

# **A Lei de Responsabilidade Fiscal e as microrregiões do Estado do Rio Grande do Sul: uma análise empírica\***

*Gilberto de Oliveira Veloso\*\**

*Professor Adjunto do Departamento de Ciências Econômicas da UFSM-RS*

*Anderson Mutter Teixeira\*\*\**

*Aluno do Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Maringá (UEM-PR/PCE)*

## **Resumo**

*Após a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), os municípios brasileiros foram submetidos a uma disciplina fiscal, e os resultados decorrentes dessa nova configuração institucional são mostrados pelos balanços orçamentários entregues à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a partir do ano 2000. Diagnósticos iniciais, em nível nacional, indicam resultados favoráveis ao cumprimento da nova lei pelos municípios. O objetivo geral deste trabalho é verificar se os municípios do Estado do Rio Grande do Sul corroboraram a hipótese de alinhamento à LRF, relativamente ao estipulado para o Poder Executivo, do índice de gastos com pessoal e receita corrente líquida. Utilizou-se, para esse fim, um modelo econométrico do tipo “logit”, instrumentalizando-o por microrregiões (Coredes) do Estado do Rio Grande do Sul, para os anos 2001 e 2002. Os resultados indicaram haver prudência nas políticas fiscais dos municípios.*

## **Palavras-chave**

**Lei de Responsabilidade Fiscal; índice de despesa com pessoal; receita corrente líquida; logit.**

---

\* Pesquisa fomentada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS).

Artigo recebido em fev. 2007 e aceito para publicação em jun. 2007.

\*\* E-mail: gveloso@smail.ufsm.br

\*\*\* E-mail: mutterteixeira@yahoo.com.br

## Abstract

*After the implantation of the Fiscal Responsibility Law (LRF) the Brazilian municipal districts were submitted to a fiscal discipline and the results, after introducing the new institutional configuration, were shown by the budget accounting given for the Clerkship of the National Treasury (STN) starting from the year 2000. On initial analysis, on a national level, were indicated favorable results for the execution of the new Law for the municipal districts. The general objective of this work was to verify if the municipal districts of the Rio Grande do Sul state corroborated relatively to the alignment hypothesis of LRF stipulated for the Executive Power of the index of personnel expenses with liquid current revenue. It was used, for that goal, a econometric logit model for microregiões (COREDES) of the Rio Grande do Sul state for the years of 2001 and 2002. The results indicated some prudence in the fiscal policies of the gaúcho municipal districts.*

## Key words

**Fiscal Responsibility Law; index of personnel expenses; liquid current revenue; logit.**

**Classificação JEL: H77.**

## 1 Introdução

O aprofundamento da crise financeira internacional e seus reflexos na economia brasileira reabriram a discussão sobre a necessidade de ser garantido um ajuste com resultado primário compatível com as exigências do Fundo Monetário Internacional (FMI). Entretanto, não entrando no mérito da relação entre o sistema financeiro internacional e o Brasil e com o advento e em decorrência do Plano Real, alguns fatores vieram à tona, como o fim do financiamento inflacionário, que permitia o adiamento de ajustes necessários às receitas e, principalmente, às despesas.

Num primeiro momento, estados e municípios perderam cifras importantes de recursos decorrentes das transferências constitucionais, mediante o Fundo Social de Emergência, prorrogado, depois, como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). A tudo isso se somam os efeitos decorrentes dos desdobramentos da Lei Kandir, de 1996, que jogou todo o ônus da desoneração de exportações e de

produtos básicos para os estados brasileiros, o difícil desempenho das receitas públicas, em consequência do quadro econômico dos últimos anos, e a prevalência de uma gama de direitos adquiridos, benefícios corporativos e exagerados incentivos fiscais.

Cabe ainda destacar que os dados do Banco Central publicados no **Boletim das Finanças Estaduais e Municipais** para maio de 1999 confirmam a importante contribuição de alguns estados brasileiros no cômputo da dívida das Administrações Direta e Indireta: o Estado de São Paulo destaca-se dos demais, com 39% do total, seguido pelos Estados do Rio de Janeiro, com 13%; de Minas Gerais, com 10%; do Rio Grande do Sul, com 7%; e o restante totalizando a participação dos demais estados da Federação (31%). Na esteira do elevado grau de irresponsabilidade fiscal do Estado do Rio Grande do Sul, os municípios dessa unidade da Federação apresentavam uma situação fiscal, no mínimo, preocupante.

Conforme os dados da Tabela 1 observa-se que, nos anos de 1999 e 2000, era elevado o número de municípios que apresentavam déficit, fruto de uma moldura institucional fraca e flexível no que tange ao grau de gastos com pessoal e a endividamentos.

Tendo esgotado praticamente todos os instrumentos constitucionais para limitar o endividamento de estados e municípios, o Governo Federal preparou e aprovou uma nova lei para as contas públicas, que substituiu a Lei nº 4.320, em vigor desde 1964, a qual definia conceitos e mecanismos de equilíbrio fiscal com um caráter institucional, a fim de tornar o ajuste permanente e amplo, afetando a forma de elaboração dos orçamentos públicos em todas as esferas de governo. A Lei Complementar nº 101 (Brasil, 2000), aprovada em 4 de maio de 2000, define princípios básicos de responsabilidade, derivados da noção de prudência na gestão de recursos públicos, bem como define limites específicos referentes a variáveis como nível de endividamento, déficit, gastos e receitas anuais. Em particular, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Brasil, 2000) estabelece, para o Executivo, conforme art. 19, alínea b da Lei Complementar nº 101 (Brasil, 2000), no que tange aos municípios, o limite de 54% para o gasto com pessoal no cômputo da receita corrente líquida. Nesse sentido, objetiva-se verificar a relação existente entre configurações institucionais e resultados de política econômica; mais especificamente, a relação entre a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), a partir do índice de despesa com pessoal e receita corrente líquida (DP/RCL), e o comportamento fiscal dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul nos anos 2001 e 2002, medida pela probabilidade de os municípios incorrerem em déficit .

Assume-se que esse arranjo institucional é fundamental na explicação do comportamento fiscal equilibrado da maioria dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, verificado a partir do ano 2000, conforme dados da Tabela 1.

Assim, além desta breve **Introdução**, o presente trabalho está dividido em cinco seções: na seção seguinte, é realizada uma breve análise sobre alguns modelos da economia política do déficit público; na seção subsequente, apresentam-se algumas evidências empíricas sobre esses modelos; a metodologia é apresentada na quarta seção; os resultados obtidos são assunto da quinta seção; e, finalmente, são apresentadas as principais conclusões.

Tabela 1

Situação fiscal dos municípios do Rio Grande do Sul — 1999-02

| DISCRIMI-<br>NAÇÃO | 1999        |            | 2000        |            | 2001        |            | 2002        |            |
|--------------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|
|                    | Núme-<br>ro | %          | Núme-<br>ro | %          | Núme-<br>ro | %          | Núme-<br>ro | %          |
| Superávit ..       | 233         | 49,9       | 285         | 61,02      | 469         | 94,56      | 428         | 86,30      |
| Déficit .....      | 234         | 50,1       | 182         | 38,98      | 27          | 5,44       | 68          | 13,70      |
| <b>TOTAL .....</b> | <b>467</b>  | <b>100</b> | <b>467</b>  | <b>100</b> | <b>496</b>  | <b>100</b> | <b>496</b>  | <b>100</b> |

FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

## 2 Os determinantes institucionais e políticos do déficit público

Os resultados subótimos da política fiscal podem estar associados a variáveis não econômicas, como regras e procedimentos que condicionam o resultado da política fiscal. Tais condicionamentos, que se adicionam às variáveis econômicas, são os de aspectos institucionais e políticos. Desse modo, emergem problemas, como de recursos comuns, representação política, arranjos institucionais e produto fiscal.

### 2.1 Recursos comuns

O problema da ação coletiva é originado toda vez que as ações de um indivíduo afetam o bem-estar de um grupo. A racionalidade do indivíduo impede

que ele se dedique à produção de bens públicos, uma vez que os custos são maiores que os benefícios derivados da participação na produção de tais bens (Veloso, 2001).

Assim, supondo que o orçamento seja equilibrado no sentido econômico, o gasto público deverá ser financiado por impostos  $\tau$ . Desse modo, existirá recurso limitado para satisfazer as necessidades ilimitadas.

