIO DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS?**

Daniel Arias Vazquez
William Silva Santos

Área: 4. Economia e Estado
Sub-área: 10. Estado e Economia do Setor Público
(Sessão ordinária)

SÃO PAULO, BRASIL

LEI FISCAL, PORTE E ESCOLHAS POLÍTICAS: O QUE DETERMINA O RESULTADO ORÇAMENTÁRIO DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS?

DANIEL ARIAS VAZQUEZ¹
WILLIAM DA SILVA SANTOS²

Resumo

Este estudo avalia o resultado orçamentário dos municípios paulistas nos anos de 1997 a 2004, verificando as influências da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, do porte populacional e do matiz partidário dos governantes. A partir dos dados fiscais municipais (STN/MF), buscou-se verificar a influência da LRF através da comparação dos resultados orçamentários obtidos em dois períodos: 1997-2000 e 2001-2004, sendo a lei promulgada em 2000. Já as influências do matiz partidário e do porte populacional foram mensuradas a partir de uma regressão linear múltipla, considerando o resultado médio dos dois períodos (governos). As conclusões revelam que os resultados orçamentários se tornaram positivos e mais homogêneos no período posterior à Lei Fiscal e que, por outro lado, as diferenças entre os resultados apresentados (mais evidentes nos anos anteriores à LRF) repousam mais sobre o porte do município e menos sobre a orientação ideológica dos partidos políticos.

Palavras-chaves: Resultado orçamentário, Lei de Responsabilidade Fiscal, Municípios Paulistas.

Abstract

This article evaluates the budgetary result of São Paulo's cities between 1997 and 2004, verifying the influences of the Fiscal Responsibility Law - FRL, of the cities' sizes and of the municipal government's political parties. From the municipal fiscal data (STN/MF), this work intends to verify the influence of the FRL through the comparison of the budgetary results in two periods: 1997-2000 and 2001-2004, being the law promulgated in 2000. Already the influences of the political shade and the cities' sizes had been analyzed from a multiple linear regression, considering the average result of the two periods (governments). The conclusions disclose that the budgetary results if had become more homogeneous and positive after the Fiscal Law and that, on the other hand, the differences between the results (more evident before the FRL) can be explained more by on the size of the city than by the ideological orientation of the political parties.

Key-words: Budgetary result, Fiscal Responsibility Law, São Paulo's cities.

¹ Mestre em Economia Social e do Trabalho pelo IE/UNICAMP e Doutorando em Desenvolvimento Econômico pela mesma instituição. É Pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cebrap) e Professor da Universidade Católica de Santos (UniSantos).

² Graduado em Ciências Sociais pela FFLCH/USP e ex-bolsista de iniciação científica no Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cebrap)

Introdução

As teorias do federalismo fiscal afirmam que o gasto descentralizado revela as preferências dos eleitores e determina o nível ótimo de oferta dos bens públicos através da competição entre governos, os quais devem possuir autonomia na tributação e na alocação dos recursos públicos. Os governos locais devem ser capazes de atender às preferências dos seus eleitores, as quais serão transformadas em políticas públicas, cujo financiamento deve obedecer ao princípio do benefício, ou seja, a taxaço incide sobre aqueles que se beneficiam do gasto público, estabelecendo um *trade-off* entre reduço da tributação e a oferta de serviços públicos.

No entanto, o federalismo no Brasil está longe de possuir tais características. Apesar da forte descentralização fiscal dos anos 90, a provisao dos bens e serviços públicos no nível local ocorre por meio de transferências de recursos do Governo Central e dos Estados para os municípios, ou seja, as políticas públicas descentralizadas não são financiadas exclusivamente por recursos próprios dos governos municipais. Segundo Oates (1999), este quadro estimula os governos locais a ampliarem seus gastos, uma vez que não há contrapartida direta quanto ao aumento da contribuição dos seus cidadãos. Assim, a população local identifica que os recursos são originados de um fundo público comum, estimulando a demanda por bens e serviços públicos oferecidos localmente, pois seus custos são divididos por toda população nacional.

A descentralização das políticas públicas sem a ampliação da competência tributária dos municípios amplia a dependência destes em relação às transferências de recursos, as quais correspondem a cerca de 85% das receitas disponíveis aos municípios em 2003. Além disso, grande parte dessas transferências é vinculada ou está relacionada a fundos específicos, especialmente no financiamento das políticas sociais, os quais foram estabelecidos com o objetivo de assegurar a aplicação correta dos recursos públicos e assegurar a regularidade dos recursos para as políticas sociais, frente às instabilidades econômicas e a elevada inflação do período pós-Constituição de 1988 (Almeida, 2005). Entretanto, esta forma de repasses limita a autonomia dos governos locais sobre a alocação dos recursos públicos.

Segundo as teorias hegemônicas do federalismo fiscal, a estrutura do federalismo brasileiro tende a estimular a ampliação dos gastos e o aumento dos níveis de endividamento, uma vez que não há concorrência entre os governos locais, o grau de autonomia das esferas subnacionais é bastante reduzido e os custos da oferta local dos bens públicos não são totalmente internalizados (Tiebout, 1956; Buchanan, 1995). Diante disso, exige-se das instituições orçamentárias que estabeleçam limites ao crescimento dos tamanhos dos governos³.

³ Segundo Alesina e Perotti (1996), as instituições orçamentárias definem as regras e os regulamentos do processo orçamentário, as quais são classificadas em dois tipos: regras de orçamento equilibrado e regras referentes à elaboração, aprovação e execução orçamentária.

Neste sentido, foi aprovada em maio de 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (lei complementar nº 101), a qual estabelece uma série de normas visando assegurar o equilíbrio das contas públicas dos três níveis de governo, através de limites de endividamento e de gastos e de regras de orçamento equilibrado. A LRF procurou englobar todos os aspectos das finanças públicas, por meios das regras de equilíbrio orçamentário estabelecidas, com o intuito de garantir um ajuste fiscal permanente para todos os entes federados. Segundo Almeida (2005), a LRF tem como objetivo garantir a disciplina fiscal em todos os níveis de governo e, para tanto, tornou-se necessário estabelecer fortes restrições às esferas subnacionais frente ao desafio de coordenar o comportamento fiscal dos governos em um sistema federativo. Dessa maneira, “a nova lei inegavelmente significou limitação, por meio de lei federal, da autonomia de estados e municípios na alocação de suas receitas” (pg. 35).

Distantes, portanto, dos fundamentos teóricos do federalismo fiscal, os municípios brasileiros estão submetidos a fortes constrangimentos fiscais, como vinculação de receitas, transferências constitucionais, limites máximo e mínimo de gasto público, regras de disciplina fiscal, rigidez orçamentária, os quais limitam o poder de decisão dos governos locais sobre orçamento público. Neste sentido, cabe discutir qual a relevância das escolhas dos governantes e da ideologia dos partidos políticos no plano local, frente às fortes restrições à autonomia dos governos locais. Além disso, é importante analisar a efetividade das regras de coordenação federativa e os impactos sobre os governos subnacionais.

Neste sentido, os mecanismos de coordenação federativa, como a LRF, conseguem regular o comportamento fiscal dos governos locais? Estes produzem resultados convergentes às regras estabelecidas? As escolhas políticas são restringidas pela regulação federal? O que explica o resultado orçamentário dos municípios: escolhas políticas, regras, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, ou fatores estruturais, como o porte populacional? Este artigo pretende analisar o resultado orçamentário dos municípios paulistas nos períodos 1997-2000 e 2001-2004, verificando a influência do matiz partidário e os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Realizou-se uma análise quantitativa a partir dos dados sobre finanças municipais da base Finanças do Brasil, disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, com o intuito de verificar o efeito da Lei Fiscal sobre o comportamento fiscal dos municípios. Além disso, buscou-se avaliar se existem diferenças neste comportamento, segundo o matiz partidário dos governantes. Para isso, foram utilizados os dados dos resultados das eleições municipais de 1996, 2000 e 2004, disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

O artigo está dividido em três partes, além desta introdução e da conclusão. A primeira seção trata dos mecanismos de coordenação federativa criados nos anos 90 e do grau de autonomia dos governos locais no Brasil. A segunda seção aborda os aspectos principais da Lei de

Responsabilidade Fiscal e analisa seus impactos sobre o resultado orçamentário dos municípios paulistas. A terceira parte analisa as influências do matiz político e do porte populacional dos municípios nos resultados apresentados pelos municípios estudados.

