

XXX Encontro Anual da ANPOCS

24 a 28 de outubro de 2006

GT 19
POLÍTICAS PÚBLICAS

**Regras, ideologia partidária e escolhas dos eleitores: um balanço
sobre o comportamento fiscal dos municípios paulistas**

Daniel Arias Vazquez (CEM/Cebrap)

William Silva Santos (CEM/Cebrap)

Regras, ideologia partidária e escolhas dos eleitores: um balanço sobre o comportamento fiscal dos municípios paulistas¹

Daniel Arias Vazquez – CEM/Cebrap

William Silva Santos – CEM/Cebrap

Resumo: Descentralização fiscal, orçamentos flexíveis, autonomia e competição entre governos subnacionais são fundamentos das teorias do federalismo fiscal que estão longe de caracterizar o federalismo no Brasil. Os municípios brasileiros estão submetidos a fortes constrangimentos fiscais, os quais limitam o poder de decisão dos governos locais. Este estudo avalia a gestão fiscal dos municípios paulistas nos períodos 1997-2000 e 2001-2004, verificando a influência da ideologia partidária e os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, com o intuito de apontar os fatores determinantes do comportamento fiscal dos municípios e sua relação com o desempenho eleitoral dos diferentes governos. As conclusões revelam a forte influência da LRF (mais significativa nos anos mais próximos à sua promulgação), o melhor desempenho eleitoral de governos mais austeros e os fatores condicionantes do comportamento fiscal que repousam mais sobre fatores estruturais, como porte do município e rigidez orçamentária, e menos sobre a orientação ideológica dos partidos políticos.

Palavras-chaves: Federalismo Fiscal, Finanças Municipais, Lei de Responsabilidade Fiscal, Resultados Eleitorais, Municípios Paulistas.

Introdução

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

No entanto, o federalismo no Brasil está longe de possuir tais características. Apesar da forte descentralização fiscal dos anos 90, a provisão dos bens e serviços públicos no nível local ocorre por meio de transferências de recursos do Governo Central e dos Estados para os municípios, ou seja, as políticas públicas descentralizadas não são financiadas exclusivamente por recursos próprios dos governos municipais. Este quadro, segundo a teoria da escolha pública, estimula os governos locais a ampliarem seus gastos, uma vez que não há contrapartida direta quanto ao aumento da contribuição dos seus cidadãos. Assim, a população local identifica que os recursos são originados de um fundo público

¹ Este artigo é um resultado de pesquisa realizada no Centro de Estudos da Metrópole – CEM/CEPID/FAPESP, na área de pesquisa em Finanças Municipais. Os autores agradecem o suporte financeiro da FAPESP e os comentários e incentivos de Marta Arretche.

comum, estimulando a demanda por bens e serviços públicos oferecidos localmente, pois seus custos são divididos por toda população nacional.

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

Segundo as teorias do federalismo fiscal, a estrutura do federalismo brasileiro tende a estimular a ampliação dos gastos e o aumento dos níveis de endividamento, uma vez que não há concorrência entre os governos locais, o grau de autonomia das esferas subnacionais é bastante reduzido e os custos da oferta local dos bens públicos não são totalmente internalizados. Diante disso, exige-se das instituições orçamentárias² que estabeleçam limites ao crescimento dos tamanhos dos governos.

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

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

Este artigo pretende analisar a gestão fiscal dos municípios paulistas nos períodos 1997-2000 e 2001-2004, verificando a influência do matiz partidário e os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

² Segundo Alesina e Perotti (1996), as instituições orçamentárias definem as regras e os regulamentos do processo orçamentário, as quais são classificadas em dois tipos: regras de orçamento equilibrado e regras referentes à elaboração, aprovação e execução orçamentária.

A gestão fiscal municipal será avaliada por meio dos seguintes indicadores: resultado orçamentário; participação da receita tributária própria e participação das despesas de capital. A evolução desses dados permite comparar os resultados nos dois períodos, verificando a influência da Lei Fiscal.

Realizou-se uma análise quantitativa a partir dos dados sobre finanças municipais da base Finanças do Brasil, disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, com o intuito de apontar os fatores determinantes do comportamento fiscal dos municípios e sua relação com o desempenho eleitoral dos diferentes governos. Os dados eleitorais foram construídos a partir dos resultados das eleições municipais de 1996, 2000 e 2004, disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral. A partir dessas informações, pretende-se verificar as diferenças nas gestões fiscais entre governos de orientações políticas distintas e analisar o desempenho eleitoral dos diferentes governos, segundo seu comportamento fiscal.

O artigo está dividido em três partes, além desta introdução e da conclusão. A primeira seção trata dos mecanismos de coordenação federativa criados nos anos 90 e do grau de autonomia dos governos locais no Brasil. A segunda seção aborda os aspectos principais da Lei de Responsabilidade Fiscal e analisa seus impactos nas finanças dos municípios paulistas. A terceira parte analisa a gestão fiscal dos governos locais, segundo a orientação política, o porte dos municípios e o desempenho eleitoral.

As conclusões revelam a forte influência da LRF (mais significativa nos anos mais próximos à sua promulgação), o melhor desempenho eleitoral de governos mais austeros e os fatores condicionantes do comportamento fiscal que repousam mais sobre fatores estruturais, como porte do município e rigidez orçamentária, e menos sobre a orientação ideológica dos partidos políticos.

1. Federalismo fiscal no Brasil: coordenação vs autonomia

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

A nova carta de 1988 ampliou a participação os recursos fiscais dos Estados e municípios, via competência tributária, com a ampliação da base tributária do ICMS e do número de tributos municipais, mas, principalmente, via competência financeira, com o aumento das transferências fiscais dos Fundos de Participação de Estados e municípios (FPE/FPM). Por outro lado, a descentralização dos encargos não ocorre na mesma proporção em um primeiro momento, pois o texto constitucional não definiu claramente

as responsabilidades e competências pela oferta dos serviços públicos. Neste sentido, Estados e, sobretudo, municípios foram beneficiados com a descentralização dos recursos fiscais, especialmente via transferências fiscais (Afonso e Lobo, 1996; Almeida, 2005; Abrucio, 2005). De um lado, houve perda da capacidade regulatória da União a partir de 1988 e, de outro, os governos subnacionais gozavam de ampla liberdade na aplicação de recursos (Afonso, 1995; Serra, 1994; Afonso, 1992). No entanto, esta descrição do federalismo brasileiro é datada ao período imediatamente posterior à Constituição de 1988.

Em um segundo momento, ao longo dos anos 90, ocorrem duas importantes mudanças que alteram a distribuição de competências e de autoridade na função alocativa entre os três níveis de governo. A primeira refere-se ao crescimento das receitas das contribuições sociais, de competência tributária da União cujos recursos não são partilhados com as esferas subnacionais, como forma de compatibilizar a descentralização fiscal com a manutenção das receitas disponíveis à União, resultando em um aumento da carga tributária total (Dain, 1995, 1998; Rezende e Afonso, 2002)³. A segunda mudança corresponde aos mecanismos de coordenação federativa, resultantes da atuação do governo federal para garantir o alcance dos objetivos de estabilização macroeconômica (por exemplo, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e Desvinculação de Receitas da União – DRU) e das reformas no financiamento das políticas sociais por meio da vinculação de receitas das três esferas de governos a fundos específicos (por exemplo, Fundef, SUS, fundo de combate à pobreza).

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

O federalismo brasileiro após 1988 é marcado por um elevado grau de descentralização fiscal, mas com a maior parte dos recursos disponíveis às esferas subnacionais provenientes das transferências intergovernamentais, o que segundo as teorias do federalismo fiscal provocaria o *flypaper effect* (Weingast, 1995; Oates, 1999), estimulando o crescimento dos gastos públicos e o endividamento dos governos locais. Entretanto, esta descentralização fiscal foi acompanhada por uma maior regulação federal sobre as decisões de gastos dos governos subnacionais, a partir da segunda metade dos anos 90 (Arretche, 2005).

Segundo Almeida (2005), o federalismo fiscal brasileiro apresenta relações bastante complexas, pois combina “a manutenção de áreas próprias de decisão autônoma das instâncias subnacionais; descentralização no sentido forte de transferência de autonomia decisória e de recursos para os governos subnacionais e a transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e

³ Segundo Almeida (2005), não é possível afirmar que houve uma recentralização dos recursos, pois a expansão das contribuições sociais ocorre em virtude das dificuldades em reduzir as parcelas das receitas tributárias federais compartilhadas com Estados e municípios.

gestão de políticas e programas definidos no nível federal” (pg 32). Apesar do elevado grau de autonomia dos governos municipais em algumas áreas de atuação, tais como, transporte e serviços urbanos, os recursos disponíveis para estas políticas são residuais, tendo em vista o elevado comprometimento do orçamento público.

As reformas das políticas sociais (educação, saúde e assistência), implementados após o Plano Real, também criam mecanismo de coordenação federativa que visam ampliar a regulação do governo central sobre a alocação dos recursos descentralizados, através da vinculação de recursos fiscais das três esferas de governo para constituir fundos específicos, destinados ao financiamento das políticas públicas estabelecidas como prioritárias pelo governo federal. Além disso, estas reformas definem a distribuição intergovernamental de competências entre as diferentes esferas de governo na oferta dos serviços públicos. Conseqüentemente, as decisões de gasto nos governos municipais não podem ser explicadas apenas pela iniciativa autônoma dos governos, pelas escolhas dos eleitores ou pelas propostas dos partidos políticos, pois a alocação dos recursos é fortemente influenciada por regras constitucionais.

Em relação à gestão fiscal dos governos locais, esta regulação se materializa mais claramente com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo um importante instrumento de regulação federal sobre o comportamento fiscal dos governos subnacionais. A Lei Fiscal estabelece tetos máximos para o gasto com pessoal, operações de crédito⁴, endividamento; reafirma os limites mínimos para os gastos com educação (25%), saúde (15%) e coloca restrições especiais para o último ano de governo.

Assim, é possível concluir que os constrangimentos institucionais afetam as políticas adotadas pelos governos municipais e, por conseguinte, as decisões dos governos locais são restringidas por regulamentações federais. No entanto, qual é a efetividade destes instrumentos de regulação sobre a gestão fiscal dos governos locais? Em havendo restrições à autonomia decisória dos governos locais, qual a importância das escolhas dos eleitores e dos partidos políticos? As influências se manifestam uniformemente nos municípios? Se as decisões locais são condicionadas, o que determina o desempenho eleitoral dos governos? Diante destas questões, as seções seguintes verificarão os impactos da LRF e a influência do matiz partidário no comportamento fiscal dos municípios paulistas.

