

# **AJUSTE FISCAL, GASTOS PÚBLICOS E DESEQUILÍBRIO NOS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS: UMA ANÁLISE ANTE A ÓTICA POLÍTICA**

**Ronaldo de Albuquerque e Arraes**

**Andrei Gomes Simonassi**

**Tiaraju Alves de Freitas**

## **Resumo:**

*Analisa-se os efeitos de políticas fiscais sobre o equilíbrio orçamentário dos municípios brasileiros à nível regional no período 1989-1996 com base no saldo em conta corrente dos municípios, no cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, de 04/05/2000, e nas propostas ideológicas dos partidos políticos, através dos investimentos realizados em áreas sociais como educação saúde, habitação e urbanismo versus custos com pessoal. A sanção da LRF propõe uma maior austeridade no cumprimento das obrigações dispostas na Lei Camata II, permitindo a consecução do equilíbrio financeiro, porém criando um trade off entre alocação dos investimentos públicos municipais e emprego. Constata-se inicialmente uma trajetória crescente do percentual de municípios deficitários a partir de 1994 e um correspondente decréscimo do montante de investimentos realizados, refletindo os altos custos com funcionalismo no setor público municipal. Quanto à investimentos em capital social destaca-se o desempenho das administrações liberais no Nordeste. Análises estatísticas permitiram constatar ainda uma tendência de agravamento da situação financeira dos municípios brasileiros no final do período analisado, principalmente na região Sul.*

**Área temática:** *A Mensuração e Gestão de Custos no Setor Público, nas Empresas Governamentais e nas Entidades sem Fins Lucrativos*

**AJUSTE FISCAL, GASTOS PÚBLICOS E DESEQUILÍBRIO NOS  
ORÇAMENTOS MUNICIPAIS: UMA ANÁLISE ANTE A ÓTICA POLÍTICA**

Ronaldo de Albuquerque e Arraes, PhD  
Andrei Gomes Simonassi, B<sup>el</sup>  
Tiaraju Alves de Freitas, B<sup>el</sup>

Professor do Curso de Pós-Graduação em Economia da  
Universidade Federal do Ceará  
Endereço: Av. da Universidade, 2700 – 2<sup>o</sup> andar  
60020-181 Fortaleza – Ceará  
Fone: (85) 281-3722; Fax: 243-6887; e-mail: [ronald@ufc.br](mailto:ronald@ufc.br)

Área Temática: 10

## **AJUSTE FISCAL, GASTOS PÚBLICOS E DESEQUILÍBRIO NOS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS: UMA ANÁLISE ANTE A ÓTICA POLÍTICA**

Área Temática: 10

### **Resumo**

Analisa-se os efeitos de políticas fiscais sobre o equilíbrio orçamentário dos municípios brasileiros à nível regional no período 1989-1996 com base no saldo em conta corrente dos municípios, no cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, de 04/05/2000, e nas propostas ideológicas dos partidos políticos, através dos investimentos realizados em áreas sociais como educação saúde, habitação e urbanismo *versus* custos com pessoal. A sanção da LRF propõe uma maior austeridade no cumprimento das obrigações dispostas na Lei Camata II, permitindo a consecução do equilíbrio financeiro, porém criando um *trade off* entre alocação dos investimentos públicos municipais e emprego. Constata-se inicialmente uma trajetória crescente do percentual de municípios deficitários a partir de 1994 e um correspondente decréscimo do montante de investimentos realizados, refletindo os altos custos com funcionalismo no setor público municipal. Quanto à investimentos em capital social destaca-se o desempenho das administrações liberais no Nordeste. Análises estatísticas permitiram constatar ainda uma tendência de agravamento da situação financeira dos municípios brasileiros no final do período analisado, principalmente na região Sul.

Palavras-chave: Equilíbrio Orçamentário Municipal, Investimentos Públicos, Gastos, LRF

### **Introdução**

O problema dos desequilíbrios financeiros dos municípios brasileiros remonta ao final do século passado. Analisando a situação orçamentária do município de Ribeirão Preto durante a República Velha, PIRES (1997), ressalta o descaso com que a legislação vigente à época tratava as cidades e a importância do aumento das fontes de receitas na consecução dos equilíbrio financeiro municipal uma vez que a insuficiência destas em relação às despesas públicas induzia o endividamento dos municípios a fim de realizar investimentos indispensáveis como nas áreas de saúde e infra-estrutura. Tal endividamento comprometia os orçamentos subsequentes compelindo os administradores públicos municipais a implementar fortes ajustes orçamentários, fato que na maioria das vezes implicava na redução dos investimentos, principalmente em áreas sociais.