As conclusões revelam que os resultados orçamentários dos municípios paulistas se tornaram positivos no período posterior à Lei Fiscal, partindo de uma situação de déficit, especialmente nos primeiros anos do período analisado. Portanto, as regras de disciplina fiscal estabelecidas pela LRF garantiram uma reversão no resultado orçamentário e um padrão de comportamento fiscal mais homogêneo nestes municípios, sendo que as diferenças nos resultados apresentados (mais evidentes no período anterior à Lei) repousam mais sobre o porte do município e menos sobre a orientação ideológica dos governantes.

1. Descentralização fiscal pós 1988 e a regulação federal nos anos 90

A discussão recente sobre as relações federativas no Brasil tem seu marco histórico na Constituição de 1988, momento em que os Estados e os municípios levantaram a bandeira da descentralização tributária e financeira, com o surgimento do movimento municipalista por reformas tributária e fiscal, bem como, por maior autonomia a estas instâncias de governo. A descentralização estava atrelada ao processo de redemocratização, sendo comum relacioná-la à possibilidade de maior participação popular e uma gestão mais democrática das políticas sociais. Segundo Arretche (1998), o Estado brasileiro passou por um redesenho institucional, passando de um padrão centralizado para um modelo descentralizado de oferta das políticas sociais, assumindo a forma de relações federativas. A Constituição de 88 passa a considerar os municípios como entes federados autônomos e transfere a estes uma grande quantidade de recursos.

A nova carta de 1988 ampliou a participação os recursos fiscais dos Estados e municípios, via competência tributária, com a ampliação da base tributária do ICMS e do número de tributos municipais, mas, principalmente, via competência financeira, com o aumento das transferências fiscais dos Fundos de Participação de Estados e municípios (FPE/FPM). Por outro lado, a descentralização dos encargos não ocorre na mesma proporção em um primeiro momento, pois o texto constitucional não definiu claramente as responsabilidades e competências pela oferta dos serviços públicos. Neste sentido, Estados e, sobretudo, municípios foram beneficiados com a descentralização dos recursos fiscais, especialmente via transferências fiscais (Afonso e Lobo, 1996; Almeida, 2005; Abrucio, 2005). De um lado, houve perda da capacidade regulatória da União a partir de 1988 e, de outro, os governos subnacionais gozavam de ampla liberdade na aplicação de recursos (Afonso, 1995; Serra, 1994; Afonso, 1992).

No entanto, esta descrição do federalismo brasileiro é datada ao período imediatamente posterior à Constituição de 1988. Em um segundo momento, a partir da segunda metade dos anos 90, a descentralização fiscal e a autonomia dos governos locais na alocação dos recursos foi constrangida através de uma maior regulação federal sobre as decisões de gastos dos governos subnacionais (Arretche, 2004). Neste período, ocorrem duas importantes mudanças que alteram a distribuição de competências e de autoridade na função alocativa entre os três níveis de governo. A primeira refere-se ao crescimento das receitas das contribuições sociais, de competência tributária da União cujos recursos não são partilhados com as esferas subnacionais, como forma de compatibilizar a descentralização fiscal com a manutenção das receitas disponíveis à União, resultando em um aumento da carga tributária total (Dain, 1995, 1998; Rezende e Afonso, 2002)⁴. A segunda mudança corresponde aos mecanismos de coordenação federativa, resultantes da atuação do governo federal para garantir o alcance dos objetivos de estabilização macroeconômica (por exemplo, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e Desvinculação de Receitas da União – DRU) e das reformas no financiamento das políticas sociais por meio da vinculação de receitas das três esferas de governos a fundos específicos (por exemplo, Fundef, SUS, fundo de combate à pobreza)⁵.

A coordenação federativa exercida pela União impõe limites à autonomia dos governos subnacionais ao estabelecer regras na alocação de recursos e restrições à política fiscal. Com isso, o governo federal busca garantir que o comportamento fiscal das esferas subnacionais esteja compatível à política econômica (de combate à inflação e ajuste fiscal) e que os recursos disponíveis sejam destinados às políticas escolhidas como prioritárias, cujo financiamento deve ser compartilhado pelos três níveis de governo (Almeida, 2005; Abrucio, 2005).

Em relação à gestão fiscal dos governos locais, esta regulação se materializa mais claramente com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo um importante instrumento de regulação federal sobre o comportamento fiscal dos governos subnacionais. A Lei Fiscal estabelece tetos máximos para o gasto com pessoal, operações de crédito⁶, endividamento; reafirma os limites mínimos para os gastos com educação (25%), saúde (15%) e coloca restrições especiais para o último ano de governo.

Assim, é importante considerar que os constrangimentos institucionais afetam as decisões adotadas pelos governos municipais e, por conseguinte, a autonomia dos governos locais é

⁴ Segundo Almeida (2005), não é possível afirmar que houve uma recentralização dos recursos, pois a expansão das contribuições sociais ocorre em virtude das dificuldades em reduzir as parcelas das receitas tributárias federais compartilhadas com Estados e municípios.

⁵ Neste trabalho, será abordada apenas a regulação das finanças subnacionais por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁶ A LRF estabelece que as operações de crédito destinam-se exclusivamente para despesas de capital. Esta restrição é conhecida na literatura como a “Regra de Ouro” da Lei Fiscal.

restringida por regulamentações federais. No entanto, qual é a efetividade destes instrumentos de regulação sobre a gestão fiscal dos governos locais? Em havendo restrições à autonomia decisória dos governos locais, qual a importância das escolhas dos governantes? As influências se manifestam uniformemente nos municípios? Diante destas questões, este trabalho busca analisar os impactos da LRF e a influência do porte populacional e do matiz partidário no comportamento fiscal dos municípios paulistas.

2. Os impactos da Lei Fiscal no resultado orçamentário dos municípios paulistas

Com a estabilização econômica obtida após o Plano Real, observou-se uma situação de desequilíbrios recorrentes das contas públicas em todos os níveis de governo, a qual estava encoberta pela deterioração dos orçamentos públicos, provocada pelos altos índices de inflação. Dentro da estratégia macroeconômica de estabilização, torna-se imperativo e central a busca do ajuste fiscal, especialmente após o acordo com o FMI, na final de 1998, que exige como contrapartida a obtenção de um superávit primário capaz de cobrir, pelo menos em parte, a conta de juros. Diante disso, surge a necessidade de estabelecer mecanismos institucionais para disciplinar a gestão fiscal dos recursos públicos, em outros termos, buscou-se criar uma lei de equilíbrio orçamentário, colocando uma série de limites e restrições à expansão dos gastos e do endividamento públicos.

Neste contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 04/05/2000) estabelece um conjunto de regras orçamentárias válidas para as três esferas de governo, que busca um ajuste fiscal permanente do setor público como um todo. A LRF foi inspirada, principalmente, no *Budget Enforcement Act (BEA)* dos EUA e no *Fiscal Responsibility Act (FRA)* da Nova Zelândia, cuja ênfase era, respectivamente, o controle da política fiscal dos governos locais e medidas de transparência orçamentária. Esta medida permite ao governo central exercer o controle efetivo sobre o comportamento fiscal dos governos subnacionais, a fim de que estes não mais ameacem o controle da inflação e alcance das metas de superávit primário. Há, portanto, uma forte relação entre a LRF e os objetivos da política de estabilização e de ajuste fiscal, as quais podem ser ameaçadas pelo comportamento fiscal dos diferentes níveis de governo em um sistema federativo.

A Lei Fiscal brasileira estabelece um conjunto de normas no processo orçamentário e limites sobre os gastos e endividamentos dos governos, tornando as instituições orçamentárias brasileiras mais permissivas à austeridade fiscal. Segundo Giuberti (2005), a LRF é um instrumento para conter os déficits públicos e o endividamento crescente dos governos subnacionais, tornando mais rígidas as instituições que regulam o processo orçamentário.

Por outro lado, a regulação da gestão fiscal nas unidades federativas significa limitar a autonomia dos governos subnacionais (e do próprio governo federal) na sua função alocativa.

Segundo Almeida (2005), a lei fiscal é uma medida centralizadora que impõe limites, regras e punições a fim de “incentivar” os governantes a cumprirem os compromissos com a disciplina fiscal. Neste sentido, Abrucio (2005) afirma que a LRF funciona como um mecanismo de coordenação federativa que estabelece instrumentos de *enforcement* mais efetivos, que dificultam uma postura contrária à nova regulamentação, especialmente, por conta das penalidades⁷.