2. Os impactos da LRF e o comportamento fiscal dos municípios paulistas

O Plano Real estabelece o controle da inflação através de um programa de estabilização baseado na sobrevalorização da moeda nacional em relação ao dólar, na abertura econômica e na elevação das taxas de juros. Esta combinação é efetiva no controle dos preços, mas provoca outros desequilíbrios, a saber: baixo crescimento econômico, aumento do desemprego, aumento do déficit e da dívida pública, entre outros. Em relação à política fiscal, torna-se imperativo e central, no âmbito da estratégia macroeconômica, a busca do ajuste fiscal, especialmente após o acordo com o FMI, na final de 1998, que

⁴ A LRF estabelece que as operações de crédito destina-se exclusivamente para despesas de capital. Esta restrição é conhecida na literatura como a “Regra de Ouro” da Lei Fiscal.

exige como contrapartida a obtenção de um superávit primário capaz de cobrir, pelo menos em parte, a conta de juros.

Com a estabilização econômica, observou-se uma situação de desequilíbrios recorrentes das contas públicas em todos os níveis de governo, a qual estava encoberta pela deterioração dos orçamentos públicos, provocada pelos altos índices de inflação. Diante disso, surge a necessidade de estabelecer mecanismos institucionais para disciplinar a gestão fiscal dos recursos públicos, em outros termos, buscou-se criar uma lei de equilíbrio orçamentário, colocando uma série de limites e restrições à expansão dos gastos e do endividamento públicos.

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

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

Por outro lado, a regulação da gestão fiscal nas unidades federativas significa limitar a autonomia dos governos locais na sua função alocativa. Segundo Almeida (2005), a lei fiscal é uma medida centralizadora que impõe limites, regras e punições a fim de “incentivar” os governantes a cumprirem os compromissos com a disciplina fiscal. Neste sentido, Abrucio (2005) afirma que a LRF funciona como um mecanismo de coordenação federativa que estabelece instrumentos de *enforcement* mais efetivos, que dificultam uma postura contrária à nova regulamentação, especialmente, por conta das penalidades⁵.

De acordo a teoria do federalismo fiscal, a LRF é um requisito importante para adequar o sistema fiscal brasileiro ao modelo idealizado, pois institui constrangimentos orçamentários auto-executáveis (*hard-budget constraints*), impedindo acesso irrestrito ao endividamento; cria mecanismos de coordenação federativa, necessários para adequar o comportamento fiscal dos governos locais às políticas de estabilização; responsabiliza os gestores sobre o gasto e cria incentivos ao esforço fiscal (Weingast, 1995; Oates, 1999; Shah, 2000; Ter-Minassian, 1997). Por outro lado, a LRF impõem limites à autonomia dos

⁵ Regulamentadas pela Lei de Crimes Fiscais nº 10.028/2000.

governos fiscais que passam a ser regulados por legislação federal, impedindo diferenças na oferta de bens públicos pelos governos locais e a competição horizontal (Buchanan, 1995; Weingast, 1999; Tiebout, 1956).

A disfunção entre a teoria e a prática (Rodden, 2000) é válida para a análise dos municípios brasileiros, cujas características, segundo STN (2004)⁶, são: baixa arrecadação própria, correspondente, em média, a 34% da receita total bruta⁷; dependência das transferências, que respondem por 66% da receita bruta; elevado grau de vinculação das receitas (por exemplo, 25% e 15% para a educação e saúde, respectivamente); baixo nível de investimento, em média, 10,5%. Por outro lado, os municípios brasileiros, em geral, não apresentavam excesso de gasto com pessoal que respondem, em média, por 43,4% da receita bruta; nem elevados graus de endividamento, sendo o nível médio é de 42,4% e também não recorriam, com frequência, às operações de crédito, cujas receitas respondem por apenas 1,8% em média. No entanto, estes são valores médios, há significativas diferenças entre os municípios, por exemplo, aqueles de maior porte apresentam maiores endividamentos (105,4%, em média, nos municípios com mais de 1 milhão de habitantes) e os de menor tamanho possuem maior dependência das transferências intergovernamentais (as receitas próprias dos municípios com menos de 50 mil habitantes responde, em média, por 13,7% da receita bruta)⁸.

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

No entanto, o escopo de análise deste artigo⁹ concentra-se nos impactos da Lei sobre as finanças municipais, buscando avaliar as mudanças na gestão fiscal dos governos locais, a partir dos seguintes indicadores: a) resultado orçamentário – percentual de déficit/ superávit orçamentário em relação à receita total; b) participações da receita tributária própria e da receita de transferências na receita corrente total; c) participações das despesas correntes e de capital na despesa total. Através destes dados, busca-se avaliar, neste momento, a influência da LRF no comportamento fiscal dos governos locais e, na seção seguinte, analisar a gestão fiscal municipal, segundo o matiz dos partidos políticos e o desempenho eleitoral dos governos, com a intenção de verificar qual(is) os fatores determinantes na gestão fiscal dos municípios analisados?

Os dados são da base Finanças do Brasil (Finbra), disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional¹⁰, o universo dos municípios corresponde àqueles cujas informações constam no banco Finbra

⁶ Os dados são dados pela média dos resultados apresentados pelos municípios no período 1998 a 2003.

⁷ No caso dos municípios, a receita bruta é igual à receita líquida, pois não há transferências para outros níveis de governos.

⁸ Para maiores informações sobre o perfil das finanças municipais, ver STN (2004).

⁹ Este recorte faz-se necessário em razão dos limites de espaço deste artigo, o qual também é um resultado de um trabalho preliminar. Já estão em andamento outros estudos, realizados no âmbito do CEM, que visam englobar as finanças municipais como um todo e suas relações com os comportamentos fiscais dos governantes de diferentes partidos políticos e com os resultados eleitorais, em abrangência nacional.

¹⁰ Na análise dos dados, constatou-se algumas inconsistências, as quais devem-se a erros na inserção dos dados, realizada pelos próprios municípios. Estes *outliers* foram retirados da análise, pois afetavam significativamente os resultados em alguns casos.

em todos os anos do governo. Os dados estão em valores reais de maio de 2005, segundo o IPCA/IBGE. A análise abrange em dois mandatos: 1997-2000 e 2001-2004, desagregando a análise em dois períodos. No período 1, os governos não estão submetidos às regras de disciplina fiscal impostas pela LRF a partir de maio de 2000, especialmente nos primeiros dois anos de governo. Já os governos no segundo período, são constrangidos pelas normas e limites da Lei durante todo o mandato. Dessa maneira, a análise permite comparar os resultados nos dois períodos, verificando a influência da Lei Fiscal.

Quanto ao resultado orçamentário (1º indicador), o quadro esperado é uma situação negativa nos anos anteriores à LRF, pois não haviam regras orçamentárias rígidas (*hard-budget constraints*) e, segundo a escola da *public choice*, as elevadas transferências fiscais provocariam o *flypaper effect*, bem como a ausência de coordenação federativa não estabelecia controle sobre as gestões fiscais dos governos locais, mesmo com a política econômica restritiva em nível federal. Após a introdução da Lei Fiscal, espera-se uma inversão deste quadro deficitário.

No primeiro período, do total da amostra de 356 município, apenas 20,55% (75) apresentam superávit orçamentário, com resultado médio de 2,6%; já em situação de déficit encontram-se 79,45% dos municípios neste mesmo período, com déficit médio de 5,3%. De nossa amostra de 372 municípios no segundo período, percebe-se uma situação de superávit mais difundida: 65,6% dos casos, com resultado médio de 4,3%; já os municípios deficitários do período (34,4% dos casos) tiveram resultado médio de – 2,7%. Os resultados orçamentários dos municípios paulistas aqui analisados estão apresentados na tabela abaixo e no gráfico 1.

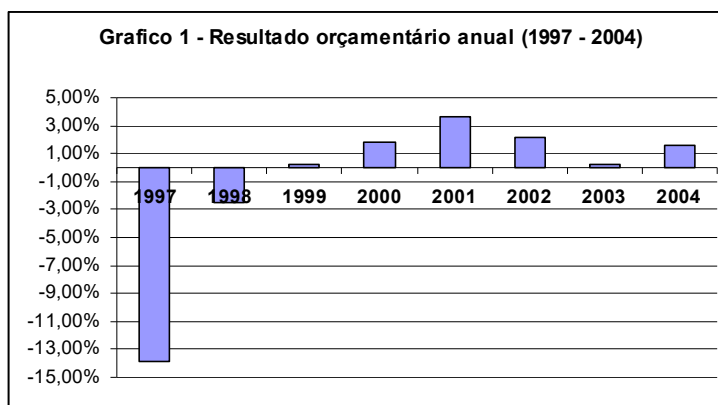
Tabela 1 - Resultado orçamentário - municípios paulistas
Período 1 (1997 - 2000)

	CRecRP1	CDesRP1	1997	1998	1999	2000	Média
Mean	51,67%	31,29%	-13,85%	-2,55%	0,24%	1,81%	-3,65%
N	356	356	356	350	348	356	356
Std. Deviation	0,26	0,23	0,12	0,06	0,06	0,07	0,05

Período 2 (2001 - 2004)

	CRecRP2	CDesRP2	2001	2002	2003	2004	Média
Mean	6,58%	8,60%	3,68%	2,21%	0,19%	1,60%	1,93%
N	372	372	372	371	369	372	372
Std. Deviation	0,14	0,14	0,05	0,07	0,07	0,08	0,04

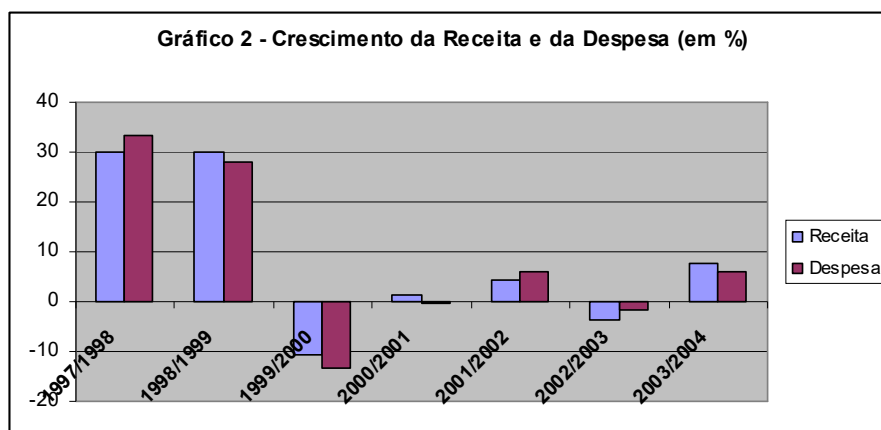
Fonte: STN e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Elaboração dos autores.