Em consequência disso, o consumo na sociedade divide-se em bens privados  $C^J$  e bens públicos  $g^J$ . O modelo assume a hipótese de que os bens públicos são financiados por um fundo comum de receitas tributárias, com iguais contribuições de cada grupo, e de que a alíquota tributária é residualmente determinada.

$$C^J = y - \tau^J = y - g^J \quad (1)$$

No entendimento de Nunes e Nunes (2003, p. 3), cada grupo procura maximizar sua utilidade  $W^J(g)$  com respeito a  $g^J$ , considerando os gastos de equilíbrio de outros grupos como dados. Assim, a utilidade no grupo  $J$  aumenta com o consumo de bens privados e públicos e pode ser escrita como:

$$W^J(g) = y - \tau + H(g^J) = \frac{1}{N} \sum_{I=1}^N g^I \frac{N^I}{N} + H(g^J), \quad (2)$$

onde há  $I$  grupos,  $N$  é o tamanho da população e  $N^J$  é o tamanho do grupo  $J$ . O segundo termo da direita da equação (2) representa o somatório do gasto público dos grupos, ponderado pela sua participação na população, porém admite-se que a carga tributária seja distribuída uniformemente entre os indivíduos e os grupos mais numerosos; logo, pagarão mais impostos (Nunes; Nunes, 2003).

Ainda, o equilíbrio é o vetor  $g^D$  (onde o subscrito  $D$  é para gasto descentralizado), e, então, pode-se verificar que o gasto de equilíbrio satisfaz a:

$$H_{g^J}(g^{J,D}) - 1 = \frac{N^J}{N} - 1 \quad (3)$$

Na equação (3), deve-se notar que o lado direito é negativo, todos os grupos gastam mais do que seria considerado o ótimo social definido —

$g^{J,D} \succ g^*$  para todo  $J$  —, bem como grupos pequenos gastam mais do que

precisam em grande medida. Trata-se do problema do fundo comum: cada grupo procura consumir o máximo do bem público e paga apenas uma fração do custo

marginal social  $\frac{N^J}{N}$ , através de alíquotas tributárias. Esse comportamento

determina a ação de um *free rider* e é de importância ímpar no contexto da política fiscal. Velasco (1997; 1997a) postula que países, ao incorrerem em excessos de gastos relativamente às receitas públicas, podem servir de embasamento empírico ao problema destacado.

## 2.2 O problema dos recursos comuns e a representação política

Numa democracia, a vontade popular é manifestada mediante o uso do voto e sinaliza a direção da ação coletiva futura. Entretanto essa vontade coletiva é, muitas vezes, subordinada à ação de um pequeno número de pessoas, que decidem e implementam, em última instância, tal vontade. A direção da ação individual ou de um grupo específico pode resultar de incentivos apropriados, de tal forma a tornar tais ações condizentes com a ação coletiva.

Em decorrência de o capital da maioria das empresas estatais ser de difícil mensuração correta quanto aos seus valores e, em especial, à quota de cada indivíduo, os problemas de incentivos adequados aos políticos e a funcionários públicos de carreira e a falta de informação dos cidadãos sobressaem-se. A falta de controle dessas ações, que podem ser diversas relativamente ao interesse geral, alimenta e incentiva o surgimento de grupos de interesses, a corrupção e a discrição na conduta do resultado fiscal.

Tais divergências entre políticas públicas e as preferências coletivas podem ser analisadas mediante o uso do enfoque principal-agente. Por exemplo, ao se cruzarem as preferências da maioria dos eleitores (o principal) e o resultado da implementação política decorrente da ação do eleito e representante dos eleitores (o agente), a existência de interesses contrários e/ou divergentes, como também de informações assimétricas entre partes envolvidas num jogo de interesses, pode determinar dificuldades nessa relação.

A falta de informação é um problema que diz respeito não somente aos cidadãos como também aos políticos. Em decorrência dos elevados custos de obtenção da informação pertinente e dos escassos benefícios individuais, em alguns casos, é racional que os eleitores e os políticos não disponham da informação necessária e criem condições para o surgimento de grupos de interes-

ses organizados, que controlam a ação dos políticos, garantindo, também, a informação necessária à aprovação de matéria de seus interesses.

Desse modo, o enfoque principal-agente da relação Legislativo/Executivo tem explicado o sobredimensionamento do produto fiscal, dos déficits fiscais e dos gastos públicos excessivos, cuja composição é impactada por variáveis políticas e institucionais e não corresponde aos critérios de bem-estar geral, e, para melhorar a eficácia das políticas, seria necessário intervir em nível institucional (Alesina; Perotti, 1995).

## **2.3 Arranjos institucionais e produto fiscal**

O problema de recursos comuns e de representação política está vinculado aos problemas de ilusão fiscal e assimetria de informação, o que conduz à ação fiscal imprudente e a resultados fiscais não ótimos. As regras e os procedimentos associados a determinados resultados fiscais têm sido amplamente estudados. A idéia central aplicada a essa literatura é a de que, quanto maior for o poder do Executivo relativamente ao do Legislativo, maior será a disciplina fiscal, haja vista que o Executivo é capaz de internalizar mais os custos decorrentes da alocação dos recursos comuns relativamente ao Legislativo.

Nesse sentido, Alesina, Hausmann e Stein (1996) analisaram alguns casos de países latino-americanos do ponto de vista de sua institucionalidade fiscal, segundo um índice medidor de sua maior ou menor propensão à ação fiscal imprudente, verificando que os piores índices eram o de El Salvador e o do Peru. Ainda no contexto dos países latino-americanos, Sanguinetti e Tommasi (1997) e Jones, Sanguinetti e Tommasi (1999) construíram um índice, visando verificar o grau de institucionalidade fiscal para os estados argentinos, segundo a metodologia empregada por Alesina e Perotti (1996), tendo verificado uma correlação negativa entre o índice e as regras, além de procedimentos fiscais não ótimos nos diferentes estados.

Segundo alguns autores brasileiros, a idéia de um forte Poder Executivo como disciplinador da ação fiscal não corresponde. Diniz (1995) e Lima e Boschi (1995) reconhecem como fonte dessa imprudência fiscal a assimetria entre os Poderes Executivo e Legislativo, originada no modelo estatista da década de 30, não obstante a expansão das prerrogativas do Congresso Nacional após a Constituição Federal de 1988. Tal situação foi definida como democracia delegativa e expressa a relação principal-agente invertida, caracterizada pela baixa densidade de suas instituições, pela hipertrofia da autoridade do Presidente da República, além da fragilidade dos partidos políticos e do sistema representativo, incluindo o Poder Legislativo. Segundo Horn (1996, p. 13), essa relação assimétrica

onera o Congresso Nacional e a sociedade como um todo, já que esse processo favorece o clientelismo político, a corrupção e o desperdício na alocação de recursos públicos mediante política fisiológica e legislatura *ex post*, direcionando a escolha pública através de um processo não interativo e com visíveis prejuízos à democracia.

Essa literatura mais vinculada à ciência política enfatiza o efeito que a política tem sobre as políticas públicas e, em particular, sobre os gastos, a arrecadação e o déficit orçamentário. O enfoque mais de domínio dos economistas é o dos ciclos econômicos de origem política, como o de Nordhaus (1975). De outro lado, grande ênfase é dada às composições de governos e, em particular, ao seu caráter dividido nos sistemas presidencialistas, *vis-à-vis* à falta de capacidade do governo de realizar ajustes fiscais (Kontopoulos; Perotti, 1999).

Outras instituições de caráter político estão vinculadas aos resultados fiscais, como, por exemplo, a afiliação partidária do governo estadual relativamente ao federal. Os resultados de trabalhos empíricos indicam que essa relação favorece ações prudentes segundo orientação federal (Jones; Sanguinetti; Tommasi, 1999).

## 2.4 Regras de controle

Nos Estados Unidos, a regra de orçamento equilibrado é geral, embora seu uso varie de estado para estado, o que torna os estados norte-americanos ricos para evidências empíricas, de acordo com Poterba (1994; 1996).