No entanto, principalmente a partir de 1988, verificou-se um aumento substancial da descentralização, elevação da disponibilidade relativa de recursos financeiros pelos municípios, vis a vis os estados e a União, 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%, fato que revertia a situação

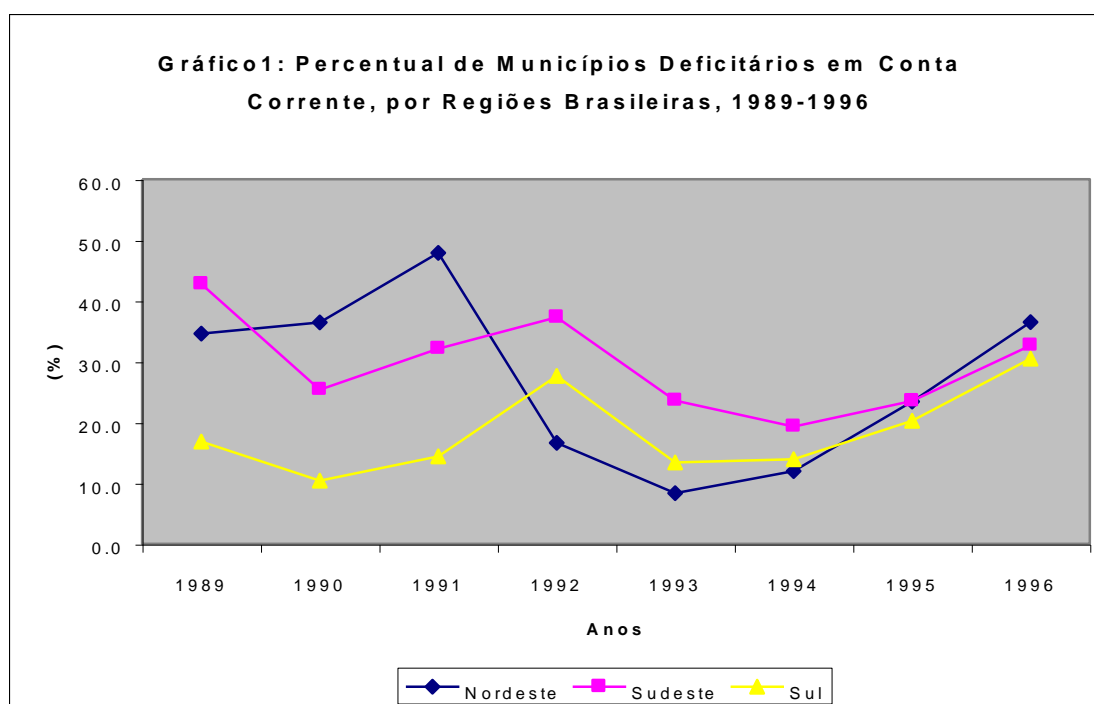
secundária com que eram tratados os municípios no início do século XX. O fato é que, este aumento das receitas municipais se dava basicamente via transferências e não de medidas que estimulassem a arrecadação municipal visando atingir a auto-suficiência no que se refere ao equacionamento dos gastos com pessoal através de recursos de suas receitas próprias.

Desta forma, a capacidade de investimento do setor público municipal prosseguia limitada, o que viria causar a crise financeira dos municípios nos anos subsequentes, uma vez que a necessidade de investimento do setor público aumentava e os recursos disponíveis ficavam relativamente escassos.

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).

Desta forma, buscou-se sem êxito uma forma de educar os gastos dos administradores municipais desta limitação das fontes de receitas municipais, cite-se como exemplo a lei complementar n.º82 reeditada sob o n.º96<sup>1</sup> e, finalmente, a sanção da Lei Complementar n.º101 de 04/05/2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF marca o fim dos problemas acumulados desde a República Velha, uma vez que dentre os principais pontos desta nova lei está a proibição de refinanciamentos, por parte da União, às dívidas estaduais e municipais.

O gráfico 1 a seguir reflete a ineficácia das leis complementares anteriores e justifica este estudo. Nele observamos a trajetória do percentual de municípios que gastam além de suas receitas em cada região analisada entre 1989 e 1996.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

<sup>1</sup> As leis complementares 82 e 96 limitavam os gastos com pessoal em 60% da receita corrente líquida do município, assim como a LRF.

Como se observa, principalmente a partir de 1994 o percentual de municípios deficitários em conta corrente tem uma trajetória crescente nas três regiões analisadas, o que pode ser consequência do aumento dos investimentos ou custos excessivos com pessoal.