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

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

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



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

Pode-se concluir que o ajuste ocorre entre 1998 e 2000, ou seja, no primeiro período, sendo que de 1998 para 1999 houve um esforço arrecadatório (superior ao crescimento das despesas), enquanto de 1999 e 2000, o ajuste ocorreu via contração das despesas (superior à queda da receita). Assim, a situação de superávit do segundo período explica-se em razão do ajuste fiscal realizado no período 1, principalmente, em virtude do crescimento médio da receita real. Nos primeiros anos do período 2, entre 2001 e 2003, houve um relaxamento da austeridade fiscal, porém sem comprometer os superávits orçamentários.

As tabelas 2 e o gráfico 3 mostram os resultados orçamentários dos municípios analisados, desagregados por porte populacional em 5 grupos mais o Município de São Paulo¹¹. O grupo 1 é formado por municípios grandes, com mais de 400 mil habitantes, exceto São Paulo (capital); o grupo 2 (Mun.

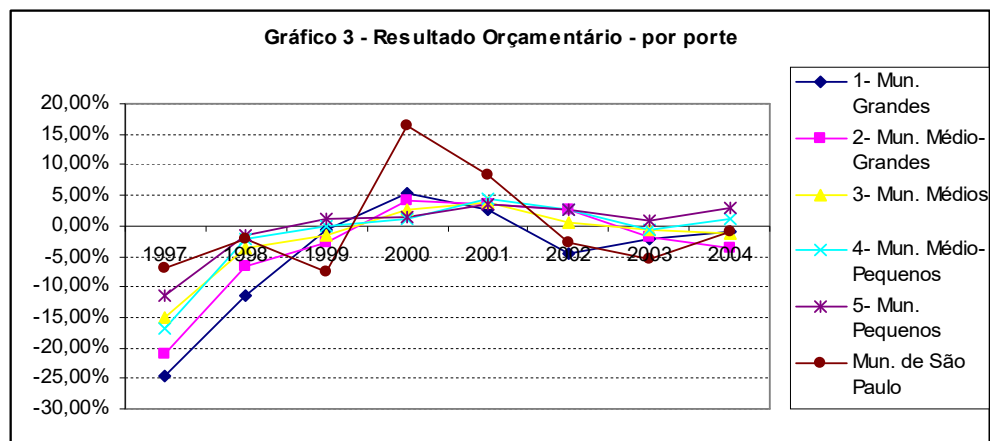
¹¹ A capital paulista foi analisada separadamente, pois sua situação fiscal é bastante diferente em relação dos 8 municípios do grupo 1 (especialmente, em relação ao nível de endividamento, operações de crédito e encargos da dívida), afetando os resultados médios do grupo.

Médios-grandes) abrange aqueles com população entre 150.001 a 400.000 habitantes; o grupo 3 são municípios médios cujo tamanho da população é maior que 50.001 e menor igual a 150000 habitantes; o grupo 4 (Mun. Médio-pequenos) tem população entre 20001 e 50000 habitantes; e o grupo 5 corresponde aos municípios pequenos, com população de até 20000 habitantes.

Tabela 2 – Resultado Orçamentário e Crescimento das Receitas e Despesas, desagregado por porte populacional

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

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



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

No primeiro período, a situação de déficit é encontrada em todas as faixas, sendo mais intensa quanto maior o porte do município, à exceção de São Paulo capital. No segundo período, os municípios grandes permanecem em situação deficitária, embora bem inferior à apresentada no primeiro período; as situações de superávit observadas são mais intensas quanto menor é o porte do município. Quanto à explicação da situação fiscal, não há diferenças entre a análise geral dos municípios e a análise por porte; ou seja, a situação de superávit no segundo período é possibilitada por um forte crescimento de receita no final do primeiro período, que ainda não foi suficiente para cobrir a situação deficitária gerada em seu início. Tal crescimento possibilitou que a despesa crescesse de forma mais forte que a receita no segundo período, aproveitando o espaço criado. No entanto, observa-se um arrefecimento da situação superavitária ao longo do período 2. Os crescimentos anuais das receitas e das despesas estão na tabela 3 abaixo.

Tabela 3 - Crescimento (em %) anual das receitas e despesas, desagregado por porte populacional

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

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

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

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

superior ao aumento do gasto nos grupos 1, 4, 5 e capital (6,6% e 5,1%; 7,7% e 4,8%; 7,4% e 6,6%; 12,1% e 7,3%, respectivamente). Nos municípios grandes (grupo 1), este esforço ocorre também em 2003, com aumento de 5,7% da receita contra um crescimento da despesa inferior a 3%, no entanto estes municípios tiveram déficit orçamentário de 1,2% no período 2.

A partir dos dados das tabelas 2 e 3, procurou-se captar os comportamentos dos municípios paulistas em relação aos resultados orçamentários, visando identificar os determinantes e os esforços empreendidos (ou não) em direção ao ajuste fiscal, bem como apontar em que momento estes ocorrem e as diferenças entre os grupos analisados. No quadro 1, é possível verificar duas tendências quanto à situação orçamentária: convergente e divergente. A tendência convergente ocorre quando o crescimento da receita é superior ao da despesa (C1); quando a receita cresce e a despesa diminui (C2); ou ainda quando a queda da despesas supera o queda da receita (C3). A tendência divergente é observada quando a despesa cresce mais que a receita (D1); quando a despesa aumenta enquanto a receita cai (S2); ou ainda quando a receita diminui mais que a despesa (D3). Estas situações estão colocadas no quadro 1 abaixo.

Quadro 1 – Tendências divergentes ou convergentes ao ajuste fiscal

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

Legenda:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os resultados mostram que os municípios grandes têm comportamentos menos austeros, por conta de sua estrutura de despesa menos flexível, devido ao alto comprometimento com gastos de pessoal ou em inativos, por exemplo, característica menos observável nos municípios menores. Além disso, a pressão popular ou de grupos organizados em prol da realização de políticas públicas (e, conseqüentemente, pressão sobre o gasto) é maior nos municípios grandes do que nos menores. Ou ainda, os municípios de maior porte tiveram menores possibilidades de ajustes do que os pequenos, pois estes últimos não tinham sua base tributária própria totalmente explorada, o que permitiu maior espaço para o crescimento da arrecadação.

O segundo indicador avalia o crescimento das receitas, através das participações da receita tributária própria e de transferências na receita corrente total, verificando o comportamento dessas duas fontes de receita antes e depois da Lei Fiscal. A hipótese é que a LRF estimule o crescimento das receitas próprias municipais, ao exigir dos entes federados cobrassem efetivamente os impostos de sua competência tributária, do contrário os governos subnacionais não recebem transferências voluntárias. Esta regulação busca evitar com que os governos locais abram mão de tributar a população local, pois a maior parte dos recursos é advinda de transferências intergovernamentais.

Os dados da tabela 4 mostram o crescimento das receitas correntes, desagregadas por categoria econômica, segundo os grupos definidos pelo porte populacional.

Tabela 4 – Crescimento das receitas, por porte populacional

Grupos municípios	CRtrbRP1	ClssRP1	ClptuRP1	CtrafRP1	CRcorRP1
1- Mun. Grandes	-3,88%	-2,91%	13,70%	22,04%	30,69%
2- Mun. Médio-Grandes	30,21%	24,27%	39,99%	47,21%	47,17%
3- Mun. Médios	20,79%	22,32%	41,72%	35,41%	46,59%
4- Mun. Médio-Pequenos	9,62%	32,89%	36,35%	39,27%	47,01%
5- Mun. Pequenos	18,32%	86,90%	14,16%	34,81%	45,75%
Mun. São Paulo	7,52%	4,52%	56,85%	29,19%	16,28%
Média Geral	17,10%	58,59%	25,00%	36,10%	45,86%
Grupos municípios	CRtrbRP2	ClssRP2	ClptuRP2	CtrafRP2	CRcorRP2
1- Mun. Grandes	34,63%	28,32%	36,84%	-9,93%	-0,68%
2- Mun. Médio-Grandes	15,02%	24,03%	13,13%	3,65%	9,50%
3- Mun. Médios	19,59%	43,25%	18,28%	-1,85%	8,96%
4- Mun. Médio-Pequenos	21,17%	74,75%	18,82%	1,82%	9,06%
5- Mun. Pequenos	21,89%	123,07%	7,80%	-0,53%	2,66%
Mun. São Paulo	8,35%	6,23%	12,94%	17,44%	7,25%
Média Geral	21,35%	95,27%	12,27%	-0,27%	4,99%

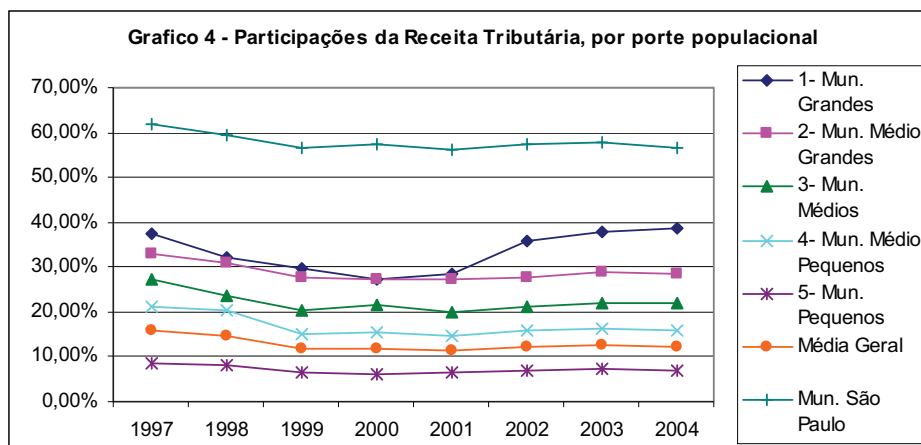
Fonte: STN e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Elaboração dos autores.

O crescimento das receitas correntes ocorre mais fortemente no período 1 (45,86% contra 5% no período 2, CRcorRP1 e CRcorRP2, respectivamente), confirmando os resultados da análise do resultado orçamentário (indicador 1) que apontam para a realização do ajuste neste primeiro período. É possível observar que o crescimento das receitas de transferências é maior que da receita própria no período 1 (36,10% e 17,1% - CtrafRP1 e CRtrbRP1 - respectivamente), sendo que a situação oposta não é encontrada em nenhum dos grupos. Neste primeiro período, portanto, o aumento na receita provém, principalmente, das transferências intergovernamentais, embora tenha havido crescimento da arrecadação própria, o esforço arrecadatário dos municípios é inferior ao das instâncias maiores de governo. Consequentemente, a participação da receita tributária diminui em relação à receita total, conforme mostra a tabela 5 e o gráfico 4 abaixo.