No entendimento de Hagen (1991), os estados norte-americanos deparam-se com duas espécies de restrições fiscais sobre política: o requerimento do orçamento equilibrado e as limitações sobre o endividamento do estado; enquanto, em decorrência da união monetária na Comunidade Européia, a regra imposta aos países-membros, como condição de inclusão na mesma, é por metas fiscais.

No que toca ao Brasil, cabe ao Senado Federal a função constitucional de autorizar operações financeiras, fixar limites globais para o montante das dívidas consolidada e mobiliária e dispor sobre condições e garantias sobre operações de crédito para a União, os estados e os municípios. Entretanto todas as medidas tomadas pelo Senado para barrar o processo de endividamento não foram suficientes para criar um ambiente saudável na esfera fiscal.

Desse modo, emerge a Lei Complementar nº 101 (Brasil, 2000). Nessa mesma lei, mecanismos prévios de ajuste, destinados a assegurar a observância de parâmetros de sustentabilidade da política fiscal, determinam sanções tanto de responsabilidade quanto de caráter individual, quando tipificado ato de irresponsabilidade fiscal.



A Lei de Responsabilidade Fiscal obriga os governantes, em todas as esferas, a instituírem e a arrecadarem todos os tributos de competência própria e dificulta a renúncia de receita, bem como estabelece parâmetros e limites para as despesas, dentre as quais se destaca a despesa com pessoal. Outro elemento de grande relevância que a LRF estabelece é que ela impede heranças financeiras desastrosas de uma gestão para outra, permitindo ao governante que assume iniciar seu mandato realizando seu plano de governo, em vez de ficar pagando dívidas pesadas deixadas pelo seu antecessor.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000) é composta por 75 artigos, distribuídos em subseções, seções e capítulos. Desse modo, conforme o artigo 19 da Lei Complementar 101 (Brasil, 2000), no que tange aos municípios, são estabelecidos os seguintes dispositivos:

- a) 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do município, quando houver;
- b) 54% para o Executivo.

Para efeito deste artigo, entende-se como órgão da esfera municipal a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas dos municípios, quando houver.

### 3 Algumas evidências empíricas

Velasco (1997a) desenvolveu um modelo político-econômico, que ultrapassava os limites dos modelos-padrão, de uma representação individual e de um *policymaker* benevolente e que buscava maximizar o bem-estar social do indivíduo. Foi considerada uma sociedade composta por três grupos, que se beneficiavam, de alguma forma, da despesa do governo, e, por um *competitive fringe*, que simplesmente pagava taxas e se beneficiava das despesas. Eram pressupostos um governo fraco e dois grupos de interesses que influenciavam as autoridades fiscais, ao proporem despesas na sua linha de interesse. Em geral, as despesas poderiam, simplesmente, representar pressões de grupos de interesses de dentro e de fora da burocracia estatal e poderiam ser financiadas por receitas de impostos ou pela dívida pública. É importante ressaltar que os grupos interagiriam estrategicamente, pois compartilhariam da mesma restrição orçamentária intertemporal. Ao longo do equilíbrio do jogo dinâmico, existiria um déficit permanente, o qual seria acumulado contrariamente à vontade do *policymaker* benevolente, que objetivaria maximizar o bem-estar dos grupos, sem incorrer em dívida. A razão para o viés decorria do fato de que os recursos líquidos do governo eram de propriedade comum dos grupos. Cada grupo pensava poder modificar parte do custo de financiamento na unidade adicional de despesa para o outro grupo.

Essa estrutura era compatível com diferentes situações recentes de diversos países. As despesas poderiam ser propostas por autoridades fiscais, de maneira descentralizada, representando áreas geográficas particulares, como são os casos do Brasil e da Argentina. Igualmente, poderiam ser representadas transferências em decorrência de situações em que empresas estatais se depa-ravam com restrições orçamentárias não rigorosas, como no caso do Brasil. No caso descentralizado, o equilíbrio era ineficiente, o que conduzia a atrasos na estabilização. Na ausência de unidade governamental de um governo único majoritário, a sua fragmentação passava a ser uma variável institucional importante na explicação que distinguia países de baixos déficits orçamentários dos de altos. A coalizão governamental atrasou os ajustamentos fiscais que se tornaram necessários após a explosão de déficits ocorridos em meados da década de 70, depois do primeiro choque do petróleo em alguns países da América Latina.

Alesina e Perotti (1995) buscaram identificar que tipos de governos eram propensos a políticas fiscais mais ou menos flexíveis e a alcançar metas de ajustes fiscais. Para isso, foi construída uma medida de superávit primário ajustada ciclicamente, denominada BFI (*cyclically adjusted primary surplus*) e vinculada às seguintes definições: (a) uma política fiscal muito flexível estava associada a uma política ocorrida quando o BFI decrescia mais de 1,5% do GDP (PIB real); (b) uma política fiscal rígida ocorria, quando o BFI aumentava mais que 1,5% do GDP; (c) um ajustamento bem-sucedido estava associado a uma política fiscal implementada no ano  $t$ , tal que a taxa déficit/GDP no ano  $t+3$  fosse, no mínimo, 5% menor do que a do ano  $t$ .

De uma amostra de 20 países, abrangendo o período 1960-92, os resultados obtidos obedeceram a uma classificação, conforme a estrutura do Governo (partido único, de coalizão ou de minoria) e a orientação ideológica (esquerda, centro ou direita). Em relação à estrutura do Governo, observou-se pouca diferença na propensão dos três tipos de se engajarem em ajustamentos fiscais; entretanto ajustamentos fiscais iniciados por governos de coalizão caracterizaram-se por fracassos. A explicação para esse resultado é que as discordâncias internas à coalizão, juntamente com a pressão exercida pelos vários grupos representativos dos diferentes partidos, forçam o relaxamento da condução da política fiscal. Por outro lado, um governo de minoria obtém uma elevada taxa de sucesso na condução da política fiscal, sendo que, em alguns casos, a meta especificada é reduzir o déficit público. E, em relação ao aspecto ideológico, os dados evidenciam pouca diferença entre governos de esquerda e de direita, e o fato mais notável observado é que os governos de centro parecem ser incapazes de ajustar o orçamento de forma eficiente. A razão decorre da polaridade da coalizão, já que governos de centro normalmente são constituídos por coalizões.

Poterba (1996) buscou evidências sobre as relações entre regras de orçamento equilibrado, instituições orçamentárias e política fiscal nos estados norte-americanos. A maioria deles proíbe déficits orçamentários, mas o limite destes varia amplamente de estado para estado. Conforme dados da National Association of State Budget Officers (NASBO) e da General Accounting Office (GAO) utilizados pelo autor, o Estado de Vermont é o único que não tem a exigência de orçamento equilibrado, e, conforme a NASBO, os 49 estados com tais exigências podem ser categorizados em três grupos: (a) em 44 estados, o Governo deve submeter-se à regra do orçamento equilibrado; (b) em 37, o Legislativo deve aprovar o orçamento equilibrado e, nesse caso, ainda que mais rigoroso que o anterior, permite que as receitas e as despesas reais difiram, se as expectativas e as realizações não coincidirem, sendo possível, em alguns estados, transferir o déficit atual para o futuro, financiando-o mediante tomada de empréstimos; (c) a mais rigorosa regra de orçamento equilibrado combina a exigência de aporte legal da parte do Legislativo com a proibição da transferência de endividamento para o futuro. Neste último caso, enquadram-se 24 dos 37 estados do caso anterior, onde se inclui a maioria dos pequenos estados, ao passo que sete dos 10 maiores permitem o endividamento e sua transferência para os anos subseqüentes. Conforme a NASBO, entre 25% e 50% das despesas de três estados foram afetadas por essas regras; entre 50% e 45% das despesas de outros nove estados foram ajustadas pelas mesmas regras; enquanto, para os estados restantes, as regras afetaram, no mínimo, 75% de suas despesas, sendo possível, no entanto, a existência de déficit no decorrer do ciclo orçamentário (um ou dois anos, conforme o estado); nesses casos, a possibilidade de contorná-lo seria por aumento dos impostos, redução das despesas, alteração da execução orçamentária mediante a revisão contábil de entradas e saídas de caixa ou obtenção de empréstimos. Outros 32 estados depa-raram-se com déficits previstos após a promulgação da lei e tomaram medidas para contorná-los. As medidas de decréscimo de despesas durante o ano fiscal responderam por 60% da redução do déficit; o aumento de impostos, por 4%; e outras ações representaram 36% da queda do déficit.