Neste contexto, propõe-se neste artigo verificar a relação entre este aumento do número de municípios deficitários e o montante de investimentos realizados em áreas sociais como saúde, educação e habitação versus gastos com pessoal e, uma 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 o montante de custos no setor público municipal, principalmente em capital social.

É também realçada a importância do controle de gastos, e a disponibilidade de investimentos em capital, seja este físico ou social, levando-se em consideração o cumprimento das metas preconizadas pelos partidos políticos, os quais, dependendo de suas diretrizes na administração pública, podem comprometer ou não uma gestão eficiente no setor público municipal. Dentre os partidos mais modernos encontram-se aqueles que possuem uma tendência liberal e defendem um menor tamanho do Estado, em contrapartida estão aqueles mais conservadores que primam pelo aumento do tamanho do Estado e pela defesa do chamado aspecto social.

Pretende-se ainda neste artigo extrair alguns pontos conclusivos sobre a existência de um *trade off* entre gastos com pessoal e investimentos 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. Ideologia Política e Déficit Orçamentário**

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 econômico<sup>2</sup>, 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

---

<sup>2</sup> Supondo uma situação de desequilíbrio econômico.

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 austeras<sup>3</sup> 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 conservadores o combate ao desemprego, o que implica dizer que os políticos de direita aceitarão 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

---

<sup>3</sup> Políticas fiscais que visam o combate ao déficit público.

sobre crescimento, já aceita que o capital social seja um fator que alavanca o processo de crescimento, daí a necessidade de instituições políticas fortes.

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).

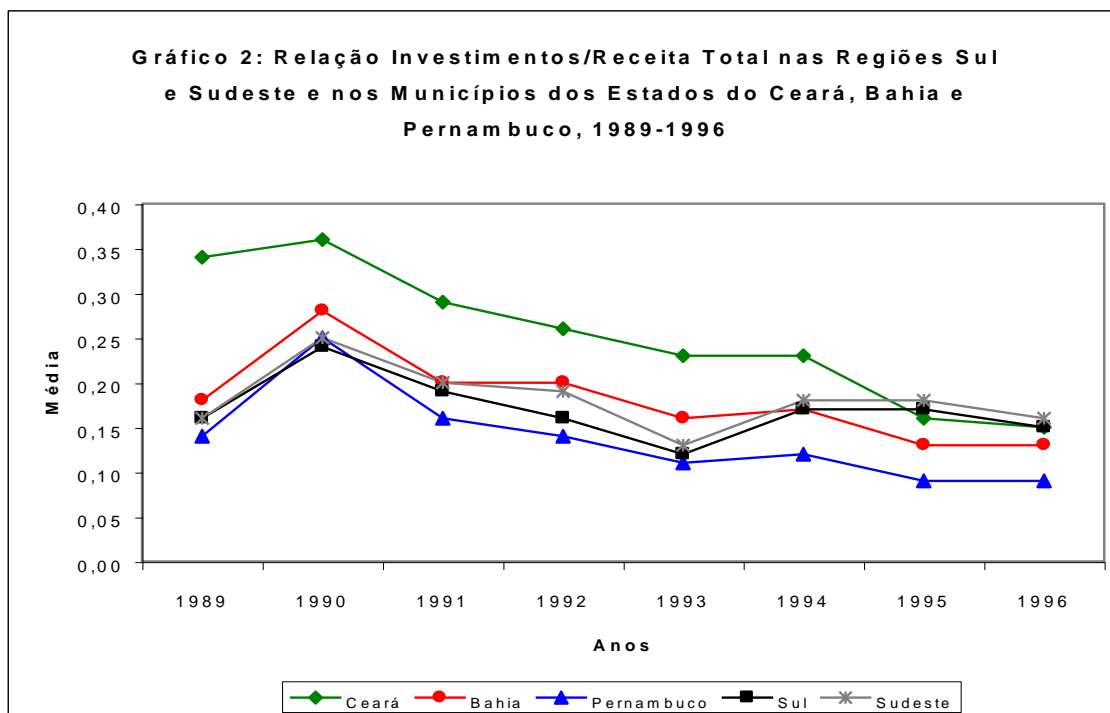
### **3. Investimentos Sociais do Setor Público Municipal**

Com dito acima, buscou-se neste estudo analisar 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 2 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.

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.