De acordo as teorias do federalismo fiscal, a LRF é um requisito importante para adequar o sistema fiscal brasileiro ao modelo idealizado, pois institui constrangimentos orçamentários auto-executáveis (*hard-budget constraints*), impedindo acesso irrestrito ao endividamento; cria mecanismos de coordenação federativa, necessários para adequar o comportamento fiscal dos governos locais às políticas de estabilização; responsabiliza os gestores sobre o gasto e cria incentivos ao esforço fiscal (Oates, 1999; Shah, 2000; Ter-Minassian, 1997). No entanto, a LRF impõe limites à autonomia dos governos fiscais que passam a ser regulados por legislação federal, impedindo diferenças na oferta de bens públicos pelos governos locais e a competição horizontal, defendida pela *public choice theory* (Buchanan, 1995; Weingast, 1995; Tiebout, 1956).

A análise dos municípios brasileiros deve considerar as seguintes características: baixa arrecadação própria, correspondente, em média, a 34% da receita total bruta⁸; dependência das transferências, que respondem por 66% da receita bruta; elevado grau de vinculação das receitas (por exemplo, 25% e 15% para a educação e saúde, respectivamente); baixo nível de investimento, em média, 10,5%. Por outro lado, os municípios brasileiros, em geral, não apresentavam excesso de gasto com pessoal que respondem, em média, por 43,4% da receita bruta; nem elevados graus de endividamento, sendo o nível médio é de 42,4% e também não recorriam, com frequência, às operações de crédito, cujas receitas respondem por apenas 1,8% em média. No entanto, estes são valores médios, há significativas diferenças entre os municípios, por exemplo, aqueles de maior porte apresentam maiores endividamentos (105,4%, em média, nos municípios com mais de 1 milhão de habitantes) e os de menor tamanho possuem maior dependência das transferências intergovernamentais (as receitas próprias dos municípios com menos de 50 mil habitantes responde, em média, por 13,7% da receita bruta) (STN, 2004)⁹.

É importante ressaltar que, além das novas regras na gestão fiscal, a LRF reforça os mecanismos de planejamento orçamentário, coloca limites ao endividamento público, impõe restrições ao último ano de mandato e amplia a transparência nas prestações de contas dos

⁷ Regulamentadas pela Lei de Crimes Fiscais nº 10.028/2000.

⁸ No caso dos municípios, a receita bruta é igual à receita líquida, pois não há transferências para outros níveis de governos.

⁹ Os dados são dados pela média dos resultados apresentados pelos municípios no período 1998 a 2003. Para maiores informações sobre o perfil das finanças municipais, ver STN (2004).

governos. No entanto, o escopo de análise deste artigo¹⁰ concentra-se nos impactos da Lei sobre as finanças municipais, buscando avaliar as mudanças no comportamento fiscal dos governos locais, a partir do **resultado orçamentário**¹¹ – percentual de déficit/ superávit orçamentário em relação à receita total. Através destes dados, busca-se avaliar, neste momento, a influência da LRF no comportamento orçamentário dos governos locais, segundo o porte municipal e, na seção seguinte, segundo o matiz dos partidos políticos. Por fim, pretende-se apontar qual(is) são os fatores determinantes na gestão fiscal dos municípios analisados?

Os dados são da base Finanças do Brasil (Finbra), disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional¹², o universo dos municípios corresponde àqueles cujas informações constam no banco Finbra em todos os anos do governo. Os dados estão em valores reais de maio de 2005, segundo o IPCA/IBGE. A análise abrange em dois mandatos: 1997-2000 e 2001-2004, desagregando a análise em dois períodos. No período 1, os governos não estão submetidos às regras de disciplina fiscal impostas pela LRF a partir de maio de 2000, especialmente nos primeiros dois anos de governo. Já os governos no segundo período, são constrangidos pelas normas e limites da Lei durante todo o mandato. Dessa maneira, a análise permite comparar os resultados nos dois períodos, verificando a influência da Lei Fiscal.

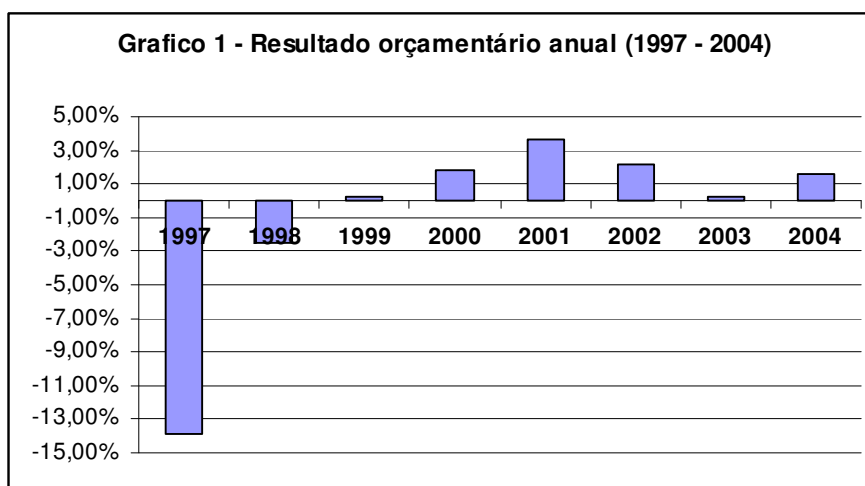
Quanto ao resultado orçamentário, o quadro esperado é uma situação negativa nos anos anteriores à LRF, pois não havia regras orçamentárias rígidas (*hard-budget constraints*) e, segundo a escola da *public choice*, as elevadas transferências fiscais provocariam o *flypaper effect* (Weingast, 1995; Oates, 1999), bem como a ausência de coordenação federativa não estabelecia controle sobre as gestões fiscais dos governos locais, mesmo com a política econômica restritiva em nível federal. Após a introdução da Lei Fiscal, espera-se uma inversão deste quadro deficitário. Os resultados orçamentários dos municípios paulistas aqui analisados estão apresentados no gráfico 1¹³.

¹⁰ Este recorte faz-se necessário em razão dos limites de espaço deste artigo. Outros estudos, já em andamento, visam englobar as finanças municipais como um todo e suas relações com os comportamentos fiscais dos governantes de diferentes partidos políticos e com os resultados eleitorais, em abrangência nacional. Os indicadores servem para comparar os efeitos anteriores e posteriores à LRF sobre o equilíbrio orçamentário, o gasto municipal e a capacidade de arrecadação.

¹¹ A escolha do Resultado Orçamentário e não do Resultado Primário se deve ao esforço de incluir o exercício de 1997 na análise, uma vez que para este ano não há informações discriminadas das despesas financeiras, necessárias para o cálculo do superávit primário. Tendo em vista o objetivo do artigo de se avaliar o comportamento de governos, optou-se por manter o ano de 1997 na análise e avaliar o resultado orçamentário dos governos municipais paulistas.

¹² Na análise dos dados, foram constatadas algumas inconsistências, as quais se devem a erros na inserção dos dados, realizada pelos próprios municípios. Estes *outliers* foram retirados da análise, pois afetavam significativamente os resultados em alguns casos.

¹³ O tamanho da amostra foi definido em função das informações disponíveis para todos os exercícios (1997-2000 e 2001-2004) e após a exclusão de outliers, que correspondem aos erros (de digitação, por exemplo) nas informações constantes no banco de dados. No entanto, é importante frisar que para todos os anos a amostra é superior a 55% do total de municípios paulistas.



Fonte: STN e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Elaboração dos autores.

No primeiro período, do total da amostra de 356 municípios apenas 20,55% (75) apresentam superávit orçamentário, com resultado médio de 2,6%; já em situação de déficit encontram-se 79,45% dos municípios neste mesmo período, com déficit médio de 5,3%. De nossa amostra de 372 municípios no segundo período, percebe-se uma situação de superávit mais difundida: 65,6% dos casos, com resultado médio de 4,3%; já os municípios deficitários do período (34,4% dos casos) tiveram resultado médio de -2,7%.

As tabelas 1 e o gráfico 2 mostram os resultados orçamentários anuais médios dos municípios analisados, desagregados por porte populacional em 5 grupos mais o Município de São Paulo¹⁴. O grupo 1 é formado por municípios grandes, com mais de 400 mil habitantes, exceto São Paulo (capital); o grupo 2 (Mun. Médios-grandes) abrange aqueles com população entre 150.001 a 400.000 habitantes; o grupo 3 são municípios médios cujo tamanho da população está entre 50.000 e 150.000 habitantes; o grupo 4 (Mun. Médio-pequenos) tem população entre 20.001 e 50.000; e o grupo 5 corresponde aos municípios pequenos, com população de até 20.000 habitantes.