Tabela 5 – Participação da receita tributária na receita corrente total, por porte populacional

GRUPOSPOP	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Méd.P1	Méd.P2
1- Mun. Grandes	37,51%	32,35%	29,75%	27,14%	28,43%	35,64%	37,84%	38,85%	31,84%	35,19%
2- Mun. Médio-Grandes	33,05%	30,74%	27,53%	27,47%	27,27%	27,47%	29,03%	28,33%	29,54%	28,03%
3- Mun. Médios	27,38%	23,50%	20,24%	21,38%	20,12%	21,13%	21,90%	21,90%	23,23%	21,26%
4- Mun. Médio-Pequenos	21,21%	20,46%	15,03%	15,38%	14,78%	16,06%	16,44%	15,68%	18,08%	15,75%
5- Mun. Pequenos	8,42%	8,10%	6,34%	6,26%	6,42%	6,78%	7,22%	7,01%	7,29%	6,85%
Mun. São Paulo	62,00%	59,46%	56,65%	57,33%	56,13%	57,21%	57,63%	56,71%	58,86%	56,92%
Média Geral	15,74%	14,63%	11,69%	11,91%	11,30%	12,03%	12,65%	12,32%	13,53%	12,07%

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



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

Vale destacar a evolução dos dois principais tributos de competência tributária municipal – IPTU e ISS – no período 1, onde o primeiro tem crescimento superior ao segundo em todos os grupos, exceto nos municípios pequenos, cuja forte expansão do ISS eleva o resultado médio geral. No entanto, a base tributária do ISS é maior quanto maior o porte dos municípios, logo sua expansão nos municípios pequenos não consegue ampliar a participação da arrecadação própria. Quanto ao crescimento do IPTU, este se destaca positivamente nos municípios médios (grupos 3, 4, 5 e na capital), enquanto nos municípios grandes e pequenos a expansão deste tributo é bastante tímida.

Já no período 2, após a introdução da LRF, o crescimento da receita tributária (CRtrbRP2) municipal supera o crescimento das transferências (CtrafRP2), cujo crescimento ocorre em ritmo bem mais lento (exceto o município de São Paulo). Por conseguinte, a arrecadação própria dos municípios parece ter sido estimulada pela Lei Fiscal, confirmando a influência da lei sobre o comportamento fiscal dos municípios. Este esforço arrecadatório é mais intenso quanto menor o porte do município, exceto os municípios grandes (grupo 1), que tiveram expansão de 35% na receita tributária.

A evolução da receita tributária no período 2 ocorre com mais intensidade no ISS do que no IPTU, novamente com exceção dos municípios grandes e da capital, sendo que o crescimento do ISS é mais forte quando menor o tamanho do município (excluindo o grupo 1). Esta análise indica que a necessidade de arrecadação fez com que os municípios passassem a explorar a sua base tributária que, antes da LRF, permanecia subutilizada.

Portanto, os municípios passam a cobrar IPTU e, principalmente, o ISS, cuja arrecadação era incipiente, especialmente pelos municípios de menor porte. Os dados da tabela 5 revelam que a participação da receita tributária é mais elevada quanto maior o porte do município. Isto se explica pela maior base tributária própria dos municípios grandes e pela negligência arrecadatória dos municípios de menor porte (Silva, 1995).

No período 2, observa-se uma recuperação da participação da receita tributária na receita corrente total, o que revela o maior esforço arrecadatório dos municípios, com destaque para os municípios grandes e a capital, cujas receitas tributárias respondem por 39% (média) e 57% da receita corrente em

2004, respectivamente. Todavia, este esforço não é suficiente para recuperar o patamar de participação da arrecadação própria dos anos de 1997 e 1998 (ver tabela 5 e gráfico 4). Dessa maneira, o forte crescimento das transferências reduz a participação relativa da arrecadação tributária, a qual apresenta uma tendência de recuperação a partir dos anos de 1999 (grupos 3, 4 e geral) e 2000 (grupos 1, 2 e 5). O município de São Paulo alterna anos de aumento e de redução da participação das receitas tributárias, com tendência de queda no período 1 e de estabilidade no período 2.

Sobre o crescimento das receitas municipais, conclui-se que, inicialmente, a expansão da receita advinda das transferências reduz a participação relativa da receita tributária municipal, cuja recuperação inicia-se, a partir de 1999 e 2000, revelando um maior esforço arrecadatório e a influência imediata da Lei Fiscal na expansão da arrecadação própria dos municípios, os quais, historicamente, relutavam em cobrar os tributos de sua competência, especialmente os municípios de menor porte.

O terceiro indicador trata das participações das despesas correntes e de capital na despesa total. A LRF restringe o déficit corrente pela chamada “Regra de Ouro”, a qual proíbe que os governos contratem empréstimos (operações de crédito) para fazer frente às despesas correntes (Giuberti, 2005). Logo, por hipótese, espera-se que a Lei Fiscal contenha as despesas correntes e amplie a participação das despesas de capital nos orçamentos municipais. A tabela 6 mostra a evolução das despesas correntes e de capital, com dados desagregados segundo os portes dos municípios.

Nos dois períodos, o crescimento das despesas de capital (CDCapRP1-2) supera o crescimento das despesas correntes e totais (CDCorRP1-2 e CDesRP1-2, respectivamente), com exceção dos municípios do grupo 2 e da capital no período 1, esta última com forte queda no ano de 1999. Na comparação entre os dois períodos, o crescimento médio das despesas de capital é maior no primeiro, resultado puxado pelo peso dos municípios pequenos (grupo 5), pois os grupos 1, 2, 4 e a capital tiveram maiores crescimentos das despesas de capital no segundo período. Diante desses resultados, não há uma tendência clara quanto aos impactos da LRF na ampliação das despesas de capital.

Tabela 6 – Crescimento das despesas correntes e de capital, por porte populacional

Grupos municípios	CDCorRP1	CDCapRP1	CDCorRP2	CDCapRP2	CDesRP1	CDesRP2
1- Mun. Grandes	7,44%	27,98%	-2,43%	37,54%	7,82%	3,56%
2- Mun. Médio-Grandes	24,35%	3,92%	17,30%	37,28%	19,05%	18,36%
3- Mun. Médios	27,09%	60,77%	14,87%	52,33%	28,53%	15,68%
4- Mun. Médio-Pequenos	27,85%	53,80%	9,75%	60,30%	27,26%	13,32%
5- Mun. Pequenos	32,99%	66,00%	3,42%	32,41%	35,36%	4,94%
Mun. São Paulo	-3,41%	-67,73%	13,71%	119,07%	-23,79%	22,57%
Média Geral	30,01%	58,64%	6,77%	40,64%	31,29%	8,60%

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

Este aumento proporcionalmente superior dos gastos de capital deveria provocar uma ampliação da participação dessas despesas na despesa total. No entanto, os dados da tabela 7 mostram que, na média geral, não houve grandes alterações nas participações das despesas de capital, sendo que no período 1 ocorreu uma leve redução de 11,4% para 11,2% e no segundo período observa-se um pequeno aumento de 9,5% para 10,8%. Na comparação entre as médias dos dois períodos, esta participação teve uma ligeira

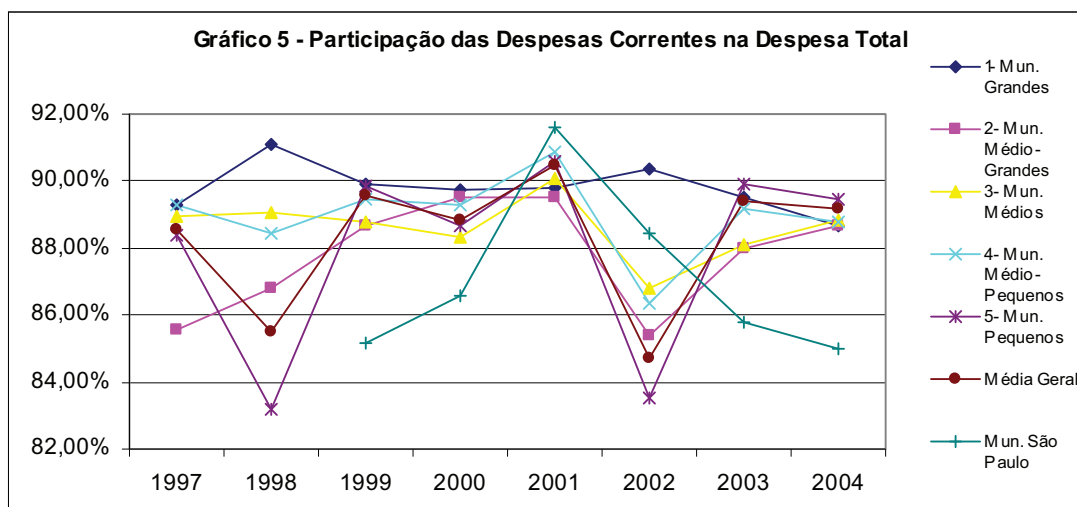
redução (de 11,76% para 11,57%, inferior a dois décimos). Este resultado teve forte influência dos municípios pequenos e, em menor grau, dos municípios do grupo 2.

Tabela 7 – Participação das despesas correntes e de capital na despesa total

Despesas Correntes	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Méd.P1	Méd.P2
1- Mun. Grandes	89,31%	91,08%	89,93%	89,71%	89,80%	90,34%	89,51%	88,65%	90,18%	89,65%
2- Mun. Médio-Grandes	85,54%	86,79%	88,67%	89,52%	89,52%	85,37%	87,98%	88,68%	87,60%	87,89%
3- Mun. Médios	88,94%	89,05%	88,81%	88,31%	90,09%	86,79%	88,10%	88,82%	88,79%	88,45%
4- Mun. Médio-Pequenos	89,29%	88,47%	89,48%	89,30%	90,87%	86,33%	89,20%	88,81%	89,11%	88,75%
5- Mun. Pequenos	88,40%	83,18%	89,87%	88,68%	90,57%	83,52%	89,90%	89,44%	87,76%	88,34%
Mun. São Paulo	68,31%	69,04%	85,14%	86,58%	91,59%	88,46%	85,81%	84,97%	77,27%	87,71%
Média Geral	88,53%	85,53%	89,57%	88,81%	90,50%	84,69%	89,41%	89,18%	88,24%	88,43%
Despesas de Capital	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Méd.P1	Méd.P2
1- Mun. Grandes	10,69%	8,92%	10,07%	10,29%	10,20%	9,66%	10,49%	11,35%	9,82%	10,35%
2- Mun. Médio-Grandes	14,46%	13,21%	11,33%	10,48%	10,48%	14,63%	12,02%	11,32%	12,40%	12,11%
3- Mun. Médios	11,06%	10,95%	11,19%	11,69%	9,91%	13,21%	11,90%	11,18%	11,21%	11,55%
4- Mun. Médio-Pequenos	10,71%	11,53%	10,52%	10,70%	9,13%	13,67%	10,80%	11,19%	10,89%	11,25%
5- Mun. Pequenos	11,60%	16,82%	10,13%	11,32%	9,43%	16,48%	10,10%	10,56%	12,24%	11,66%
Mun. São Paulo	31,69%	30,96%	14,86%	13,42%	8,41%	11,54%	14,19%	15,03%	22,73%	12,29%
Média Geral	11,47%	14,47%	10,43%	11,19%	9,50%	15,31%	10,59%	10,82%	11,76%	11,57%