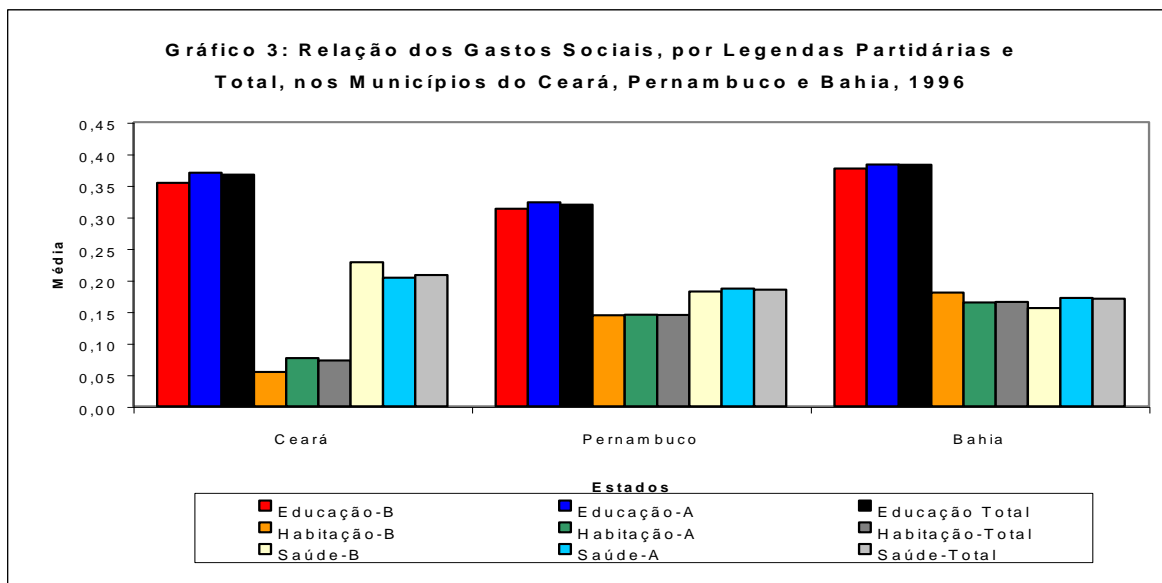
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

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.

Além disso, o gráfico 2 demonstra a não correlação entre o aumento do número de municípios deficitários e o montante investido pelos municípios em cada região, uma vez que os custos com investimentos reduziram-se ao longo do mesmo período.

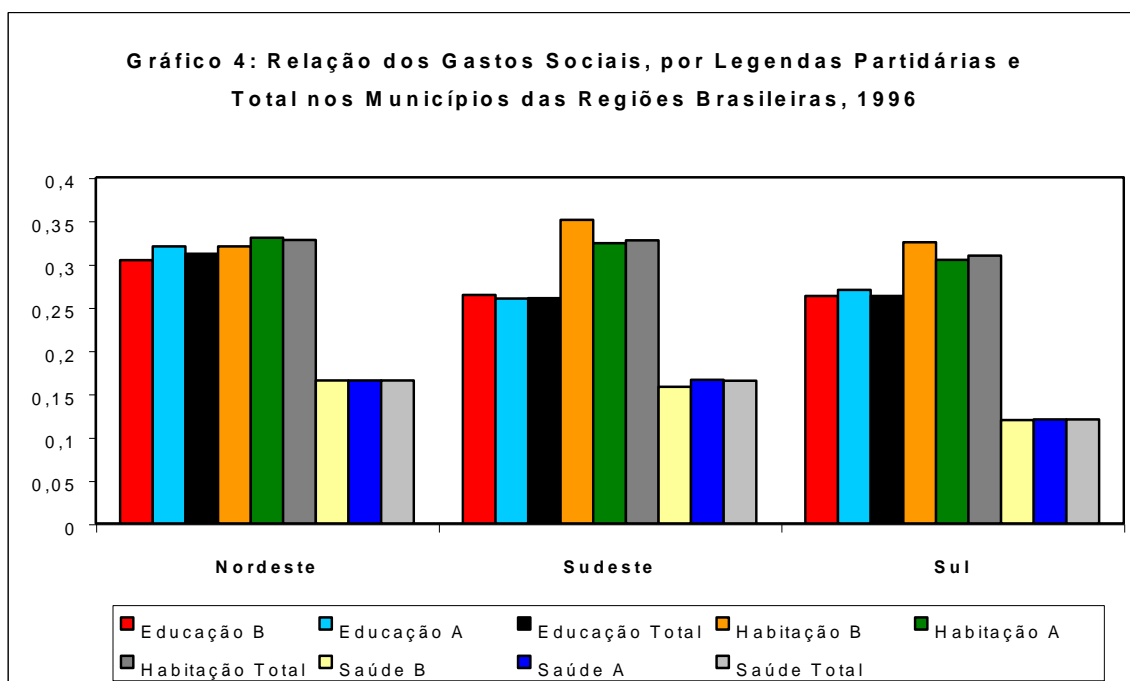
O gráfico 3 retrata a situação do total de investimentos relativos à receita corrente em educação, habitação e saúde no ano de 1996, dos municípios dos três estados da região mais pobre do país - Ceará, Pernambuco e Bahia - considerando uma eventual influência das metas político-partidárias preconizadas pelas prefeituras sobre o percentual de recursos investidos em cada referida área social.