Alesina, Roubini e Cohen (1997) consideraram evidências de 30 anos dos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) relativas à coalizão governamental. Os pesquisadores verificaram que governos de coalizão têm tido tendências a seguir políticas fiscais mais flexíveis que governos de partido único. Foi obtida uma regressão com base em dados *cross section*, abrangendo o período 1961-93 e 13 países. A variável dependente media o déficit anual como uma mudança da taxa dívida/GDP ( $db_{it-1}$ ). As variáveis explicativas foram: a mudança na taxa de desemprego ( $dU_{it}$ ); a mudança na taxa de crescimento do GDP ( $dy_{it}$ ); a mudança na taxa de juros menos a taxa

de crescimento do GDP vezes a taxa déficit/GDP defasado em um período; uma variável *dummy* para capturar o aspecto eleitoral ( $ELE^{it}$ ); mais um termo de erro ( $v_{it}$ ). Desse modo, os autores questionaram se haveria alguma modificação, ao se supor um controle maior da estrutura governamental. Assim, foi definida a variável que capturava o grau de fragmentação do governo ( $POL$ ):  $POL = 0$  significava governo de partido único, ou, num sistema presidencialista, com o mesmo partido presidindo o Executivo e o Legislativo;  $POL = 1$  significava um governo parlamentarista de coalizão com dois partidos, ou, num sistema presidencialista, um partido dirigindo o Executivo, o outro, o Legislativo;  $POL = 2$  significava uma coalizão governamental com dois ou mais partidos-membros;  $POL = 3$  significava um governo de minoria parlamentar. Diante dessas definições, o objetivo era capturar o grau de fragmentação na estrutura governamental. Os resultados dessa regressão indicaram que os déficits ocorreram após o choque do petróleo e que a fragmentação do Governo não criou déficits, mas atrasou o ajustamento fiscal requerido em decorrência do choque do petróleo.

Sanguinetti e Tommasi (1997) analisaram os determinantes econômicos e institucionais dos déficits nas províncias argentinas. O objetivo do trabalho era estudar os determinantes da política fiscal, durante o período de 1983-95, na Argentina, num contexto analítico mais amplo quanto às finanças públicas provinciais, por considerarem, adicionalmente aos fatores econômicos, aspectos institucionais e políticos. A grande variedade no que se refere a essas características institucionais poderia criar dificuldades na coordenação de esforços entre diferentes níveis de governo, para obterem ajustes fiscal e macroeconômico, esforço este não perseguido em nível provincial. O modo como esses condicionantes extra-econômicos afetaram os incentivos e a conduta dos responsáveis pela política fiscal provincial foi apreendido pelo enfoque dos recursos comuns ou de ação coletiva (Common Pool), problema este que pode aumentar ou diminuir conforme os arranjos institucionais.

A análise empírica baseou-se na estimação de um modelo de equações simultâneas para receita e despesa provinciais, mediante informações que constituíram um painel com 23 províncias argentinas, no período 1985-95. A hipótese central do modelo era a de que havia uma co-existência entre as decisões de gasto e de arrecadação local e o problema de recursos comuns criado pelo regime de co-participação federal de impostos, de regras e procedimentos provinciais, e de diversas configurações políticas e sua interação com as variáveis institucionais.

Do ponto de vista de variáveis institucionais, com base na conduta fiscal agregada e desagregada das províncias quanto a déficits primários, esforços tributários e níveis de endividamento, foi proposto um índice de desempenho fiscal, para classificar as províncias de acordo com sua melhor ou pior

*performance* fiscal. Esse índice foi associado à existência, ou não, de regras fiscais, sendo, então, definido o índice de institucionalidade fiscal (IIF). A essa variável institucional foi somado um conjunto de variáveis políticas consideradas relevantes quanto ao produto fiscal provincial, como a presença de governo dividido (maioria legislativa e distinta do Governo provincial), a existência de um Congresso uni ou bicameral, a existência de legislação eleitoral e a identificação do partido do Governo *vis-à-vis* ao do Presidente.

Os resultados evidenciaram que as decisões de arrecadação e de gasto não foram influenciadas pela necessidade de ajustes em face de déficits ou endividamento do passado, ao mesmo tempo em que as despesas magnificaram o comportamento das receitas provinciais. A variável política que captava a maior ou menor busca por recursos comuns foi especificada, qualitativamente, como afiliação partidária do Governador (igual a 1, se coincidisse com a do Presidente; zero para outros casos). Quando essa variável foi introduzida na equação do gasto, o coeficiente estimado foi negativo e significativo, o que implicou que, no período considerado, governos estaduais de mesma afiliação partidária do Presidente gastaram menos.

Outra variável política considerada foi o Governo dividido. Os resultados obtidos mostraram que essa variável impactou negativa e significativamente nas decisões de gastos de receitas provinciais. E, por fim, foi analisado o ciclo eleitoral, tanto o presidencial como o de governador, que teve impacto nas decisões de arrecadação e de gasto. As regressões mostraram que, nos anos de eleição de governador, o gasto provincial *per capita* se elevou, o mesmo acontecendo em relação ao ciclo presidencial, porém em menor magnitude.

Kontopoulos e Perotti (1999) analisaram, com base em dados de painel de 20 países da OECD, o papel da fragmentação governamental e o resultado fiscal decorrente. A hipótese foi a de que os vários grupos ou agentes que participavam da tomada de decisão levavam em consideração os seus interesses e os de seus eleitores, e, com base na decisão de maioria, cada grupo demandava uma porção do orçamento, o que determinava o aumento da despesa e do déficit. Para determinado número de agentes ou grupos envolvidos na tomada de decisão, foram levados em consideração o Legislativo e o Executivo; as instituições mais representativas nessas instâncias de decisões foram os partidos políticos e o número de ministros respectivamente. O resultado do modelo econométrico mostrou que o número de ministros era significativo e determinante do déficit e, adicionalmente, que seu efeito ocorria mediante a despesa.

Jones, Sanguinetti e Tommasi (1999) buscaram evidências dos efeitos de variáveis políticas e institucionais sobre as despesas do setor público, em 23 províncias argentinas, entre 1985 e 1995. Foi enfatizada a despesa e não as receitas, por duas razões: a primeira, em virtude da existência de um efeito de

tamanho-padrão, que, sob o suposto equilíbrio orçamentário, conduz à previsão que enfatiza que, quanto maior for a despesa, maior será a receita, centralizando qualquer outra consideração; a segunda, porque existem externalidades, através das províncias, que conduzem os seus governos a superestimarem as despesas e a subestimarem as receitas, o que é conhecido como *tax expenditures*. Na visão comum, os indivíduos e as instituições eleitas para representações regionais têm uma maior tendência a agir como *free riders* sobre o bem coletivo de prudência fiscal que indivíduos e instituições indicadas. Três hipóteses foram levantadas: primeira, nas províncias onde o Governador pertencia ao mesmo partido do Presidente, haveria menor despesa pública *per capita*; segunda, nas províncias governadas pelos peronistas e por governo radicais, os níveis de despesas públicas *per capita* não difeririam; por fim, províncias onde existisse governo dividido teriam maiores despesas públicas *per capita* que aquelas onde o governo fosse unificado.

A análise empírica considerou uma base de dados referentes a 23 estados e a 11 anos. A variável dependente considerada foi a despesa do setor público *per capita* na província, enquanto as variáveis de controle consideradas foram as transferências nacionais, o consumo de energia (*proxy* do PIB da província), o desemprego, o déficit primário defasado e as transferências nacionais. Para testar as três hipóteses, foram levados em conta os efeitos de quatro variáveis político-institucionais sobre a despesa *per capita*: (a) partido do Presidente; (b) afiliação partidária do Governador, recebendo código 1, quando a província era governada por um dos partidos nacionais de centro-esquerda, e zero, em caso contrário; (c) Governo dividido, a variável política considerada, definido como a situação na qual o partido do Governo não tinha maioria no sistema unicameral, ou ambos os casos no sistema bicameral; (d) Governo único considerados todos os demais casos. Os anos em que o Governo era dividido receberam código 1, ao passo que governos únicos receberam código 0. Do total das 214 províncias-ano, governos divididos totalizaram 42 (18%), e governo unificados representaram as demais 172 províncias (82%).