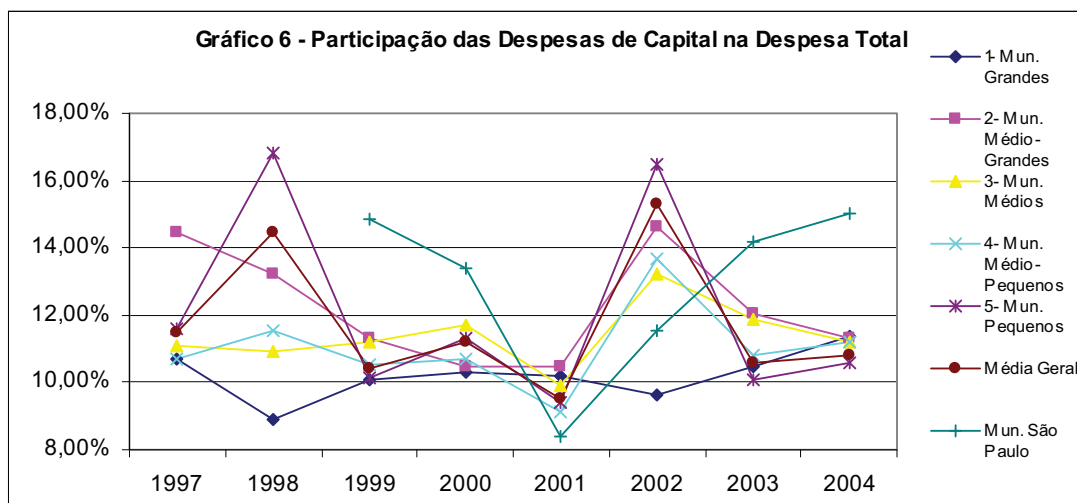
Fonte: STN e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Elaboração dos autores.

Mas, o que explica este último resultado? São as variações das participações dentro dos respectivos períodos, o que influencia nas respectivas médias. As trajetórias das participações das despesas correntes e de capital mostram alterações significativas em anos de eleições gerais, especialmente nos municípios pequenos (grupos 5 e, em menor grau, grupo 4) em 1998 e de todos os municípios em 2002, com destaque para os de menor porte e à exceção dos grandes (grupo 1). Os gráficos 5 e 6¹², a seguir, mostram estes comportamentos.



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

¹² Para obter melhor visualização dos gráficos 5 e 6, optou-se por excluir os dados dos anos de 1997 e 1998 para a capital, os quais são bastante divergentes dos demais resultados.



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

É importante ressaltar a reduzida participação das despesas de capital em geral nos municípios paulistas logo, qualquer decisão de investimento pode proporcionar um elevado crescimento nas despesas de capital, sem, contudo, afetar significativamente a participação destes gastos nas despesas municipais totais. Além disso, observa-se certo grau de homogeneidade entre os diferentes grupos, por exemplo, a participação das despesas de capital em 2004 é em torno de 11% em todos os grupos, exceto a capital (15%). Estes fatores evidenciam o elevado grau de comprometimento dos orçamentos municipais com as despesas correntes, o que restringe o papel dos governos municipais no investimento.

Mas ainda cabe outra questão: o que explica as variações dentro dos períodos? Mais especificamente, o que explica o crescimento da participação dos gastos de capital, especialmente, nos municípios de menor porte, nos anos de eleições gerais? Estas respostas ultrapassam o escopo deste trabalho, no entanto, é possível levantar uma hipótese que deve ser testada em um estudo específico: tendo em vista a dificuldade de investimento dos governos locais, as transferências voluntárias dos níveis superiores de governo para execução de uma obra, por exemplo, pode explicar o crescimento da participação dos gastos de capital nos anos de eleições dos governadores e do Presidente da República.

No que se refere aos impactos da Lei Fiscal, pode-se concluir que seus efeitos sobre os gastos de capital nos municípios paulistas não foram significativos e nem tão evidentes quanto nos outros dois indicadores. Entretanto, é possível observar uma pequena evolução da participação das despesas de capital no período 2 em todos os grupos (de 9,5% para 10,8%, em média¹³) e também um crescimento dos gastos de capital superior aos gastos correntes, mas este crescimento parece ter outros fatores determinantes¹⁴.

Esta baixa influência da Lei Fiscal sobre os gastos de capital pode ser explicada pelos constrangimentos impostos por regulação federal, tais como vinculações e limites máximos e mínimos de

¹³ Apenas o município de São Paulo apresentou aumento na participação das despesas de capital superior a 5% no período 2.

¹⁴ Os autores pretendem testar, em outro trabalho, a influência dos anos de eleições gerais nas despesas de capital, pois as mais fortes expansões deste gasto ocorrem nestes anos.

gastos, o que compromete a destinação de recursos para investimento, e também pelo reduzido número de operações de crédito pelos governos municipais, que após a LRF, destinam-se exclusivamente para despesas de capital¹⁵.

Em suma, a LRF desencadeia um esforço de adequação, antes mesmo desta vigorar, aos limites e restrições estabelecidas pela lei, exercendo seu papel de coordenação dos comportamentos fiscais dos entes federados frente aos objetivos da política econômica. Os impactos da Lei Fiscal sobre as finanças dos municípios paulistas ocorrem com intensidades distintas para cada item aqui analisado. Quanto à arrecadação própria, observou-se um esforço arrecadatório através de uma maior exploração da base tributária municipal. Quanto ao aumento das despesas de capital, a Lei fiscal teve menor influência, embora tenha sido constatado um maior crescimento das despesas de capital em relação às despesas correntes e um aumento da participação dos gastos de capital na receita total no segundo período. Quanto ao resultado orçamentário, o impacto da LRF revela-se bastante intenso, sendo capaz de reverter o quadro deficitário dos entes municipais, os quais buscaram se adaptar às novas regras antes mesmo delas entrarem em vigor.

No entanto, a grande maioria dos municípios não apresenta problemas de endividamento ou de excesso de gasto com pessoal (Giuberti, 2005; STN, 2004), e estando abaixo dos limites estabelecidos pela lei, podem optar por políticas fiscais mais expansionistas, se este for o desejo dos seus eleitores. A relação entre o comportamento fiscal dos diferentes governos municipais (de diferentes orientações político-partidárias) e as preferências dos eleitores será analisada a seguir.

3. Comportamento fiscal: diferenças entre partidos e resultados eleitorais

Nesta parte, o artigo analisa a importância do matiz partidário na definição do comportamento fiscal dos municípios e as preferências dos eleitores quanto à gestão fiscal dos seus governantes. Consideram-se aqui os indicadores - previamente comentados - sobre o resultado orçamentário, fontes de receita (tributação própria ou transferências) e tipos de despesas (correntes ou de capital), aplicados a duas categorias analíticas distintas: Matiz Partidário e Desempenho Eleitoral. Os dados aqui apresentados com respeito a isso foram construídos a partir dos resultados das eleições municipais de 1996, 2000 e 2004, disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Quanto à primeira categoria, foram definidas três matizes: Esquerda, Centro e Direita, de forma a realizar análises mais abrangentes e que dessem conta de abarcar a enorme quantidade de partidos políticos que se encontram disputando os governos dos municípios paulistas. Como de “esquerda”, consideram-se os partidos PDT, PMN, PPS, PSB, PT e PV; como de “centro”, consideram-se os partidos PMDB e PSDB; como de “direita”, consideram-se PFL, PL, PP, PRP, PSD, PSDC, PST e PTB¹⁶.

¹⁵ A LRF estabelece um limite de 16% da Receita Corrente Líquida para as operações de crédito.

¹⁶ O debate sobre a forma de separar os diferentes partidos em termos de matiz partidário é enorme, e a divisão utilizada aqui não deixa de ser, obviamente, sujeita a contestações. No entanto, ela constitui um modelo de divisão utilizado de forma razoavelmente freqüente, principalmente nos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999, 2005).

A segunda categoria é desagregada em dois tipos: Aprovação e Renovação. O primeiro diz respeito aos municípios que reelegeram o prefeito ou elegeram o candidato do prefeito do período anterior, enquanto o segundo diz respeito aos municípios que trocaram de prefeito entre os períodos considerados. A ênfase da análise se deu sobre o movimento dos prefeitos, e não dos partidos, já que se considera, aqui, que um prefeito que troque de partido durante seu mandato e consiga um novo mandato no período seguinte, por exemplo, não poderia ser incluído dentro da categoria “renovação”, porque estaria, obviamente, dando prosseguimento à sua própria gestão. A consideração de continuidade (caso em que o candidato indicado pelo prefeito se elege) se deu a partir de uma análise mais cuidadosa da progressão das alianças partidárias e do partido do prefeito – sendo considerados como pertencentes à categoria “aprovados”, neste caso, os governos que permaneceram aliados ao partido do prefeito (e não ao partido ao qual ele pertencia anteriormente).

É importante também salientar que, apesar de ficarem claras algumas regularidades, a análise de desempenho das duas categorias aqui consideradas por Porte Municipal fica restrita ainda ao nível de hipótese, contribuindo mais para a disseminação do debate do que para uma comprovação de causa, já que para isso, torna-se necessária a adoção de métodos que meçam eficazmente uma relação direta entre comportamento partidário-eleitoral e porte municipal¹⁷.

3.1 – Matiz Partidário

Neste trecho, busca-se responder às seguintes perguntas: existem diferenças significativas entre os governos de partidos de diferentes matizes partidários no que diz respeito à gestão fiscal dos municípios? Além disso, a LRF contribuiu para uma possível mudança nas diferenças/semelhanças entre matizes? Para respondê-las, serão utilizados os três indicadores citados acima relacionados à categoria Matiz Partidário. A tabela 8, a seguir, mostra o desempenho de cada matiz com relação ao primeiro indicador – considerando os padrões de crescimento de receita e despesa (CRecRP e CDesRP, respectivamente) e os resultados orçamentários dos governos destes matizes por ano e em média nos dois períodos.