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 3, 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.



Fonte: IBGE

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.



Fonte: IBGE

A exemplo do gráfico 3 acima, realizou-se o mesmo procedimento tomando como objeto de análise as regiões Nordeste, Sul e Sudeste. Os resultados encontram-se no gráfico 4.

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.

#### 4. Um Modelo de Previsão

A fim de atender os objetivos propostos, quando pretende-se combinar na análise o atendimento da LRF, vis a vis investimentos sociais e em infraestrutura 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:

$$IRF = f_1(URB, EDS, SLD)$$

##### Modelo

$$EDS = f_2(\hat{IRF}, URB, SLD, EXO1)$$

$$URB = f_3(\hat{IRF}, EDS, SLD, EXO2)$$

onde,

$IRF$  = índice de responsabilidade fiscal definido por uma variável binária 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;  $\hat{IRF}$  = valor previsto do índice de responsabilidade fiscal (variável contínua);  $EXO2$  = variável exógena para identificar a equação e representada por gastos com planejamento;  $URB$  definida por gastos com urbanização;  $EXO1$  = variável exógena para identificar a equação e representada por n.º de hospitais e postos de saúde;  $EDS$  definida por custos com educação e saúde.

Dados da STN, FIBGE e TRE estaduais darão suporte às estimações. Para o modelo será feita uma análise em painel cobrindo o período 1989-1996.

Foram excluídos da amostra os estados de Sergipe e Alagoas devido à insuficiência de dados de finanças públicas referentes aos municípios dos mesmos. Oscilações no tamanho da amostra 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 1 resume o total de municípios analisados em cada ano para as três regiões.

**Tabela 1:** 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

## 5. Resultados do Modelo

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 ( $\chi^2$ ) 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 do modelo dispostas na tabelas 3 retrata o bom ajustamento e acurácia do mesmo para fins de explicação e previsão dos fenômenos (variáveis dependentes), de acordo com a elevada significância das estatísticas  $R^2$ ,  $\chi^2$ , e F e dos coeficientes, além destes possuírem sinais de acordo com o esperado.

**Tabela 2:** Estimativas do Modelo para as Regiões Brasileiras e para o Brasil, 1996

Variáveis Dependentes	Variáveis Explicativas							Estatísticas			
	C	URB	SLD	EDS	IR <sup>^</sup> F	EXO1	EXO2	Média	R <sup>2</sup>	χ <sup>2</sup>	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 significante estatisticamente; os demais, significantes a, no máximo, 1%.

A tabela 2 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.

Calculado na média das variáveis explicativas, a região Sul apresenta a mais alta probabilidade de um município vir a ser infrator da LRF com 32%, seguida do Sudeste com 16% e Nordeste com 12%. Como consequência, 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.

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.

## **6. 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 físico e social e ideologia política dos municípios em três regiões brasileiras.

Constata-se a princípio um crescimento considerável do percentual de municípios deficitários nas três regiões analisadas a partir de 1994, refletindo a ineficiência das leis complementares nº 82 e nº 96 que limitavam os custos com funcionalismo público e o conseqüente comprometimento da capacidade de investimento das administrações públicas municipais.

Analisando os municípios dos três principais estados do Nordeste, verificou-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, atestando-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 (conservadoras), apresentam uma certa incoerência entre esta preocupação e os investimentos em capital social em suas administrações, ou seja, constata-se que as demais prefeituras (liberais) 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.

Quanto ao cumprimento dos índices previstos na LRF, destaca-se o mal desempenho dos municípios do Sul do país, onde é mais freqüente a ocorrência de casos de infrações à referida lei.

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, produzirá um mais rápido crescimento econômico e bem-estar da população, além de dispensar reedições de LRF.

## 7. 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 Kühn. Fatores Institucionais e Crescimento Econômico: Cenários para o Brasil e Países Selecionados. 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.
- COSSIO, Fernando A. B. “O Comportamento Fiscal dos Estados Brasileiros e seus Determinantes Políticos”. XXVIII Encontro da ANPEC, CDROM, 22p, Campinas, São Paulo, 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.
- 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.
- PIRES, Júlio M. “Finanças Públicas Municipais na República Velha: O Caso de Ribeirão Preto”. *Revista Estudos Econômicos*, Instituto de Pesquisas Econômicas, USP, v.27, n.3, 1997.
- 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