No período 1997 a 2000, os municípios paulistas apresentaram déficit orçamentário médio de 3,65%, este valor teve forte influência dos primeiros dois anos de governo. Porém, observou-se um esforço arrecadatário a partir de 1999, que resultou em um forte crescimento real de 51,67% no período 1 (CRecRP1), superando o crescimento da despesa (CDesRP1). No entanto, este esforço fiscal não foi suficiente para cobrir o forte déficit orçamentário dos dois primeiros anos do período. A partir de 1999, a situação orçamentária inverte-se, revelando uma possível adequação antecipada à LRF já em tramitação, seja através do resultado orçamentário, seja pelo esforço no crescimento da arrecadação.

¹⁴ A capital paulista foi analisada separadamente, pois sua situação fiscal é bastante diferente em relação dos 8 municípios do grupo 1 (especialmente, em relação ao nível de endividamento, operações de crédito e encargos da dívida), afetando os resultados médios do grupo.

Tabela 1 – Resultado Orçamentário e Crescimento das Receitas e Despesas, desagregado por porte populacional

Período 1 (1997-2000)	Resultado Orçamentário						
GRUPOPOP	CRecRP1	CDesRP1	1997	1998	1999	2000	Média P1
1- Mun. Grandes	38,64%	7,82%	-24,51%	-11,34%	-0,73%	5,42%	-8,16%
2- Mun. Médio-Grandes	48,67%	19,05%	-21,01%	-6,67%	-2,86%	4,10%	-6,71%
3- Mun. Médios	52,01%	28,53%	-15,08%	-3,66%	-1,55%	2,52%	-4,57%
4- Mun. Médio-Pequenos	49,95%	27,26%	-16,75%	-2,18%	-0,17%	1,15%	-4,51%
5- Mun. Pequenos	52,92%	35,36%	-11,50%	-1,68%	1,15%	1,50%	-2,67%
Mun. de São Paulo	-2,59%	-23,79%	-6,89%	-2,20%	-7,45%	16,38%	-0,02%
Média Geral	51,67%	31,29%	-13,85%	-2,55%	0,24%	1,81%	-3,65%
Período 2 (2001-2004)	Resultado Orçamentário						
GRUPOPOP	CRecRP2	CDesRP2	2001	2002	2003	2004	Média P2
1- Mun. Grandes	0,06%	3,56%	2,72%	-4,60%	-2,11%	-0,89%	-1,22%
2- Mun. Médio-Grandes	10,30%	18,36%	3,62%	2,73%	-1,84%	-3,58%	0,23%
3- Mun. Médios	10,53%	15,68%	3,77%	0,64%	-0,76%	-1,34%	0,58%
4- Mun. Médio-Pequenos	10,44%	13,32%	4,31%	2,78%	-0,51%	1,28%	1,98%
5- Mun. Pequenos	4,42%	4,94%	3,51%	2,56%	0,86%	2,86%	2,46%
Mun. de São Paulo	11,42%	22,57%	8,30%	-2,61%	-5,41%	-0,88%	-0,15%
Média Geral	6,58%	8,60%	3,68%	2,21%	0,19%	1,60%	1,93%

Fonte: STN e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Elaboração dos autores

Legenda: CRecRP1 = Crescimento real da receita orçamentária no Período 1

CDesRP1 = Crescimento real da despesa orçamentária no Período 1

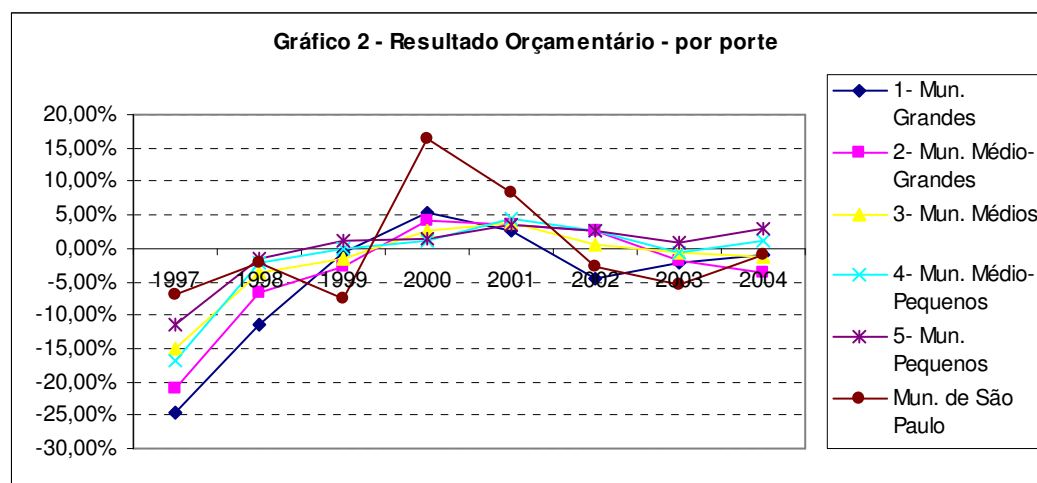
CRecRP2 = Crescimento real da receita orçamentária no Período 2

CDesRP2 = Crescimento real da despesa orçamentária no Período 2

MédiaP1 = Resultado orçamentário médio do Período 1 (1997-2000)

MédiaP2 = Resultado orçamentário médio do Período 2 (2001-2004)

Os anos mostram os resultados orçamentários obtidos.



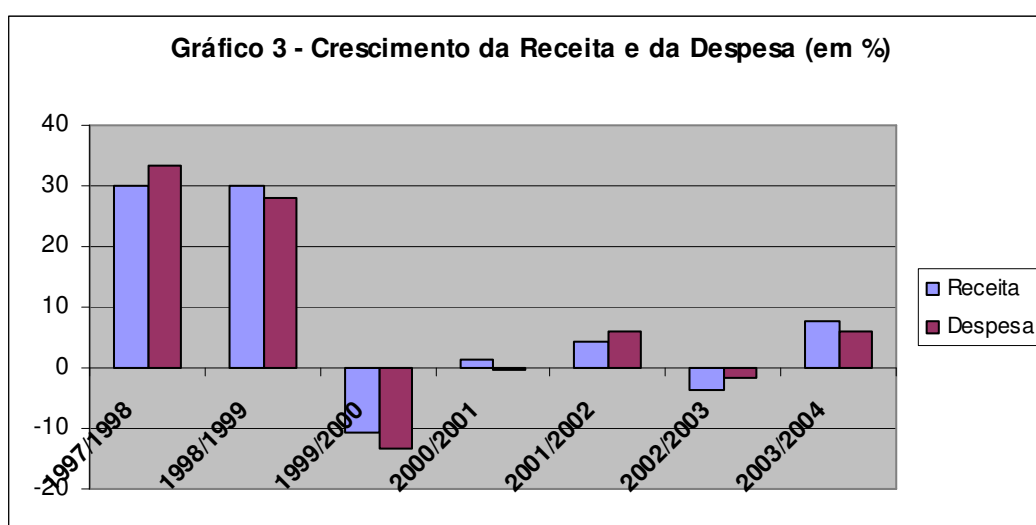
Fonte: STN e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Elaboração dos autores.

No período 2, com LRF, o resultado orçamentário positivo é de 1,9%, em média. Com isso, pode-se constatar o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal, refletido na inversão dos resultados orçamentários dos municípios paulistas nos períodos analisados. Porém, observa-se um afrouxamento do ajuste fiscal no período, passando de 3,7% em 2001 para 1,45% em 2004, pois o crescimento médio da despesa supera o crescimento da receita (8,6% e 6,6%, CDesRP2 e CRecRP2, respectivamente). Este quadro é melhor observado no gráfico 2.

Na análise por porte populacional, a situação de déficit é encontrada em todas as faixas no primeiro período, sendo mais intensa quanto maior o porte do município, à exceção de São Paulo

capital. No segundo período, os municípios grandes permanecem em situação deficitária, embora bem inferior à apresentada no primeiro período; as situações de superávit observadas são mais intensas quanto menor é o porte do município.

Quanto ao comportamento das receitas e despesas orçamentárias, não há diferenças entre a análise geral dos municípios e a análise por porte; ou seja, observou-se em todos os portes um forte crescimento de receita no final do primeiro período, que ainda não foi suficiente para cobrir a situação deficitária gerada em seu início. Tal crescimento possibilitou que a despesa crescesse de forma mais forte que a receita no segundo período, aproveitando o espaço criado. No entanto, observa-se um arrefecimento da situação superavitária ao longo do período 2. Os crescimentos anuais das receitas e das despesas estão no gráfico 3 (média geral) e na tabela 2 (por porte).



Fonte: STN e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Elaboração dos autores.