Tabela 8 –Resultado Orçamentário por Matiz

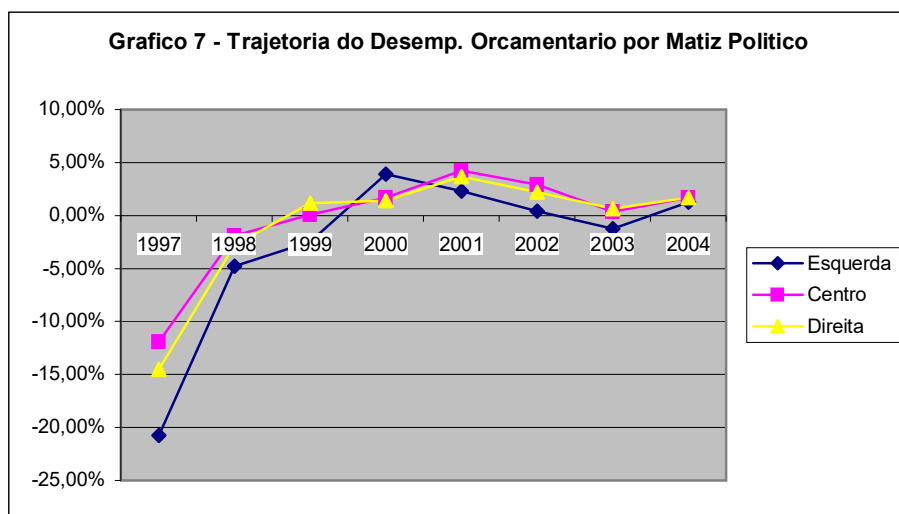
Posicao96	CRecRP1	CDesRP1	1997	1998	1999	2000	Média P1
Esquerda	49,23%	19,27%	-20,74%	-4,77%	-2,45%	3,91%	-6,01%
Centro	53,96%	35,56%	-11,90%	-1,90%	0,09%	1,71%	-3,04%
Direita	49,38%	29,01%	-14,51%	-2,78%	1,18%	1,38%	-3,80%
Posicao00	CRecRP2	CDesRP2	2001	2002	2003	2004	Média P2
Esquerda	7,57%	8,69%	2,31%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

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

Os resultados mostram que a esquerda tem um déficit mais acentuado que as demais posturas no primeiro período (-6%), bem como um superávit menos intenso do que as outras posturas no segundo

¹⁷ Estes testes estão fora do escopo deste artigo. Os mesmos serão realizados pelos autores em um estudo específico.

período (0,69%). Enquanto isso, o esforço arrecadatório empreendido pelos governos de esquerda foi bastante similar àqueles de direita (49%) no primeiro período, passados por pouco pelos de centro, enquanto o crescimento das despesas foi bastante menor, gerando uma situação de convergência fiscal por menor crescimento de despesas (C1) – de forma mais significativa que os demais matizes. Isso é explicável pela necessidade mais forte de ajuste fiscal, já que os governos de esquerda partiram, em geral, de situações deficitárias muito mais importantes do que as dos governos de centro e direita. Por conta ainda desta situação deficitária inicial, os superávits médios obtidos pelos governos de esquerda são menores que os dos demais matizes no segundo período. No entanto, o padrão de crescimento de receitas e despesas, bem como a progressão dos resultados primários anuais caminham em direção bastante semelhante dentre todos os matizes. Podemos concluir, então, duas coisas: 1-) conforme visto anteriormente, os ajustes fiscais feitos em direção à adequação à LRF foram realizados eminentemente no primeiro período, antes mesmo da promulgação da lei; e 2-) Se havia alguma pequena diferença entre matizes (situação deficitária inicial maior entre os governos de esquerda), esta praticamente deixou de existir a partir da expectativa de promulgação da LRF. O gráfico 7 ajuda a compreender melhor a progressão anual do resultado primário entre os diferentes matizes:



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

Portanto, confirma-se a situação de maior déficit inicial dentre os governos de esquerda e a conseqüente “homogeneização” dos desempenhos fiscais entre os diferentes matizes ao final do segundo período, demonstrando a diminuição de importância das diferenças partidárias quanto à gestão fiscal municipal, principalmente a partir da promulgação da LRF. Em 2000, todos os diferentes matizes já haviam conseguido uma inversão no resultado orçamentário (obtidos por esforços de convergência orçamentária anteriores mesmo à promulgação da lei), passando de déficit a superávit, e até mesmo o já comentado arrefecimento no controle orçamentário por volta de 2003 pode ser encontrado ao mesmo tempo nos governos de todos os matizes.

O segundo indicador diz respeito ao padrão de arrecadação de receitas, distinguindo-as em arrecadação via tributação própria e via transferências. A tabela 9 apresenta o padrão de crescimento arrecadatório por matiz partidário.

Confirmando o exposto na análise orçamentária geral, o crescimento das receitas correntes se dá prioritariamente no primeiro período, bem como as transferências neste período são maiores que a arrecadação tributária própria, para todos os matizes. No entanto – talvez até por conta da situação deficitária inicial maior – os partidos de esquerda tendem a tributar mais no primeiro período. No segundo período, todos os matizes passam a ter um padrão de crescimento da receita tributária muito semelhante (por volta de 21%), o que confirma a “homogeneização” de comportamento fiscal entre os matizes citada anteriormente, após a implementação da LRF.

Tabela 9 – Crescimento das Receitas, por Matiz Partidário.

Posicao96	CRtrbRP1	CIptuRP1	CIssRP1	CtrafRP1	CRcorRP1
Esquerda	24,83%	39,31%	68,12%	34,74%	42,76%
Centro	16,72%	23,92%	56,50%	38,78%	47,52%
Direita	15,55%	22,16%	58,38%	33,02%	44,57%
Posicao00	CRtrbRP2	CIptuRP2	CIssRP2	CtrafRP2	CRcorRP2
Esquerda	20,93%	15,20%	88,81%	-1,23%	5,82%
Centro	21,23%	12,53%	93,05%	0,15%	3,89%
Direita	21,68%	10,58%	100,96%	-0,32%	5,88%

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

No entanto, apesar de o padrão de *crescimento* de arrecadação entre os diferentes matizes partidários ser bastante semelhante, os padrões de *participação* da receita tributária própria no total das receitas variam de forma mais significativa entre os diferentes matizes. A tabela 10 mostra a progressão anual e a média por período desta participação:

Tabela 10 – Participação das Receitas Tributárias na Receita Total (Teste 4), por Matiz

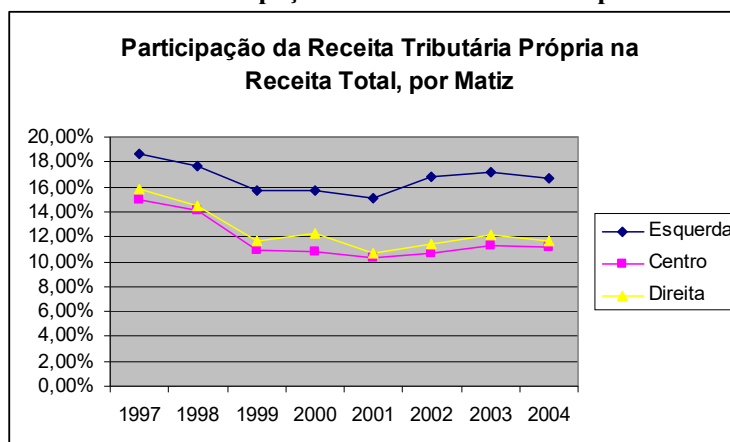
Posicao96	1997	1998	1999	2000	Média P1
Esquerda	18,70%	17,71%	15,65%	15,73%	16,95%
Centro	15,01%	14,06%	10,87%	10,80%	12,68%
Direita	15,89%	14,52%	11,68%	12,32%	13,71%
Posicao00	2001	2002	2003	2004	Média P2
Esquerda	15,14%	16,75%	17,21%	16,67%	16,44%
Centro	10,30%	10,64%	11,31%	11,12%	10,84%
Direita	10,69%	11,45%	12,09%	11,70%	11,46%

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

É possível perceber que a participação das receitas tributárias na receita total é invariavelmente maior entre os governos de esquerda do que entre os governos dos demais matizes, em ambos os períodos. Isto pode ter duas explicações: 1-) os governos de esquerda têm maior tendência a cobrar mais tributos de seus contribuintes, o que pode ser inferido de uma análise apenas parcial dos dados; ou 2-) os

governos de esquerda tributam mais porque predominam em municípios de porte maior – que têm uma base tributária mais consolidada. A análise da relação entre porte municipal e matiz partidário a ser apresentada mais adiante reforça a probabilidade de esta segunda explicação estar correta. De qualquer forma, é notável e constante a diferença da tributação própria nos governos de esquerda e nos governos de centro e direita.

Gráfico 8 – Participação da Receita Tributária por Matiz



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

Pode-se reparar aqui que há certa semelhança entre o padrão de participação das receitas tributárias nos governos considerados por Matiz e por Porte (observando-se também o gráfico 4 acima): as proporções permanecem sempre relativamente estáveis no tempo.

Porém, antes de analisar a relação entre comportamento dos matizes partidários e o porte municipal, cabe estudarmos o último indicador fiscal por Matiz – o padrão das despesas, separado em Despesas Correntes (DCorRP) e Despesas de Capital (DCapRP). A tabela 11 apresenta o padrão de crescimento das despesas por matiz:

Tabela 11 – Crescimento das Despesas Por Matiz

Posicao96	CDCorRP1	CDCapRP1	CDesRP1
Esquerda	23,40%	46,91%	19,27%
Centro	32,45%	68,24%	35,56%
Direita	28,74%	49,56%	29,01%
Posicao00	CDCorRP2	CDCapRP2	CDesRP2
Esquerda	6,37%	46,58%	8,69%
Centro	6,66%	31,32%	8,02%
Direita	7,08%	48,40%	9,23%

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

Pode-se observar com esta tabela que os governos de centro tenderam a expandir mais as despesas no primeiro período, seja corrente, seja de capital, tendo o maior crescimento de despesas dentre os três matizes. Ainda assim, como vimos anteriormente na tabela 8, os governos de centro obtiveram o menor déficit (-3,04%). No entanto, no segundo período, o padrão de crescimento das despesas se tornou bastante semelhante entre todos os matizes, e o gasto em forma de despesas de capital passou a ser