A regressão confirmou a primeira hipótese, de que as províncias governadas por partidos de afiliação do Presidente gastam 65 pesos *per capita* menos do que se o Governador fosse de partido de oposição; a segunda hipótese é suportada, em certa medida, pelos dados. Um resultado positivo fraco para a variável de afiliação partidária do Governador indica que, mantidos outros fatores constantes, não existe diferença significativa na despesa *per capita* entre províncias que foram governadas por um membro da União Cívica Radical (UCR) e províncias que foram por um membro do Partido Peronista. Um resultado significativo, mas que não faz parte da segunda hipótese, é que, entre províncias que foram governadas por partidos de centro-direita e aquelas que foram gover-

nadas pelo Partido Peronista ou da UCR, mantidos outros fatores constantes, as províncias administradas por partidos de centro-direita gastam significativamente menos (130 pesos *per capita*) que as administradas pelo Partido Peronista. A terceira hipótese não foi verificada para a despesa per capita, e também o coeficiente estimado negativo indica que a presença do Governo dividido reduz a despesa, ainda que não estatisticamente significativa. Uma possível explicação para a presença ou a ausência fraca do efeito do Governo dividido nas províncias da Argentina seria decorrente da relação entre governos das províncias e da Nação sob um ambiente de desequilíbrio fiscal.

Sobre as instituições orçamentárias, foi frisado que não houve, no período considerado, variações relevantes entre províncias, mas que seria construído um índice na linha do proposto por Hagen (1991) e Alesina, Hausmann e Stein (1996). Foram considerados seis itens na construção do índice de institucionalização fiscal para as 23 províncias, a saber: (a) a força do Executivo *vis-à-vis* ao Legislativo na elaboração do orçamento; (b) a extensão das limitações de endividamento sobre as províncias; (c) a habilidade das municipalidades dentro das províncias para tomar emprestado dinheiro; (d) a autonomia/poder das agências de auditoria das províncias; (e) os incentivos para prudência fiscal na relação província/município quanto à concordância da distribuição da receita; e (f) a presença de subsídios promocionais na Constituição. Os resultados obtidos via regressão do índice de institucionalidade fiscal mostraram que altos índices de institucionalização fiscal levaram a pequenos déficits.

## 4 Metodologia

Em referência ao objetivo de verificar a probabilidade de sucesso da LRF relativamente ao que a mesma institui em seu artigo 19, alínea b, foi utilizado um modelo econométrico de tipo *logit*, onde a variável dependente era a probabilidade de os municípios assumirem déficit, e a variável independente, o índice decorrente da divisão da despesa com pessoal e receita corrente líquida

$$\left( \frac{DP}{RCL} \right).$$

### 4.1 Definição geral do modelo *logit*

$$\text{Seja } y_i = \beta' x_i \text{ e}$$

$f(y_i = 1 / X_i', \beta) = \Omega(X_i' \beta)$  a probabilidade condicional a  $X_i'$  e  $\beta$  de o evento ocorrer, e

$f(y_i = 0 / X_i', \beta) = 1 - \Omega(X_i' \beta)$  a probabilidade condicional a  $X_i'$  e  $\beta$  de o evento não ocorrer, onde  $\Omega$  é a função de distribuição de probabilidade conjunta e  $\Omega = \frac{1}{1 + \exp(-y_i)}$  e  $i = 1, 2, \dots, n$ ,  $\beta = (\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_k)$

é um vetor de parâmetros desconhecidos  $k \times 1$ , e  $X_i$  é um vetor de variáveis explicativas.

A função de distribuição de probabilidades  $\Omega$  pode ser escrita da forma

$$\Omega(X_i' \beta) \times (1 - \Omega(X_i' \beta))$$

O efeito marginal decorrente da variação de uma unidade  $X_i$  é:

$$P_i(y_i = 1) \frac{\partial}{\partial X_i} = \beta_j \Omega_i (1 - \Omega_i) \text{ para } i = 1, 2, \dots, n \text{ e } j = 1, 2, \dots, k$$

onde  $\Omega_i = \Omega(\beta' X_i)$

Isso significa que o estimador de máxima verossimilhança ( $\hat{\beta}$ ) vai ser o conjunto de equações  $i = 1, 2, \dots, n$  derivadas em primeira ordem, denominadas *escore eficiente* (*efficient score*). Os resultados obtidos relativos aos coeficientes do multiplicador de lagrange (LM), média, variância, erros-padrão, estatísticas *t*, *curtosis*, etc., serão, assim, computados mediante a utilização do

algoritmo  $\Omega\left(\hat{\beta}' X_i\right) \left(1 - \Omega\left(\hat{\beta}' X_i\right)\right)$ , o qual é requerido para mensurar o

efeito marginal computacionalmente para diferentes coeficientes ( $\bar{x}$ ).



A escolha do modelo *logit*, ou outro modelo de natureza probabilística (*probit*, *tobit*) é feita a partir ou pela aplicação de um critério de seleção como o de informação de Akaike (AIC), o bayesiano de Schwarz (SBC) ou o teste de modelos não-alinhados. Se forem utilizados somente os modelos *logit* e *probit*, usa-se, como critério de escolha o maior valor da função de máxima verossimilhança. Na utilização do modelo *logit*, além dos critérios de seleção já mencionados, destaca-se que a sua escolha está condicionada à natureza incerta sobre o *enforcement* da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Deve-se ressaltar que o cálculo numérico relativo ao escore eficiente é conduzido com base no seguinte algoritmo:

$$\beta_j = \beta_{j-1} - \left[ E \left( \frac{\partial^2 l(\beta)}{\partial \beta \partial \beta'} \right) \right]_{\beta = \beta_{j-1} \left[ \frac{\partial l(\beta)}{\partial \beta} \right]}^{-1}, j = 1, 2, \dots, k$$

A representação matricial interna ao colchete assegura que o vetor  $\hat{\beta}$  estimado tenha parâmetros que sejam consistentes, assintoticamente, normalmente distribuídos e negativos, já que se trata de uma segunda derivação, e a função está sendo maximizada; trata-se da matriz de variância-covariâncias.

As probabilidades estimadas e os valores discretos ajustados obedecem ao seguinte algoritmo:

$$\hat{y}_i = 1, \text{ se } l \left( \hat{\beta} x_i \right) \geq 0.5 \quad \text{ou}$$

$$\hat{y}_i = 0, \text{ se } l \left( \hat{\beta} x_i \right) < 0.5$$

## 4.2 O modelo *logit* proposto

Na seção 4.1, partiu-se da definição genérico, de um modelo *logit* da forma

$$y_i = \beta x_i', \text{ onde:}$$

$$f(y_i = 1 / x_i', \beta) = \Omega(x_i' \beta)$$

$$f(y_i = 0 / x_i', \beta) = 1 - \Omega(x_i' \beta)$$

Sem perda de generalidade e transpondo-o para o caso em estudo, levando-se em conta que  $y_i = \beta' x_i' = \alpha + \beta x_i$ ,  $\alpha$  e  $\beta = (\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_k)$  são vetores  $k \times 1$  de parâmetros em estimados para os  $i$ -ésimos municípios, e

$x_i$ , um vetor  $k \times 1$  correspondente ao índice  $\left( \frac{DP}{RCL} \right)_i$ , pode-se representá-lo da seguinte forma:

$$P_i = \left( \frac{Def = 1}{\left( \frac{DP}{RCL} \right)_i} \right) = \alpha + \beta \left( \frac{DP}{RCL} \right)_i, \text{ onde:}$$

$$\frac{Def}{\left( \frac{DP}{RCL} \right)_i} =$$

probabilidade de ocorrência de déficit primário do  $i$ -ésimo município em relação ao índice  $DP/RCL$  de não-cumprimento da LRF.

$$\text{Se } P_i = E \left( \frac{Def = 1}{\left( \frac{DP}{RCL} \right)_i} \right) = \frac{1}{1 + e^{-\left( \alpha + \beta \left( \frac{DP}{RCL} \right)_i \right)}}, \text{ então,}$$

é a função de distribuição logística relevante.

$$\text{Se considerar } Def_i = \alpha + \beta \left( \frac{DP}{RCL} \right)_i, \text{ então}$$

$$\lim_{Def_i \rightarrow \infty} P_i = \lim_{Def_i \rightarrow \infty} \frac{1}{1 + e^{-\infty}} = 1, \text{ e } \lim_{Def_i \rightarrow -\infty} P_i = \lim_{Def_i \rightarrow -\infty} \frac{1}{1 + e^{\infty}} = 0$$

Assim,  $0 \leq P_i \leq 1$ , e  $P_i$  é a probabilidade de se verificarem déficits primários em municípios que não obedecem o limite da LRF, ao passo que  $1 - P_i$  é a probabilidade de que os municípios que não obedecem à LRF não tenham déficits.