Tabela 2 - Crescimento (em %) anual das receitas e despesas, desagregado por porte populacional

Cresc. Anual Receitas (%)	grupo 1	grupo 2	grupo 3	grupo 4	grupo 5	MSP
1997/1998	19,49	19,95	28,66	31,39	31,41	9,27
1998/1999	-6,30	11,81	-1,55	2,73	50,58	-20,12
1999/2000	23,83	10,85	20,02	11,77	-23,31	11,61
2000/2001	-1,92	3,40	2,02	10,29	8,21	4,75
2001/2002	-11,16	5,45	1,04	2,12	5,42	-4,58
2002/2003	5,67	-5,98	3,41	0,61	-7,56	4,16
2003/2004	6,61	10,52	5,85	7,72	7,42	12,10
Cres. Anual Despesas (%)	grupo 1	grupo 2	grupo 3	grupo 4	grupo 5	MSP
1997/1998	32,36	27,81	33,28	33,87	33,48	4,39
1998/1999	-15,78	7,90	-3,43	0,63	49,32	-15,95
1999/2000	17,80	2,98	14,50	10,23	-25,16	-13,15
2000/2001	0,84	4,52	1,20	7,29	6,28	14,88
2001/2002	-4,75	4,16	4,20	3,60	5,64	6,77
2002/2003	2,91	0,47	4,89	3,51	-6,14	7,00
2003/2004	5,08	11,49	6,06	4,80	6,60	7,29

Fonte: STN e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Elaboração dos autores.

É possível observar um esforço de ajuste entre 1998 e 2000, ou seja, ainda no primeiro período, sendo que de 1998 para 1999 houve um esforço arrecadatário (superior ao crescimento das

despesas), enquanto de 1999 e 2000, o ajuste ocorreu via contração das despesas (superior à queda da receita). Assim, a situação de superávit do segundo período explica-se a partir da busca pelo equilíbrio orçamentário realizado ainda no período 1, principalmente, em virtude do crescimento médio da receita real; contudo, este ajuste foi insuficiente para compensar os altos déficits nos dois primeiros anos destes governos. Já nos primeiros anos do período 2, entre 2001 e 2003, houve um relaxamento da austeridade fiscal, porém sem comprometer os superávits orçamentários.

Na análise desagregada por porte, os municípios do grupo 1 foram aqueles que apresentaram maiores déficits orçamentários nos dois primeiros anos do período 1. Em 1999, houve uma queda da despesa superior à queda da receita e no ano 2000, os municípios deste grupo obtiveram os maiores superávits, em razão de um crescimento anual das receitas (23,8%) superior ao crescimento das despesas (17,8%), ambos com evolução superior ao dos demais grupos no mesmo ano. No grupo 2, o resultado orçamentário também é revertido no período 1 entre 1998 e 2000, com o crescimento das receitas bem superior ao aumento das despesas (12% e 8%, entre 1998/1999; 10,8% e 3%, entre 1999/2000). Nos grupos 3 e 4, a mudança na gestão fiscal também ocorre durante o período 1 por meio de um forte crescimento da receita, com maior velocidade nos municípios do grupo 4, que em 1999 já apresentaram relativo equilíbrio. No grupo 5, destacam-se três aspectos: o comportamento da receita nos dois primeiros anos com crescimento acumulado superior a 80%; a reversão da situação fiscal já no ano de 1999; e a forte contração das receitas acompanhada de uma redução ainda mais forte nas despesas do ano 2000, garantindo um pequeno superávit de 1,4%. O município de São Paulo também reverte a situação fiscal em 2000, com um forte superávit de 16,38% decorrente de um aumento das receitas (11,6%) e uma grande contenção de despesas (-13,1%), o que garante equilíbrio orçamentário na média do período 1.

No segundo período, percebe-se em todos os grupos o já citado arrefecimento dos esforços pela austeridade orçamentária, chegando a ser observável uma reinversão fiscal nos municípios de médios a grandes (grupos 1, 2, 3 e São Paulo), que voltaram a obter déficits ao final do período (2003 e 2004). Em 2001, todos os grupos apresentaram resultado orçamentário positivo; em 2002, os municípios grandes e a capital obtiveram déficits; em 2003, apenas os municípios pequenos (grupos 5) permaneciam em situação orçamentária positiva e; em 2004, os grupos 1, 2, 3 e a capital tiveram déficits orçamentários, embora com menor intensidade nos municípios grandes e na capital. Através dos dados da tabela 3, observou-se um esforço para equilíbrio das contas no último ano de governo, por meio de um crescimento da receita superior ao aumento do gasto nos grupos 1, 4, 5 e capital (6,6% e 5,1%; 7,7% e 4,8%; 7,4% e 6,6%; 12,1% e 7,3%, respectivamente). Nos municípios grandes (grupo 1), este esforço ocorre também em 2003, com aumento de 5,7% da receita contra um crescimento da despesa inferior a 3%, no entanto estes municípios tiveram déficit orçamentário de 1,2% no período 2.

A partir dos dados da tabela 2, procurou-se captar os comportamentos dos municípios paulistas em relação aos resultados orçamentários, visando identificar os determinantes e os esforços empreendidos (ou não) em direção ao ajuste fiscal, bem como apontar em que momento este ocorre e as diferenças entre os grupos analisados. No quadro 1, é possível verificar duas tendências quanto à situação orçamentária: convergência ou divergência em relação ao equilíbrio orçamentário.

Quadro 1 – Tendências divergentes ou convergentes ao ajuste fiscal

	grupo 1	grupo 2	grupo 3	grupo 4	grupo 5	MSP
1997/1998	D1	D1	D1	D1	D1	C1
1998/1999	C3	C1	C3	C1	C1	D3
1999/2000	C1	C1	C1	C1	C3	C2
2000/2001	D2	D1	C1	C1	C1	D1
2001/2002	D3	C1	D1	D1	D1	D2
2002/2003	C1	D2	D1	D1	D3	D3
2003/2004	C1	D1	D1	C1	C1	C1
Período 1	C1	C1	C1	C1	C1	C3
Período 2	D1	D1	D1	D1	D1	D1

Legenda:

D1 - Divergência provocado por um crescimento da despesa superior ao crescimento da receita

D2 - Divergência provocado por um crescimento da despesa e queda da receita

D3 - Divergência provocado por uma queda da receita superior à queda da despesa

C1 - Convergência provocado por um crescimento da receita superior ao crescimento da despesa

C2 - Convergência provocado por um crescimento da receita e queda da despesa

C3 - Convergência provocado por uma queda da despesa superior à queda da receita

Fonte: STN e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Elaboração dos autores.

A tendência convergente ocorre quando o crescimento da receita é superior ao da despesa (C1); quando a receita cresce e a despesa diminui (C2); ou ainda quando a queda da despesas supera o queda da receita (C3). A tendência divergente é observada quando a despesa cresce mais que a receita (D1); quando a despesa aumenta enquanto a receita cai (D2); ou ainda quando a receita diminui mais que a despesa (D3). Estas situações estão colocadas no quadro 1 abaixo.

Partindo de resultado orçamentário bastante deficitário (superior a 13%) em 1997, os municípios paulistas ainda mostram comportamento divergente ao ajuste em 1998, com crescimento da despesa superior ao da receita (exceto o município de São Paulo). Em 1999 e 2000, observa-se uma inversão da tendência, através da elevação das receitas (C1) ou da contenção das despesas (C3), novamente a capital é exceção. No início do período 2, o já citado afrouxamento do ajuste fiscal manifesta-se nos municípios de maior porte (grupos 1, 2 e capital) em razão da expansão das despesas, em 2002 e 2003 este comportamento divergente é quase geral (com exceções do grupo 2 em 2002 e do grupo 1 em 2003), agravado por uma queda das receitas nos municípios de maior porte. Em 2004, último ano de mandato, verifica-se uma tendência convergente (exceto grupos 2 e 3), possibilitada pela elevação das receitas.

No resultado médio dos dois períodos, constata-se um esforço fiscal no primeiro período, através do crescimento da receita superior ao aumento da despesa, apenas na capital houve corte de despesas. Este comportamento austero revela a influência imediata da Lei Fiscal, inclusive antes da sua aprovação, mas apesar do elevado esforço arrecadatório, não é possível reverter o quadro deficitário inicial. Já no período 2, observa-se um arrefecimento do ajuste fiscal, especialmente em 2002 e 2003, provocado pela elevação das despesas (em todos os grupos). No entanto, este comportamento não provocou aumento dos déficits orçamentários, ao contrário o resultado orçamentário médio é superavitário em 1,9%, pois houve espaço para este afrouxamento conquistado pelo esforço arrecadatório anterior e, também, no último ano dos governos no período 2. Apenas os municípios grandes permaneceram em déficit, mas com menor intensidade.