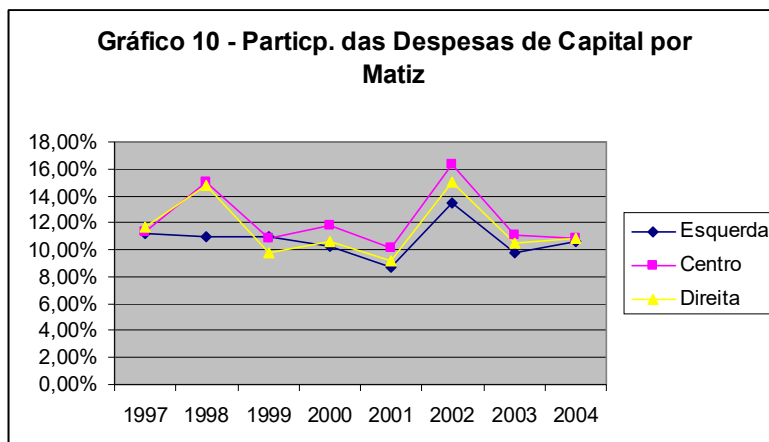
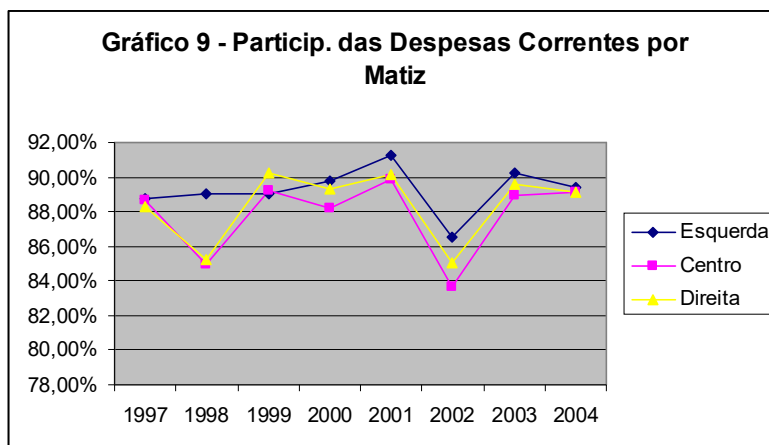
realizado mais nos governos de esquerda e direita do que nos de centro. Por conta desta variação, é difícil apontar algum tipo de padrão de comportamento regular entre os diferentes matizes partidários, ao mesmo tempo em que se confirma - com a diminuição do ritmo de crescimento e com o assemlhamento tanto das despesas correntes quanto das despesas como um todo - a característica “homogeneizante” da LRF.

Se há poucas diferenças no padrão de crescimento das despesas entre os diferentes matizes, o padrão de participação das despesas correntes e de capital traz ainda mais semelhanças entre eles. Na tabela 12 e nos gráficos 9 e 10 a seguir podemos acompanhar a progressão anual e a média por período dos dois tipos de despesa por matiz partidário:

Tabela 12 – participação das despesas Correntes e de Capital por Matiz

Despesas Correntes	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Média P1	Média P2
Esquerda	88,77%	89,01%	89,06%	89,73%	91,27%	86,53%	90,24%	89,41%	89,14%	89,36%
Centro	88,66%	84,97%	89,18%	88,20%	89,91%	83,65%	88,94%	89,11%	87,87%	87,89%
Direita	88,30%	85,23%	90,23%	89,35%	90,16%	85,01%	89,56%	89,16%	88,45%	88,61%
Despesas de Capital	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Média P1	Média P2
Esquerda	11,23%	10,99%	10,94%	10,27%	8,73%	13,47%	9,76%	10,59%	10,86%	10,64%
Centro	11,34%	15,03%	10,82%	11,80%	10,09%	16,35%	11,06%	10,89%	12,13%	12,11%
Direita	11,70%	14,77%	9,77%	10,65%	9,20%	14,99%	10,44%	10,84%	11,55%	11,39%

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



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

Percebe-se aqui que não há praticamente diferença alguma, seja entre períodos, seja entre matizes partidários nos padrões de despesas correntes e de capital. Mesmo antes da LRF, os padrões de despesa já eram bastante semelhantes entre as diversas posições políticas, alcançando-se apenas insignificativas diferenças de menos de 1% entre elas, tanto em despesas correntes como nas de capital, reafirmando a baixa influência da Lei Fiscal neste quesito.

Pode-se concluir, portanto, que as diferenças por matiz partidário são praticamente inexistentes quanto ao comportamento fiscal dos governos municipais paulistas. Se quaisquer diferenças eram perceptíveis no início do primeiro período, em qualquer um dos indicadores, elas logo deixam de existir após a promulgação da LRF, que mostrou forte poder “homogeneizante” das administrações municipais – e seu efeito foi sentido antes mesmo de sua promulgação oficial, como se pôde ver através das iniciativas de ajuste fiscal logo no início do primeiro período (sendo as variações neste instante, portanto, mero reflexo das situações anteriores dos diversos matizes).

Agora, falta considerar uma última característica das administrações municipais consideradas por matiz partidário: a relação entre o porte do município e o desempenho dos governos de diferentes matizes. Observou-se que o padrão de arrecadação tributária entre os diferentes matizes é muito semelhante ao padrão encontrado dentre os diferentes portes de município (mantendo ambos uma arrecadação por volta de 10% maior que as outras categorias, em geral), e podemos ver, ao observar as progressões do desempenho fiscal anual por porte populacional e por matiz partidário, que o padrão de resultado primário dos partidos de esquerda é muito parecido com o dos municípios grandes (partindo de situação deficitárias muito fortes e realizando forte ajuste no primeiro período sem conseguir, no entanto, alcançar o desempenho das demais categorias), enquanto que os dos partidos de centro e direita são mais parecidos com os dos municípios menores (partindo de situações fiscais mais estáveis no início do período e realizando um ajuste fiscal sem “sobressaltos”). Isto nos leva a levantar a hipótese a seguir: as poucas diferenças por matiz já demonstradas anteriormente, quando existem, se dão mais por conta das características do porte de municípios em que tais matizes predominam do que necessariamente por uma diferença ideológico-partidária. Pode-se começar a testar isto mais apuradamente a partir da tabela 13:

Tabela 13 – Quantidade de Prefeituras controladas pelos diferentes matizes

		No. de prefeituras por período e grupo				% por período em cada grupo		
		Esquerda	Centro	Direita	Total	Esquerda	Centro	Direita
Grupo 1	Período 1	2	3	3	8	25,00%	37,50%	37,50%
	Período 2	4	1	2	7	57,14%	14,29%	28,57%
Grupo 2	Período 1	7	6	5	18	38,89%	33,33%	27,78%
	Período 2	9	6	3	18	50,00%	33,33%	16,67%
Grupo 3	Período 1	10	25	20	55	18,18%	45,45%	36,36%
	Período 2	15	22	15	52	28,85%	42,31%	28,85%
Grupo 4	Período 1	7	35	27	69	10,14%	50,72%	39,13%
	Período 2	11	33	24	68	16,18%	48,53%	35,29%
Grupo 5	Período 1	11	110	85	206	5,34%	53,40%	41,26%
	Período 2	26	104	97	227	11,45%	45,81%	42,73%

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

Percebe-se, que os partidos de esquerda passam a ser maioria nos municípios Grandes e Médio-Grandes no segundo período, após um significativo salto eleitoral em todos os grupos de municípios, junto com uma diminuição significativa da participação dos partidos de centro e direita nos municípios de porte grande. Os demais portes municipais são controlados primeiramente por governos de centro e, em grau menor, por partidos de direita.

Mas não é só isso. Quando se analisa a importância quantitativa dos governos nos diferentes portes para os diferentes matizes, através da tabela 14 abaixo, pode-se ver que sempre predominaram em importância para os partidos de esquerda, em comparação aos outros matizes, os governos em municípios grandes e médio-grandes, enquanto que os municípios pequenos sempre foram os locais em que os partidos de centro e direita conseguiram maior número de prefeituras. Ou seja, se no primeiro período a proporção de prefeituras de municípios grandes já era bastante importante dentre os partidos de esquerda, este matiz partidário passou a ser a maioria dentre os municípios dos grupos 1 e 2 no segundo período. Ao mesmo tempo, tais municípios nunca tiveram importância tão significativa dentre os números totais de prefeituras de partidos de centro ou direita (isto não quer dizer que tais prefeituras não sejam importantes politicamente, apenas que nunca foram quantitativamente significantes para partidos destes matizes, ao contrário da esquerda), que sempre tiveram maior número de prefeituras nos municípios pequenos.

Quer dizer, partidos de esquerda tendem a eleger-se mais em municípios grandes (e, a partir do segundo período, municípios grandes passaram a eleger mais partidos de esquerda), bem como em municípios dos grupos 2 e 3, enquanto partidos de centro e direita tendem a elegerem-se mais em municípios pequenos. Isto ajuda a perceber como os problemas enfrentados pelos partidos de esquerda e seu rol de soluções são, em geral, mais pautados pela experiência adquirida em governos de municípios grandes, enquanto que, com partidos de centro e direita, é o contrário.

Tabela 14 – Importância dos municípios por porte na contagem das prefeituras por matiz partidário

		Esquerda	Centro	Direita
Grupo 1	Período 1	5,41%	1,68%	2,13%
	Período 2	6,06%	0,60%	1,42%
Grupo 2	Período 1	18,92%	3,35%	3,55%
	Período 2	13,64%	3,61%	2,13%
Grupo 3	Período 1	27,03%	13,97%	14,18%
	Período 2	22,73%	13,25%	10,64%
Grupo 4	Período 1	18,92%	19,55%	19,15%
	Período 2	16,67%	19,88%	17,02%
Grupo 5	Período 1	29,73%	61,45%	60,28%
	Período 2	39,39%	62,65%	68,79%

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

Foi realizada também uma análise das médias ponderadas dos desempenhos dos matizes partidários por porte municipal, de forma a averiguar se as diferenças na quantidade de prefeituras de cada matiz partidário nos diferentes portes municipais estariam interferindo de forma significativa nos

resultados obtidos; uma vez mais, estes foram ratificados. As médias foram construídas multiplicando-se os resultados de cada porte municipal concernentes a cada um dos três indicadores aqui considerados (resultado orçamentário, receita tributária e despesa de capital) pela importância de cada porte municipal na composição de prefeituras dos diferentes matizes partidários, conforme apresentado na tabela 14 acima. As médias, bem como os resultados por matiz previamente encontrados, são apresentados a seguir:

Tabela 15 – Médias Ponderadas dos Resultados por Matiz e Porte

	Período 1	esquerda	centro	direita	Período 2	esquerda	centro	direita
Res. Orçamentário	Res. Esperado	-4,59%	-3,52%	-3,53%	Res. Esperado	1,39%	2,01%	2,08%
	Res. Observado	-6,01%	-3,04%	-3,80%	Res. Observado	0,69%	2,30%	2,07%
Receita Tributária	Res. Esperado	19,18%	12,78%	12,88%	Res. Esperado	16,11%	11,47%	10,75%
	Res. Observado	16,95%	12,68%	13,71%	Res. Observado	16,44%	10,84%	11,46%
Desp. Capital	Res. Esperado	11,60%	11,79%	11,70%	Res. Esperado	11,37%	11,57%	11,57%
	Res. Observado	10,86%	12,13%	11,55%	Res. Observado	10,64%	12,11%	11,39%

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

É possível observar que os resultados ponderados (resultados esperados, segundo a distribuição dos matizes por porte) são bastante semelhantes aos padrões de comportamento fiscal apresentados (resultado observado) pelos diferentes matizes, a não ser com relação à despesa de capital, cujas diferenças não são muito significativas, diferentemente do resultado das médias ponderadas que apresentaram ligeiras variações. Nos resultados esperados e observados, a esquerda apresenta o pior resultado orçamentário e a maior receita tributária nos dois períodos, centro e direita permanecendo relativamente semelhantes; as despesas de capital possuem padrões bastante semelhantes entre os matizes.