### 4.3 Definições de variáveis

**Déficit primário** ( $Def$ ) é a diferença verificada entre a despesa total e a receita total, excluídos o passivo e a correção monetária.

**Índice de Despesa com Pessoal e Receita Corrente Líquida** ( $DP/RCL$ )

é o indicador da LRF relativo à exigência para o Poder Executivo de, no máximo, 54% do comprometimento da receita corrente líquida com gasto em pessoal.

### 4.4 Definições dos Coredes

São Alto Jacuí, Campanha, Central, Centro-Sul, Fronteira Noroeste, Fronteira Oeste, Hortênsias, Litoral, Médio Alto Uruguai, Metropolitano Delta do Jacuí, Missões, Nordeste, Noroeste Colonial, Norte, Paranhana-Encosta da Serra, Produção, Serra, Sul, Vale do Caí, Vale do Rio dos Sinos, Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari. Justifica-se essa opção pelas características socioeconômicas regionais apresentadas pelos municípios integrantes dos respectivos Coredes-RS, porque facilitará, por um lado, a análise e a compreensão do grupo e permitirá, por outro, concentrar esforços de políticas, por parte do poder público, diferenciadas, devido à diversidade de grupos, e homogêneas, no âmbito do mesmo.

### 4.5 Fontes de dados e procedimentos utilizados

Os dados utilizados para os anos de 2001 e 2002 foram obtidos junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, inclusive o índice da relação da despesa com pessoal relativamente à receita corrente líquida: <<http://www.tce.rs.gov.br>>.

Tomou-se como base a data de 1º de janeiro de 2004, mediante atualização de valores pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas. Esses dados estão disponíveis em: <[http://www.fee.tche.br/sitefee.pt/content/pg\\_atualizacao\\_valores.php](http://www.fee.tche.br/sitefee.pt/content/pg_atualizacao_valores.php)>.

## 5 Análise dos resultados

Nesta subseção, far-se-á a análise dos resultados, tomando-se por base o agrupamento de municípios do Estado do Rio Grande do Sul para os anos de 2001 e 2002.

Os resultados do processamento computacional para o ano de 2001 estão reunidos na Tabela 2. De um modo geral, verificam-se resultados favoráveis ao dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000).

Tabela 2

Resultados da regressão, por Coredes, para os municípios do Estado do Rio Grande do Sul — 2001

| COREDES                            | COEFICIENTE<br>( $\beta$ ) | PROBABILIDADES<br>[(Antilog-1) x 100] | FATOR DE<br>CÁLCULO DO<br>EFEITO<br>MARGINAL |
|------------------------------------|----------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------|
| Alto Jacuí .....                   | -7,1184                    | 99,99                                 | 0,49186                                      |
| Campanha .....                     | -3,5975                    | 97,26                                 | 0,12820                                      |
| Central .....                      | -4,1060                    | 98,35                                 | 0,12620                                      |
| Centro-Sul .....                   | -6,1302                    | 99,78                                 | 0,53821                                      |
| Fronteira Noroeste .....           | -5,1629                    | 99,42                                 | 0,91109                                      |
| Fronteira Oeste .....              | -4,9603                    | 99,29                                 | 0,82379                                      |
| Litoral .....                      | -4,9810                    | 99,31                                 | 0,822951                                     |
| Hortênsias .....                   | -3,7814                    | 97,72                                 | 0,13003                                      |
| Médio Alto Uruguai .....           | -6,4653                    | 99,84                                 | 0,68584                                      |
| Metropolitano Delta do Jacuí ..... | -3,1312                    | 95,63                                 | 0,15084                                      |
| Nordeste .....                     | -4,6536                    | 99,04                                 | 0,13617                                      |
| Noroeste Colonial .....            | -6,0729                    | 99,76                                 | 0,72893                                      |
| Norte .....                        | -8,6596                    | 99,98                                 | 0,2979                                       |
| Paranhana Encosta da Serra .....   | -3,3642                    | 96,54                                 | 0,15686                                      |
| Produção .....                     | -8,4237                    | 99,97                                 | 0,50545                                      |
| Serra .....                        | -7,8658                    | 99,96                                 | 0,53410                                      |
| Sul .....                          | -6,2936                    | 99,81                                 | 0,47976                                      |
| Vale do Caí .....                  | -5,9478                    | 99,73                                 | 0,10724                                      |

(continua)

Tabela 2

Resultados da regressão, por Coredes, para os municípios do Estado do Rio Grande do Sul — 2001

| COREDES                            | EFEITO MARGINAL<br>[(Antilog-1) x 100] (1) | ESTATÍSTICA<br><i>t</i> |
|------------------------------------|--------------------------------------------|-------------------------|
| Alto Jacuí .....                   | -3,50 [96,98]                              | -2,9382                 |
| Campanha .....                     | -0,46 [36,87]                              | -1,6170                 |
| Central .....                      | -0,52 [40,54]                              | -3,6388                 |
| Centro-Sul .....                   | -3,29 [96,27]                              | -2,5514                 |
| Fronteira Noroeste .....           | -4,70 [99,09]                              | -2,8340                 |
| Fronteira Oeste .....              | -4,08 [98,30]                              | -2,2370                 |
| Litoral .....                      | -4,13 [98,39]                              | -3,0476                 |
| Hortênsias .....                   | -0,49 [38,73]                              | -1,7271                 |
| Médio Alto Uruguai .....           | -4,43 [98,80]                              | -3,5457                 |
| Metropolitano Delta do Jacuí ..... | -0,47 [37,49]                              | -1,6998                 |
| Nordeste .....                     | -0,63 [46,74]                              | -2,8365                 |
| Noroeste Colonial .....            | -0,78 [54,15]                              | -3,6739                 |
| Norte .....                        | -2,58 [92,42]                              | -3,3042                 |
| Paranhana Encosta da Serra .....   | -0,52 [40,54]                              | -1,8491                 |
| Produção .....                     | -4,25 [98,57]                              | -3,8985                 |
| Serra .....                        | -4,20 [98,50]                              | -3,7013                 |
| Sul .....                          | -3,02 [95,11]                              | -3,0173                 |
| Vale do Caí .....                  | -0,63 [46,74]                              | -2,7618                 |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

(1) Os números entre colchetes referem-se à ponderação do coeficiente estimado pelo fator de cálculo do município.

Aos níveis de significâncias de 5% e 10%, os coeficientes estimados e os ajustes das regressões, por Corede, conforme resultados da Tabela 2, mostraram-se significativos. Assim, pode-se verificar que as probabilidades de ajustes ao marco da Lei são elevados por municípios, sem exceção, variando no intervalo de 95,63% a 99,99%. Verifica-se, também, que, quando se pondera o coeficiente estimado pelo fator de cálculo específico do município, obtendo-se o efeito marginal, alguns municípios ajustam a taxas diferenciadas ao ano. Os Coredes Campanha, Metropolitano Delta do Jacuí e Hortênsias destacam-se pela baixa capacidade de ajuste ao ano; 36,87%, 37,49% e 38,73% respectivamente. De outro lado, o Corede Fronteira Noroeste lidera um grupo que apresen-

ta indicadores de uma adaptação imediata à Lei, acima de 90%, tal como os Coredes Alto Jacuí, Centro-Sul, Fronteira Noroeste, Fronteira Oeste, Litoral, Médio Alto Uruguai, Norte, Produção, Serra e Sul.

Os Coredes Central, Nordeste, Noroeste Colonial, Paranhana-Encosta da Serra e Vale do Caí apresentam um ajustamento à LRF mediano, conforme se pode verificar na Tabela 2. Essa menor velocidade de ajuste resulta do fato de que, na média dos municípios, o comportamento da despesa com pessoal relativamente à receita corrente líquida está próxima do limite instituído pela LRF.