Conclui-se, então, que os resultados positivos e de relativo equilíbrio observáveis no segundo período na análise geral são, na verdade, “puxados” pelo resultado orçamentários dos municípios menores (grupos 4 e 5); e os esforços em prol de uma postura orçamentária austera foram significativos nos primeiros anos de vigência da Lei de Responsabilidade fiscal, até mesmo antes da sua promulgação (final do período 1), ao longo do período 2 houve um afrouxamento do ajuste fiscal, contudo, sem provocar grandes desequilíbrios orçamentários, o que permite afirmar que Lei Fiscal é um importante instrumento para garantir a disciplina fiscal dos municípios.

Os resultados mostram que os municípios grandes têm comportamentos menos austeros, por conta de sua estrutura de despesa menos flexível, devido ao alto comprometimento com gastos de pessoal ou em inativos, por exemplo, característica menos observável nos municípios menores. Além disso, a pressão popular ou de grupos organizados em prol da realização de políticas públicas (e, conseqüentemente, pressão sobre o gasto) é maior nos municípios grandes do que nos menores. Ou ainda, os municípios de maior porte tiveram menores possibilidades de ajustes do que os pequenos, pois estes últimos não tinham sua base tributária própria totalmente explorada, o que permitiu maior espaço para o crescimento da arrecadação. No entanto, todas estas hipóteses devem ser testadas de maneira mais apropriada.

Em suma, a LRF desencadeia um esforço de adequação, ainda durante a sua tramitação, aos limites e restrições estabelecidas pela lei, exercendo seu papel de coordenação dos comportamentos fiscais dos entes federados frente aos objetivos da política econômica. Os impactos da Lei Fiscal sobre as finanças dos municípios paulistas ocorrem com intensidades distintas para cada item aqui analisado. Quanto ao resultado orçamentário, o impacto da LRF revela-se bastante intenso, sendo capaz de reverter o quadro deficitário dos entes municipais, os quais buscaram se adaptar às novas regras antes mesmo delas entrarem em vigor.

No entanto, a grande maioria dos municípios não apresenta problemas de endividamento ou de excesso de gasto com pessoal (Giuberti, 2005; STN, 2004), e estando abaixo dos limites

estabelecidos pela lei, podem optar por políticas fiscais mais expansionistas, se este for o desejo dos seus eleitores. A relação entre o comportamento fiscal dos diferentes governos municipais e orientações político-partidárias dos governantes será analisada na seção seguinte.

3. Existem diferenças entre governos de esquerda, direita e centro na gestão orçamentária municipal

Nesta parte, o artigo analisa a importância do matiz partidário na definição do resultado orçamentário dos municípios paulistas. Os dados aqui apresentados com respeito a isso foram construídos a partir dos resultados das eleições municipais de 1996 e 2000, disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral. Foram definidos três matizes: Esquerda, Centro e Direita, de forma a realizar análises mais abrangentes e que dessem conta de abarcar a enorme quantidade de partidos políticos que se encontram disputando os governos dos municípios paulistas. Como de “esquerda”, consideram-se os partidos PDT, PMN, PPS, PSB, PT e PV; como de “centro”, consideram-se os partidos PMDB e PSDB; como de “direita”, consideram-se PFL, PL, PP, PRP, PSD, PSDC, PST e PTB¹⁵.

Neste trecho, busca-se responder às seguintes perguntas: existem diferenças significativas entre os governos de partidos de diferentes matizes partidários no que diz respeito ao resultado orçamentário dos municípios? Além disso, a LRF contribuiu para uma possível mudança nas diferenças/semelhanças entre matizes? A tabela 3, abaixo, mostra o desempenho de cada matiz com relação ao resultado orçamentário – considerando os padrões de crescimento de receita e despesa (CRecRP e CDesRP, respectivamente) e os resultados apresentados pelos governos destes matizes por ano e em média nos dois períodos.

Tabela 3 – Resultado Orçamentário por Matiz

Posicao96	CRecRP1	CDesRP1	1997	1998	1999	2000	Média P1
Esquerda	49,23%	19,27%	-20,74%	-4,77%	-2,45%	3,91%	-6,01%
Centro	53,96%	35,56%	-11,90%	-1,90%	0,09%	1,71%	-3,04%
Direita	49,38%	29,01%	-14,51%	-2,78%	1,18%	1,38%	-3,80%
Posicao00	CRecRP2	CDesRP2	2001	2002	2003	2004	Média P2
Esquerda	7,57%	8,69%	2,31%	0,40%	-1,23%	1,28%	0,69%
Centro	5,62%	8,02%	4,23%	2,92%	0,35%	1,67%	2,30%
Direita	7,26%	9,23%	3,67%	2,21%	0,67%	1,67%	2,07%

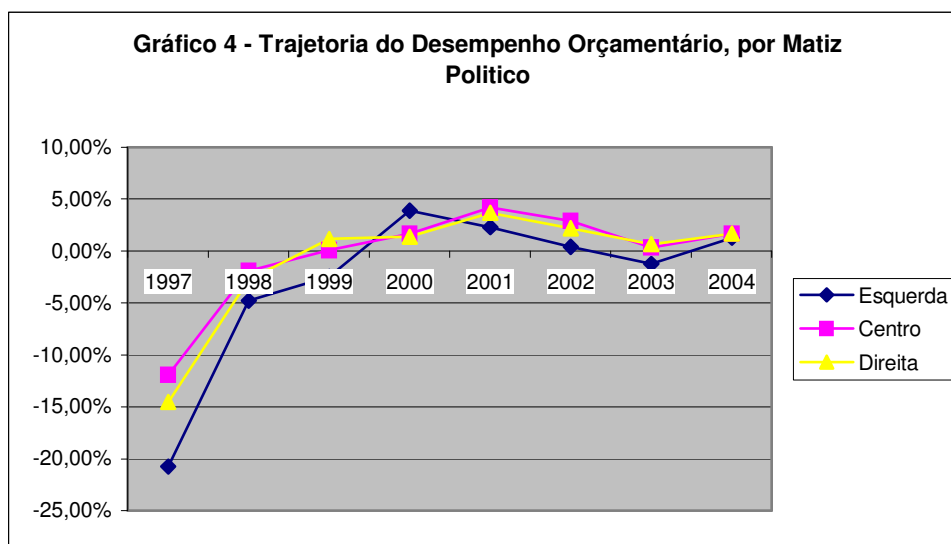
Fonte: STN, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e TRE-SP. Elaboração dos autores.

Legenda: CRecRP1 = Crescimento real da receita orçamentária no Período 1
CDesRP1 = Crescimento real da despesa orçamentária no Período 1
CRecRP2 = Crescimento real da receita orçamentária no Período 2
CDesRP2 = Crescimento real da despesa orçamentária no Período 2

¹⁵ O debate sobre a forma de separar os diferentes partidos em termos de matiz partidário é enorme, e a divisão utilizada aqui não deixa de ser, obviamente, sujeita a contestações. No entanto, ela constitui um modelo de divisão utilizado de forma razoavelmente freqüente, principalmente nos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999, 2005).

Os resultados mostram que a esquerda tem um déficit mais acentuado que as demais posturas no primeiro período (-6%), bem como um superávit menos intenso do que as outras posturas no segundo período (0,69%). Enquanto isso, o esforço arrecadatório empreendido pelos governos de esquerda foi bastante similar àqueles de direita (49%) no primeiro período, passados por pouco pelos de centro, enquanto o crescimento das despesas foi bastante menor, gerando uma situação de convergência fiscal por menor crescimento de despesas (C1) – de forma mais significativa que os demais matizes. Isso é explicável pela necessidade mais forte de ajuste fiscal, já que os governos de esquerda partiram, em geral, de situações deficitárias muito mais importantes do que as dos governos de centro e direita.

No segundo período, os superávits médios obtidos pelos governos de esquerda são menores que os dos demais matizes no segundo período. No entanto, o padrão de crescimento de receitas e despesas, bem como a progressão dos resultados orçamentários anuais caminha em direção bastante semelhante dentre todos os matizes. Podemos concluir, então, duas coisas: 1-) conforme visto anteriormente, os ajustes fiscais feitos em direção à adequação à LRF foram realizados eminentemente ainda no primeiro período; e 2-) A LRF reduz as diferenças entre os diferentes matizes políticos, cujos resultados orçamentários apresentam trajetórias bastante semelhantes no período analisado. O gráfico 4 ajuda a compreender melhor a progressão anual do resultado primário entre os diferentes matizes:



Fonte: STN, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e TRE-SP. Elaboração dos autores.