De outro lado, os resultados do processamento computacional para o ano de 2002 estão reunidos na Tabela 3. De um modo geral, verificam-se resultados favoráveis ao dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000).

Tabela 3

Resultados da regressão, por Corede, para os municípios  
do Estado do Rio Grande do Sul — 2002

| COREDES                               | COEFICIENTE<br>( $\beta$ ) | PROBABILIDADES<br>[(Antilog-1) x 100] | FATOR DE<br>CÁLCULO DO<br>EFEITO<br>MARGINAL |
|---------------------------------------|----------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------|
| Alto Jacuí .....                      | -3,2595                    | 96,15                                 | 0,16196                                      |
| Campanha .....                        | -3,8438                    | 97,85                                 | 0,11365                                      |
| Central .....                         | -3,7686                    | 97,69                                 | 0,13515                                      |
| Centro-Sul .....                      | -2,2520                    | 89,48                                 | 0,19488                                      |
| Fronteira Noroeste .....              | -5,2986                    | 99,50                                 | 0,083149                                     |
| Fronteira Oeste .....                 | -2,2976                    | 89,95                                 | 0,19139                                      |
| Litoral .....                         | -1,1830                    | 69,36                                 | 0,23264                                      |
| Hortênsias .....                      | -2,4250                    | 91,15                                 | 0,18415                                      |
| Médio Alto Uruguai .....              | -9,1480                    | 99,98                                 | 0,027080                                     |
| Metropolitano Delta do<br>Jacuí ..... | -0,28806                   | 25,02                                 | 0,24882                                      |
| Missões .....                         | -6,5207                    | 99,85                                 | 0,052710                                     |
| Noroeste Colonial .....               | -4,5956                    | 98,99                                 | 0,11402                                      |
| Norte .....                           | -8,0325                    | 99,96                                 | 0,057424                                     |
| Nordeste .....                        | -5,8188                    | 99,70                                 | 0,11045                                      |
| Paranhana-Encosta da<br>Serra .....   | -5,1538                    | 99,42                                 | 0,092029                                     |
| Produção .....                        | -6,3934                    | 99,83                                 | 0,092687                                     |
| Serra .....                           | -4,5788                    | 98,97                                 | 0,13454                                      |
| Sul .....                             | -3,5479                    | 97,12                                 | 0,13808                                      |
| Vale do Caí .....                     | -6,0517                    | 99,76                                 | 0,0888380                                    |
| Vale do Rio dos Sinos                 | -5,6049                    | 99,63                                 | 0,062048                                     |
| Vale do Rio Pardo .....               | -3,3145                    | 96,36                                 | 0,15209                                      |
| Vale do Taquari .....                 | -6,7439                    | 99,88                                 | 0,081086                                     |

(continua)

Tabela 3

Resultados da regressão, por Corede, para os municípios  
do Estado do Rio Grande do Sul — 2002

| COREDES                               | EFEITO MARGINAL<br>[(Antilog-1) x 100] (1) | ESTATÍSTICA t |
|---------------------------------------|--------------------------------------------|---------------|
| Alto Jacuí .....                      | -0,52 [40,54]                              | -2,5021       |
| Campanha .....                        | -0,43 [34,94]                              | -1,6845       |
| Central .....                         | -0,50 [39,34]                              | -3,6605       |
| Centro-Sul .....                      | -0,43 [34,94]                              | -1,8002       |
| Fronteira Noroeste .....              | -0,44 [35,59]                              | -2,8451       |
| Fronteira Oeste .....                 | -0,43 [34,94]                              | -1,6005       |
| Litoral .....                         | -0,27 [23,66]                              | 0             |
| Hortênsias .....                      | -0,44 [35,59]                              | -2,2788       |
| Médio Alto Uruguai .....              | -0,24 [21,33]                              | -3,1867       |
| Metropolitano Delta do<br>Jacuí ..... | -0,007 [0,69]                              | 0             |
| Missões .....                         | -0,34 [28,82]                              | -3,3177       |
| Noroeste Colonial .....               | -0,52 [40,54]                              | -3,5697       |
| Norte .....                           | -0,46 [36,87]                              | -3,4708       |
| Nordeste .....                        | -0,64 [47,27]                              | -2,9763       |
| Paranhana-Encosta da<br>Serra .....   | -0,47 [37,49]                              | -2,1380       |
| Produção .....                        | -0,59 [44,56]                              | -3,9416       |
| Serra .....                           | -0,61 [45,66]                              | -3,4315       |
| Sul .....                             | -0,48 [61,60]                              | -2,8560       |
| Vale do Caí .....                     | -0,53 [41,13]                              | -2,8378       |
| Vale do Rio dos Sinos .....           | -0,34 [28,82]                              | -2,4513       |
| Vale do Rio Pardo .....               | -0,50 [39,34]                              | -2,8395       |
| Vale do Taquari .....                 | -0,54 [41,72]                              | -4,0299       |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

(1) Os números entre colchetes referem-se à ponderação do coeficiente estimado pelo fator de cálculo do município.

Com base nos resultados arrolados na Tabela 3, observa-se um comportamento homogêneo dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul para o ano de 2002. Essa homogeneidade fica transparente a partir da leitura dos valores dos efeitos marginais, calculados e tomados percentualmente, e que evidenciam um ajuste residual ao dispositivo legal, uma vez que esses resultados são decorrentes, provavelmente, dos ajustes executados no ano anterior (2001) e que sucederam a aplicação da Lei.

A explicação para esse fato decorre, portanto, de os municípios já terem enviado dois balanços orçamentários ao Tribunal de Contas do Estado do Rio

Grande do Sul e à Secretaria do Tesouro Nacional no ano de 2002, tendo tempo para se ajustarem ao dispositivo legal, mesmo que em velocidades diferentes, mas convergentes, como se pode verificar.

Observa-se, também, do ponto de vista estatístico, a partir dos resultados da Tabela 3, que, embora as regressões tenham tido significâncias em níveis de 5% e 10%, seus coeficientes individuais, por Corede, apresentaram insignificâncias estatísticas a esses mesmos níveis, casos dos Coredes Litoral e Metropolitano Delta do Jacuí. Contudo esses resultados não invalidam a identificação de uma tendência geral de convergência aos limites impostos pela Lei por parte dos municípios gaúchos, em 2002.

Com base nos resultados constantes nas Tabelas 2 e 3, pode-se inferir que, à medida que os municípios se conformam aos limites impostos pela LRF, suas velocidades ou taxas de ajustes tendem a um limite ao qual todos os municípios, num intervalo de variação pequeno, convergirão. Tal fato fica evidente, quando se verifica que, de um ano para outro, municípios com *performances* de ajustes diversos se aproximam após se submeterem à Lei. Tais diferenças decorrem, por um lado, do fato de apresentarem resultados fiscais apropriados ao instituto legal, ou, contrariamente, por apresentarem resultados distantes do convencionado pela Lei. Na primeira situação, a velocidade de ajuste é aquela próxima da velocidade ótima, que coloca o município na vizinhança da Lei; e, na segunda situação, a velocidade é alta, pela necessidade de resultados que aproximem o município do limite legal. De outro lado, uma velocidade baixa de convergência aos limites impostos pela Lei pode indicar, também e num primeiro momento, a dificuldade que o município enfrenta relativamente às necessidades de ajustes. Pode-se inferir, ainda, com base na Tabela 3, que os valores convergentes a um valor mediano (31,14%) das taxas de ajustes indicam que os municípios dos diferentes Coredes se comportam conforme reza a Lei, uma vez que os valores percentuais representam o que ainda resta para o ajuste final.

Em relação aos anos subseqüentes, é importante destacar-se o comprometimento dos municípios do Rio Grande do Sul com o dispositivo legal. Entre os anos de 2003 e 2005, dos 496 municípios, apenas 27 ultrapassaram o limite de 54% de comprometimento da receita corrente líquida com gastos com pessoal, sinalizando, desse modo, uma adequação por parte dos gestores públicos à Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000) no que tange a gasto com pessoal.