Portanto, confirma-se a situação de maior déficit inicial dentre os governos de esquerda e a conseqüente “homogeneização” dos desempenhos fiscais entre os diferentes matizes ao final do segundo período, demonstrando a diminuição de importância das diferenças partidárias quanto à gestão fiscal municipal, principalmente a partir da promulgação da LRF. Em 2000, todos os

diferentes matizes já haviam conseguido uma inversão no resultado orçamentário (obtidos por esforços de convergência orçamentária anteriores derivados do esforço de adequação à lei), passando de déficit a superávit, e até mesmo o já comentado arrefecimento no controle orçamentário por volta de 2003 pode ser encontrado ao mesmo tempo nos governos de todos os matizes.

No entanto, falta considerar uma última característica das administrações municipais consideradas por matiz partidário: a relação entre o porte do município e o desempenho dos governos de diferentes matizes. Ao observar as progressões do desempenho fiscal anual por porte populacional e por matiz partidário, é possível constatar que o padrão de resultado orçamentário dos partidos de esquerda é muito parecido com o dos municípios grandes (partindo de situação deficitárias muito fortes e realizando forte ajuste no primeiro período sem conseguir, no entanto, alcançar o desempenho das demais categorias), enquanto que os dos partidos de centro e direita são mais parecidos com os dos municípios menores (partindo de situações fiscais mais estáveis no início do período e realizando um ajuste fiscal sem “sobressaltos”). Isto nos leva a levantar a hipótese a seguir: as poucas diferenças por matiz já demonstradas anteriormente, quando existem, se dão mais por conta das características do porte de municípios em que tais matizes predominam do que necessariamente por uma diferença ideológico-partidária. Pode-se começar a testar isto mais apuradamente a partir da tabela 4.

Tabela 4 – Quantidade de Prefeituras controladas pelos diferentes matizes e participação dos matizes em grupo de porte populacional

		Distribuição dos matizes, por grupo (porte populacional), em cada período			Participação de cada matiz dentro de cada grupo, em cada período			
		Esquerda	Centro	Direita	Esquerda	Centro	Direita	Total
Grupo 1	Período 1	5,41%	1,68%	2,13%	25,00%	37,50%	37,50%	100,00%
	Período 2	6,06%	0,60%	1,42%	57,14%	14,29%	28,57%	100,00%
Grupo 2	Período 1	18,92%	3,35%	3,55%	38,89%	33,33%	27,78%	100,00%
	Período 2	13,64%	3,61%	2,13%	50,00%	33,33%	16,67%	100,00%
Grupo 3	Período 1	27,03%	13,97%	14,18%	18,18%	45,45%	36,36%	100,00%
	Período 2	22,73%	13,25%	10,64%	28,85%	42,31%	28,85%	100,00%
Grupo 4	Período 1	18,92%	19,55%	19,15%	10,14%	50,72%	39,13%	100,00%
	Período 2	16,67%	19,88%	17,02%	16,18%	48,53%	35,29%	100,00%
Grupo 5	Período 1	29,73%	61,45%	60,28%	5,34%	53,40%	41,26%	100,00%
	Período 2	39,39%	62,65%	68,79%	11,45%	45,81%	42,73%	100,00%
Total	Período 1	100,00%	100,00%	100,00%				
	Período 2	100,00%	100,00%	100,00%				

Fonte: STN, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e TRE-SP. Elaboração dos autores.

Percebe-se, que os partidos de esquerda passam a ser maioria nos municípios Grandes e Médio-Grandes (grupos 1 e 2) no segundo período, após um significativo salto eleitoral em todos os grupos de municípios, junto com uma diminuição significativa da participação dos partidos de

centro e direita nos municípios de porte grande. Os demais portes municipais são controlados primeiramente por governos de centro e, em grau menor, por partidos de direita.

Mas não é só isso. Quando se analisa a importância quantitativa dos governos nos diferentes portes para os diferentes matizes, pode-se ver que sempre predominaram em importância para os partidos de esquerda, em comparação aos outros matizes, os governos em municípios grandes e médio-grandes, enquanto que os municípios pequenos sempre foram os locais em que os partidos de centro e direita conseguiram maior número de prefeituras. Ou seja, se no primeiro período a proporção de prefeituras de municípios grandes já era bastante importante dentre os partidos de esquerda, este matiz partidário passou a ser a maioria dentre os municípios dos grupos 1 e 2 no segundo período. Ao mesmo tempo, tais municípios nunca tiveram importância tão significativa dentre os números totais de prefeituras de partidos de centro ou direita (isto não quer dizer que tais prefeituras não sejam importantes politicamente, apenas que nunca foram quantitativamente significantes para partidos destes matizes, ao contrário da esquerda), que sempre tiveram maior número de prefeituras nos municípios pequenos.

Quer dizer que, proporcionalmente, os partidos de esquerda tendem a elegerem-se mais em municípios de maior porte, enquanto partidos de centro e direita tendem a elegerem-se mais em municípios de menor porte. Isto ajuda a perceber como os problemas enfrentados pelos partidos de esquerda e seu rol de soluções são, em geral, mais pautados pela experiência adquirida em governos de municípios grandes, enquanto que, com partidos de centro e direita, é o contrário.

Foi realizada também uma análise das médias ponderadas dos desempenhos dos matizes partidários por porte municipal, de forma a averiguar se as diferenças na quantidade de prefeituras de cada matiz partidário nos diferentes portes municipais estariam interferindo de forma significativa nos resultados obtidos; uma vez mais, estes foram ratificados. As médias foram construídas multiplicando-se os resultados orçamentários médios de cada porte municipal pela importância de cada porte municipal na composição de prefeituras dos diferentes matizes partidários, conforme apresentado na tabela 4 acima. As médias esperadas, bem como os resultados observados por matiz previamente encontrados, são apresentados na tabela 5.

Tabela 5 – Médias Ponderadas dos Resultados por Matiz e Porte

		esquerda	centro	direita
Período 1	Res. Esperado	-4,59%	-3,52%	-3,53%
	Res. Observado	-6,01%	-3,04%	-3,80%
Período 2	Res. Esperado	1,39%	2,01%	2,08%
	Res. Observado	0,69%	2,30%	2,07%

$X^2 = 0,393092$; GL = 2, X^2 (crítico) = 5,991

Fonte: STN, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e TRE-SP. Elaboração dos autores.

É possível observar que os resultados ponderados (resultados esperados, segundo a distribuição dos matizes por porte) são bastante semelhantes aos resultados orçamentários

apresentados (resultado observado) pelos diferentes matizes. Nos resultados esperados e observados, a esquerda apresenta o pior resultado orçamentário, enquanto centro e direita permanecendo relativamente semelhantes. O teste do qui-quadrado permite observar as diferenças entre os resultados observados e esperados apresentados na tabela 5. Os resultados revelam que o matiz político tem baixa influência sobre o resultado orçamentário ($X^2 = 0,393$; $gL = 2$) dos municípios paulistas analisados. Dessa maneira, conclui-se que o matiz político e o comportamento orçamentário desses municípios são independentes, ou seja, o grau de associação dessas variáveis não é estatisticamente significativa.

A relação entre matiz partidário, porte e o resultado orçamentário dos municípios pode ser melhor observada a partir de uma regressão linear múltipla, onde o indicador dos resultado orçamentário é a variável dependente e o porte do municípios e o matiz político são as variáveis independentes¹⁶. O matiz político foi considerado no modelo através de duas variáveis dicotômicas indicadoras dos partidos de esquerda (esquerda) e de centro (centro), tendo como referência os partidos de direita. Para o porte municipal também foram criadas variáveis indicadoras, tomando como referência os municípios pequenos (grupo 5). Na tabela 6, encontram-se os resultados dos coeficientes de regressão para os três modelos construídos.

Tabela 6 - Resultados dos Modelos de Regressão Linear Múltipla

	P1 (R2 = 0,085)	P2 (R2 = 0,044)
Esquerda	-0,013 (0,16) [0,009]	-0,008 (0,25) [0,007]
Centro	0,007 (0,18) [0,005]	0,003 (0,58) [0,005]
Grupo 1	-0,051 (0,00) [0,018]	-0,032 (0,06) [0,017]
Grupo 2	-0,034 (0,01) [0,012]	-0,019 (0,09) [0,011]
Grupo 3	-0,017 (0,03) [0,007]	-0,017 (0,01) [0,007]
Grupo 4	-0,018 (0,01) [0,007]	-0,004 (0,47) [0,006]

Dependent Variable: TS1MP1

TS2MP2

Valor p entre parênteses

Erro Padrão entre colchetes

¹⁶ Cabe ainda ressaltar que estes modelos não pretendem explicar a totalidade das variáveis dependentes, longe disso, busca-se com eles analisar a influência do porte e do matiz político sobre cada um dos três indicadores de gestão fiscal aqui analisados. Portanto, o valor do R^2 não é o mais importante, mas sim os coeficientes de regressão das covariáveis (Beta) e a sua significância estatística (valor p).

No modelo acima, busca-se analisar a influência do porte e do matiz (direita como referência) sobre o resultado orçamentário municipal (Y) nos períodos 1 e 2 (P1 e P2). No primeiro período, as diferenças entre esquerda e centro em relação aos governos de direita não são estatisticamente significantes, quando a covariável “porte” está controlada (*valor p* > 0,05). Já os coeficientes das covariáveis indicadoras do porte municipal são significantes e negativos, isto significa que o fato de pertencer a um desses grupos aumenta o déficit orçamentário em relação aos municípios do grupo 5, quando o matiz partidário está controlado. Os valores de Beta também são maiores quanto maior o porte, indicando que quanto maior o porte mais deficitário tende a ser o resultado predito pelo modelo.

Os resultados do modelo para o período 2 mostram que as diferenças entre matizes são menos significantes, o que fica evidente quando observados os *valores p* das covariáveis indicadores do matiz político. As diferenças no resultado orçamentário segundo o tamanho dos municípios também diminuem e, em alguns casos, deixam de ser significantes estatisticamente. Este quadro reforça a hipótese de homogeneização dos resultados orçamentários dos municípios paulista analisado, após a promulgação da LRF (período 2).

Diante desses resultados, conclui-se pela validade da hipótese de que, afora as poucas diferenças entre os desempenhos orçamentários dos diversos matizes, elas, se acontecem, se dão mais pelas características estruturais dos municípios - de acordo com seu porte populacional e rigidez orçamentária - em que tais matizes predominam do que necessariamente por determinações ideológico-partidárias. Se os governos dos diversos matizes ainda podem diferir com relação ao tipo de política priorizada nos municípios (educação, saúde, etc.), preocupação que ensejaria uma análise cujo escopo foge do presente artigo, constata-se aqui que, em termos de comportamentos orçamentários, tais diferenças são inexistentes.

Conclusão

Segundo as teorias hegemônicas do federalismo fiscal, a estrutura federativa brasileira está longe de apresentar os requisitos básicos para o bom funcionamento do sistema federativo, baseados na autonomia dos governos locais, na competição entre governos e no princípio do benefício na tributação. No Brasil, a descentralização fiscal desencadeada com a Carta de 1988 não significou autonomia dos governos subnacionais na gestão orçamentária, especialmente, a partir da segunda metade dos anos 90, quando foram introduzidos novos instrumentos de regulação, a fim de estabelecer uma coordenação federativa, exercida pelo governo federal.

Dentre estes instrumentos, destaca-se a Lei de Responsabilidade Fiscal que busca estabelecer *hard-budget constraints* aos governos locais, reduzindo a autonomia dos governos locais sobre a política fiscal. Conseqüentemente, as decisões de gasto dos governos municipais brasileiros

são menos explicadas pela iniciativa autônoma e mais, por regulamentações legais que os obrigam a gastar através da vinculação de recursos, dos limites máximos e mínimos estabelecidos, das restrições ao endividamento, entre outras regras. (Arretche, 2004).

Os efeitos da LRF sobre as finanças dos municípios paulistas revelaram-se bastante fortes, especialmente nos anos próximos à sua promulgação. A influência da lei pode ser constatada pela reversão da situação orçamentária deficitária, por meio de um ajuste fiscal que ocorre, principalmente, com um aumento das receitas em proporção superior ao aumento das despesas. Este esforço de ajuste ocorre antes mesmo da vigência da Lei, ou seja, nos últimos anos do período 1, onde os governos buscam adequar-se de forma antecipada, dada a ameaça crível da Lei Fiscal.

No momento seguinte à introdução da Lei, observou-se um relaxamento da austeridade fiscal, pois poucos municípios encontravam-se acima dos limites de endividamento estabelecidos pela lei. No entanto, este relaxamento não provocou desequilíbrios orçamentários. Assim, é possível concluir que Lei Fiscal é um importante instrumento para garantir a disciplina fiscal desses municípios.

Na comparação por porte municipal, os municípios grandes são aqueles com maiores dificuldades de realizar um ajuste fiscal, o que pode ser explicado pela estrutura de despesa menos flexível e pela maior dificuldade dos municípios de maior porte em cortar despesas ou ampliar a arrecadação, uma vez que estes já exploravam sua base tributária própria antes mesmo da introdução da LRF.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 2000, exerceu forte influência e agiu como um fator “homogeneizante” do desempenho orçamentário dos municípios paulistas analisados, tanto em relação ao porte populacional, quanto referente aos diferentes matizes políticos. Nas duas análises, as únicas diferenças, ainda assim não muito grandes, os governos de esquerda partindo de situações deficitárias mais fortes e obtendo superávits menos significativos no segundo período, padrão este bastante semelhante aos municípios de maior porte.

No entanto, quais destes fatores (porte ou matiz) determinam mais o resultado orçamentário destes municípios? Através deste estudo, é possível afirmar que tais diferenças se dão mais por conta da estrutura (porte) dos municípios em que predominam os governos de esquerda (em geral municípios de grande porte, com uma base tributária mais sólida) do que necessariamente por decisões advindas de diferenças político-partidárias. Assim, o porte municipal (fator estrutural) é um fator mais relevante que os partidos políticos na determinação do resultado orçamentário das gestões municipais analisadas aqui, onde as diferenças no comportamento fiscal entre os governos de esquerda, direita e centro revelaram-se pouco significativas.

Bibliografia

- ABRUCIO, F. A. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, 2005.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, 2005.
- AFFONSO, R. B. A. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. in AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B (orgs.). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- AFONSO, J. R. A Questão Tributária e o Financiamento dos Diferentes Níveis de Governo in AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B (orgs.). *a Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- _____. Aspectos conceituais das relações financeiras intergovernamentais. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 22, n. 1, 1992.
- _____. LOBO, T. Fiscal Decentralization and Participation in Delayed Democratic Experiences. Santiago de Chile : Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1996.
- ARRETCHE, M. *Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- _____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol.18, n. 2: 17-26, 2004.
- BUCHANAN, J. M. "Federalism as an Ideal Political Order and an Objectiv for Constitutional Reform". "Publius: The Journal of Federalism. 25(2): 19-27, 1995.
- BRASIL. *Constituição de 1988*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.
- BRASIL. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Lei Complementar 101/2000.
- BREMAEKER, F. E. J. *Panorama das Finanças Municipais 2004*. Rio de Janeiro: IBAM, 2005. Disponível em www.ibam.org.br.
- FIGUEIREDO, A. C. & LIMONGI, F.. Executivo e legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- _____. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. Dados, Rio de Janeiro, v.48, n. 4, 2005.
- GIUBERTI, A. C. Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeitos sobre o Gasto com Pessoal dos Municípios Brasileiros. In: XXXIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA ANPEC, 2005, Natal (RN). *Anais ANPEC*, 2005.
- INMAN, R. P.; Rubinfeld D. L. The Political Economy of Federalism. In: MUELLER, D. (ed.) *Perspectives on Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MUSGRAVE, R.A.; MUSGRAVE, P.B. *Finanças Públicas: teoria e prática*. São Paulo: Campus/USP, 1980.
- OATES, W. An Essay on Fiscal Federalism. In: *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII: 1120-1149, 1999.
- PRUD'HOMME, R *Tax Behaviour of Local Governments in the Presence of Transfers*. Paris: OEIL. Draft, 2002.
- RODDEN, J. Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada: sobre Significados e Medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, 2005.
- SERRA, J. Orçamento no Brasil: as raízes da crise. São Paulo: Atual Editora, 1994.

- SHAH, A. Federalismo Fiscal y Governabilidade Macroeconómica: en lo próspero y en lo adverso? Trimestre Fiscal. Guadalajara, *INDETEC*, v. 69, a. 21, 2000.
- SILVA, M.S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, v.15, n.1, 2005.
- SILVA, V. M. Os municípios paulistas e o federalismo fiscal brasileiro. São Paulo: CEPAM, 1995.
- TER-MINASSIAN, T. Fiscal Federalism in Theory and Practice. Washington: IMF, 1997.
- TESOURO NACIONAL, BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal Cartilha (online). disponível em: www.stn.fazenda.gov.br.
- _____. Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998-2003 (versão preliminar), 2004. disponível em: www.stn.fazenda.gov.br.
- TIEBOUT, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. In: *The Journal of Political Economy*. Vol. LXIV: 416-24, 1956.
- WEINGAST, B. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *The Journal of Law, Economics, & Organization*. 11(1): 1-31, 1995.