Destaca-se, com base no Quadro 1, no Corede Fronteira Oeste, o Município de Itaqui, o qual desrespeitou o dispositivo legal nos anos de 2003 a 2005. O Corede Sul apresentou, nesse período, nove municípios acima do limite legal, o que indica que grande parte dos recursos desses municípios é destinada a



pagamento de salários, inviabilizando, assim, os gastos em investimentos, tais como saúde, educação e infra-estrutura. Quanto aos outros Coredes que desrespeitaram o dispositivo legal foram constatados apenas casos isolados.

Quadro 1

Situação dos municípios, por Coredes, que ultrapassaram o dispositivo legal no Rio Grande do Sul — 2003-05

| COREDES                            | 2003                   |                         | 2004                   |                         | 2005                   |                         |
|------------------------------------|------------------------|-------------------------|------------------------|-------------------------|------------------------|-------------------------|
|                                    | Acima de 54% da RCL/DP | Abaixo de 54% da RCL/DP | Acima de 54% da RCL/DP | Abaixo de 54% da RCL/DP | Acima de 54% da RCL/DP | Abaixo de 54% da RCL/DP |
| Alto Jacuí .....                   |                        | Ok                      | 1                      | Ok                      |                        | Ok                      |
| Campanha .....                     |                        | Ok                      |                        | Ok                      |                        | Ok                      |
| Central .....                      |                        | Ok                      |                        | Ok                      |                        | Ok                      |
| Centro-Sul .....                   |                        | Ok                      |                        | Ok                      |                        | Ok                      |
| Fronteira Noroeste .....           |                        | Ok                      |                        | Ok                      |                        | Ok                      |
| Fronteira Oeste ..                 | 1                      |                         | 2                      |                         | 1                      |                         |
| Litoral .....                      |                        | Ok                      | 3                      |                         | 3                      |                         |
| Hortênsias .....                   | 1                      |                         |                        | Ok                      |                        | Ok                      |
| Médio Alto Uruguai .....           |                        | Ok                      |                        | Ok                      |                        | Ok                      |
| Metropolitano Delta do Jacuí ..... |                        | Ok                      | 1                      |                         | 1                      |                         |
| Missões .....                      |                        | Ok                      | 1                      |                         |                        | Ok                      |
| Noroeste Colonial .....            | 1                      |                         |                        | Ok                      |                        | Ok                      |
| Norte .....                        |                        | Ok                      |                        | Ok                      |                        | Ok                      |
| Nordeste .....                     |                        | Ok                      |                        | Ok                      |                        | Ok                      |
| Paranhana-Encosta da Serra .....   |                        | Ok                      |                        | Ok                      |                        | Ok                      |
| Produção .....                     |                        | Ok                      | 1                      |                         |                        | Ok                      |
| Serra .....                        |                        | Ok                      |                        | Ok                      |                        | Ok                      |
| Sul .....                          | 5                      |                         | 3                      | 1                       | -                      | -                       |
| Vale do Caí .....                  |                        | Ok                      |                        | Ok                      |                        | Ok                      |
| Vale do Rio Sinos .....            |                        | Ok                      |                        | Ok                      |                        | Ok                      |
| Vale do Rio Pardo .....            | 1                      |                         | 2                      |                         |                        | Ok                      |
| Vale do Taquari .....              |                        | Ok                      |                        | Ok                      |                        | Ok                      |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

NOTA: 1. RCL/DP = receita corrente líquida por despesa com pessoal.

2. As indicações OK significam que todos os municípios do Corede respeitaram o dispositivo legal.

## 6 Conclusões

Este estudo procurou evidenciar a relação existente entre configurações institucionais e resultados de política econômica, mais especificamente, a relação entre a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal e o comportamento fiscal dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul nos anos de 2001 e 2002. Usando-se procedimentos estatísticos a partir da proposição de um modelo do tipo *logit*, em que a variável dependente era a probabilidade de os municípios incorrerem em déficit e a variável explicativa era a relação entre a despesa com pessoal e a receita corrente líquida, pode-se verificar que o modelo proposto era significativo, assim como os coeficientes individuais das regressões obtidas, por Coredes e anos, em níveis de significância de 5% e 10%.

Como conclusão geral, pode-se afirmar, com base na amostra constituída, que a configuração institucional moldada a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000) determinou, positivamente, um comportamento fiscal responsável dos governos municipais do Estado do Rio Grande do Sul nos anos de 2001 e 2002.

Outrossim, pode-se concluir, afirmativamente, que o desempenho fiscal verificado a partir da instituição da Lei sinaliza um rompimento com a tradição clientelista, até então dominante, e restitui a capacidade de execução e de controle de políticas por parte do poder público, ficando este menos refém de grupos de interesses, locais e regionais, o que favorece o melhor aproveitamento dos escassos recursos públicos e minimiza os prejuízos à democracia.

## Referências

ALESINA A.; PEROTTI, R. The political economy of budget deficits. **IMF Staff Papers**, v. 42, n.1, Mar 1995.

ALESINA, A.; ROUBINI, N.; COHEN, G.; **Political cycles and the macroeconomy**. Cambridge, Mass.; London: MIT Press, 1997. Cap. 9, p. 227-263.

ALESINA, A.; HAUSMANN, H. R.; STEIN, E. **Budget institutions and fiscal performance in Latin America**. New York: National Bureau of Economic Research, 1996. (Working paper, 5586).

ALESINA, A.; PEROTTI, R. Fiscal discipline and the budget process. **American Economic Review**, v. 86, n. 2, p. 401-407, May 1996.

BOLETIM DE FINANÇAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS. Brasília, Banco Central do Brasil, p. 7-21, maio 1999.

BRASIL. **Lei Complementar n.101. Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: Ministério da Fazenda, 04 de maio de 2000. Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/lei\\_responsabilidade\\_fiscal.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp)>. Acesso em: set. 2000.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. **Dados** — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415, 1995.

HAGEN, J. Von. A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints. **Journal of Public Economics**, v. 44, p. 199-210, 1991.

HORN, M. J. **The political economy of public administration**: institutional choice in the public sector. Cambridge: Cambridge Univ., 1996.

JONES, M. P.; SANGUINETTI, P.; TOMMASI, M. Politics, institutions, and public-sector spending in the Argentine provinces. In: POTERBA, J. M.; HAGEN, J. von. **Fiscal institutions and fiscal performance**. Chicago; London: University of Chicago, 1999. Cap. 6, p. 135-150.

KONTOPOULOS, Y.; PEROTTI, R. Government fragmentation and policy outcomes: evidence from OECD countries. In: POTERBA, J. M.; HAGEN, J. von. **Fiscal institutions and fiscal performance**. Chicago; London: University of Chicago, 1999. Cap. 4, p. 81-102.

LIMA, M. R. S. de; BOSCHI, R. R. Democracia e reforma econômica: a visão das elites brasileiras. **Dados** — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 7-30, 1995.

NORDHAUS, W. The political business cycle. **Review of Economic Studies**, n. 42, p. 169-190, 1975.

NUNES, S. P.; NUNES R. C. **Dois anos de responsabilidade fiscal no Brasil**: uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum. Brasília: UnB, 2003. (Texto para discussão, n. 5).

POTERBA, J. Budget institutions and fiscal policy in the U.S. States. **American Economic Review**, v. 86, May 1996.

POTERBA, J. State responses to fiscal crises: the effects of budgetary institutions and politics. **Journal of Political Economy**, v. 102, n. 4, 1994.

SANGUINETTI, P.; TOMASSI, M. **Los determinantes económicos e institucionales de los déficits en los presupuestos provinciales: Argentina 1983-1996.** [S. l.]: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997. (mimeo).

VELASCO, A. **Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking.** New York: National Bureau of Economic Research, 1997. (Working paper, n.6286). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w6286>>.

VELASCO, A. **A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms.** New York: National Bureau of Economic Research, 1997a. (Working paper, n. 6336). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w6336>>. Acesso em: jan. 1998.

VELOSO, G. de O.; LONDERO, D.; TEIXEIRA, A. M. A Lei de Responsabilidade Fiscal e os municípios do Estado do Rio Grande do Sul: uma análise econométrica. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 3., 2006, Porto Alegre. Porto Alegre: PUC-RS, 2006.

VELOSO, G. O. **Determinantes econômicos e institucionais da política fiscal do Estado do Rio Grande do Sul entre 1964 e 1998.** Porto Alegre: UFRGS, 2001. Tese. (Doutorado em Economia)-Programa de Pós-Graduação em Economia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001.