O teste do qui-quadrado permite observar as diferenças entre os resultados observados e esperados apresentados na tabela 15. Os resultados revelam que o matiz político tem baixa influência sobre o resultado orçamentário ($X^2 = 0,393$; $gL = 2$), sobre a participação da receita tributária na receita corrente total ($X^2 = 0,026$; $gL = 2$) e sobre a participação das despesas de capital nas despesas totais ($X^2 = 0,012$; $gL = 2$) dos municípios paulistas analisados. Dessa maneira, conclui-se que o matiz político e o comportamento fiscal desses municípios são independentes, ou seja, o grau de associação dessas variáveis não é estatisticamente significativo.

A relação entre matiz partidário, porte e o comportamento fiscal dos municípios pode ser melhor observada a partir de modelos de regressão linear múltipla, onde os indicadores da gestão fiscal são as variáveis dependentes e o porte do municípios e o matiz político são as variáveis independentes¹⁸. O matiz político foi considerado no modelo através de duas variáveis dicotômicas indicadoras dos partidos de esquerda (esquerda) e de centro (centro), tendo como referência os partidos de direita. Para o porte municipal também foram criadas variáveis indicadoras, tomando como referência os municípios pequenos

¹⁸ Cabe ainda ressaltar que estes modelos não pretendem explicar a totalidade das variáveis dependentes, longe disso, busca-se com eles analisar a influência do porte e do matiz político sobre cada um dos três indicadores de gestão fiscal aqui analisados. Portanto, o valor do R^2 não é o mais importante, mas sim os coeficientes de regressão das covariáveis (Beta) e a sua significância estatística (valor p).

(grupo 5). Na tabela 16, encontram-se os resultados dos coeficientes de regressão para os três modelos construídos.

Tabela 16 - Resultados dos Modelos de Regressão Linear Múltipla

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	P1 (R2 = 0,085)	P2 (R2 = 0,044)	P1 (R2 = 0,468)	P2 (R2 = 0,519)	P1 (R2 = 0,029)	P2 (R2 = 0,024)
Esquerda	-0,013 (0,16) [0,009]	-0,008 (0,25) [0,007]	-0,035 (0,03) [0,016]	-0,006 (0,59) [0,011]	-0,007 (0,44) [0,009]	-0,008 (0,16) [0,006]
Centro	0,007 (0,18) [0,005]	0,003 (0,58) [0,005]	-0,009 (0,36) [0,010]	-0,013 (0,11) [0,008]	0,005 (0,35) [0,005]	0,007 (0,11) [0,004]
Grupo 1	-0,051 (0,00) [0,018]	-0,032 (0,06) [0,017]	0,251 (0,00) [0,031]	0,282 (0,00) [0,028]	-0,023 (0,17) [0,016]	-0,005 (0,71) [0,014]
Grupo 2	-0,034 (0,01) [0,012]	-0,019 (0,09) [0,011]	0,233 (0,00) [0,022]	0,212 (0,00) [0,018]	0,004 (0,70) [0,011]	0,008 (0,37) [0,009]
Grupo 3	-0,017 (0,03) [0,007]	-0,017 (0,01) [0,007]	0,163 (0,00) [0,013]	0,145 (0,00) [0,011]	-0,009 (0,18) [0,007]	-0,001 (0,82) [0,006]
Grupo 4	-0,018 (0,01) [0,007]	-0,004 (0,47) [0,006]	0,110 (0,00) [0,012]	0,090 (0,00) [0,010]	-0,013 (0,03) [0,006]	-0,003 (0,54) [0,005]

Dependent Variable: TS1MP1

TS2MP2

T4MP1

T4MP2

T15MP1

T15MP2

Valor p entre parênteses

Erro Padrão entre colchetes

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

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

O segundo modelo tem como variável dependente (Y) a participação da receita tributária na receita total e as variáveis independentes são aquelas indicadoras dos matizes políticos e dos grupos populacionais. No período 1, observa-se uma diferença entre esquerda e direita, sendo que os governos de direita tendem a ter uma participação da receita própria superior em torno de 3,5% em relação aos governos de esquerda; por outro lado, não há diferenças entre direita e centro (*valor p* < 0,05), quando o

porte municipal é mantido constante. Já os coeficientes *Beta* das covariáveis indicadoras do porte indicam que a relação entre participação da receita tributária e o tamanho do município é significativa e positiva; por exemplo, pertencer ao grupo 1 aumenta esta participação em 25% em relação aos municípios pequenos (grupo 5), quando a variável matiz está sob controle.

Para o período 2, os resultados do modelo mostram que as diferenças por matiz são menores e sem significância estatística, quando as covariáveis indicadoras dos grupos populacionais estão controladas. As diferenças por porte são significantes, porém menores em todos os grupos em relação ao grupo de referência, exceto para os municípios grandes, os quais tiveram forte expansão da receita tributária neste período (tabela 4). Nos demais casos, a redução das diferenças em relação aos municípios pequenos deve-se ao esforço destes em ampliar a arrecadação própria, o que também pode ser atribuído aos efeitos da Lei Fiscal, conforme afirmado acima (pg. 22). Por fim, cabe destacar o elevado valor do R^2 , o qual se explica em razão do porte municipal estar correlacionados com a atividade econômica e com a arrecadação própria (p. ex. ISS e IPTU).

Os resultados do terceiro modelo mostram a influência do porte e do matiz político sobre a participação das despesas de capital no total das despesas municipais (Y) nos períodos 1 e 2 (P1 e P2). Em ambos os períodos, as diferenças por porte e matiz não são significantes (valor $p > 0,05$)¹⁹. Isto evidencia a rigidez orçamentária municipal e o caráter residual das despesas de capital, quadro este que não foi alterado com a introdução da Lei Fiscal.

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

3.2 – Desempenho Eleitoral

Nesta seção, discutem-se os fatores que se relacionam ao desempenho eleitoral dos partidos dos diferentes matizes. Conforme já citado anteriormente, foi analisado o período 1997-2004, considerando os dados das eleições de 1996, 2000 e 2004 disponibilizados pelo site do TSE, de forma a que fosse possível acompanhar o histórico eleitoral dos diferentes municípios durante este período. Foram considerados apenas os desempenhos de *crescimento* dos três indicadores anteriormente citados durante os governos (resultado orçamentário, receita tributária e despesas de capital). A análise de crescimento dos indicadores é mais adequada do que os índices de participação dos mesmos nos resultados gerais porque ela constitui

¹⁹ As diferenças entre os grupos 4 e 5 no período 1 são significantes estatisticamente, embora seja bastante reduzida. No entanto, não encontramos justificativas para esta única exceção.

uma forma de medição do *esforço* realizado pelos governos considerados em alterar determinado indicador.

Tabela 17 – Resultado Orçamentário e Desempenho Eleitoral

ResultEI96_00	CRecRP1	CDesRP1	Ts1MP1
Aprovação	56,50%	35,57%	-2,63%
Renovação	48,39%	28,38%	-4,34%
ResultEI00_04	CRecRP2	CDesRP2	Ts1MP2
Aprovação	8,16%	9,46%	2,68%
Renovação	5,14%	7,82%	1,25%

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

A partir da tabela 17, pretende-se mostrar a relação entre o comportamento fiscal dos governos e seus desempenhos eleitorais. É possível observar que o comportamento fiscal mais austero (em Ts1) teve melhor desempenho eleitoral nos dois períodos, sendo que no primeiro os governos aprovados (governos reeleitos ou que elegeram sucessores) são aqueles com menores déficits orçamentários e no segundo, aqueles com maiores superávits.

No entanto, o fator determinante para o bom desempenho eleitoral parece repousar nas informações sobre o crescimento da receita e da despesa. Repare que, em todas as situações, os governos com melhor desempenho são, em geral, os que apresentam maiores crescimentos dos dois índices. A hipótese, então, é que um crescimento das receitas possibilita ao governo um aumento das despesas, dá a ele um maior espaço para a implementação de políticas de forma sustentável, o que lhe garante bons resultados eleitorais. Mais precisamente, é a despesa para a implementação de políticas que garante bons resultados eleitorais, especialmente quando o governo consegue realizar um aumento de gasto garantido por um correspondente crescimento das receitas. Parece que o impacto em prol de políticas “responsáveis”, trazido pela implementação da LRF, teve significativo apelo eleitoral no período estudado.

As gestões fiscais mais expansionistas não tiveram, portanto, bons desempenhos nas urnas. Os governos que tiveram melhor desempenho eleitoral foram aqueles que se comprometeram com a disciplina fiscal, mas sem abrir mão do aumento dos gastos públicos - o que garante a realização de políticas públicas, as quais são financiadas pelo aumento das receitas. O aumento do gasto acompanhado pela elevação da arrecadação é um indicador de planejamento orçamentário, o que parece ser decisivo para o desempenho eleitoral dos governantes.

Na tabela 18, observa-se o crescimento arrecadatário relacionado ao desempenho eleitoral dos governos municipais:

Tabela 18 – Crescimento Arrecadatário e Desempenho Eleitoral

ResultEI96_00	CRtrbRP1	ClptuRP1	ClssRP1	CtrafRP1	CRcorRP1
Aprovação	23,17%	27,93%	66,24%	38,60%	49,46%
Renovação	12,89%	23,06%	53,52%	34,37%	43,37%
resultEI00_04	CRtrbRP2	ClptuRP2	ClssRP2	CtrafRP2	CRcorRP2
Aprovação	24,94%	11,23%	105,58%	0,48%	6,75%
Renovação	18,12%	13,18%	86,17%	-0,96%	3,41%

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

Fica claro que os governos que obtiveram os melhores desempenhos eleitorais foram aqueles que mais conseguiram aumentar a receita corrente (RCor), e isto se dá em duas vias: tanto através de um maior incremento da receita tributária total (RTrib), quanto através dos repasses via transferências. Assim, surgem duas conclusões: primeiro, a punição eleitoral por elevação de carga tributária não tem papel protagonista na definição dos resultados eleitorais - poder-se-ia imaginar que os governos que passassem a cobrar mais imposto de seus contribuintes teriam naturalmente resultados eleitorais negativos - no entanto, isto é desmentido com os dados aqui apresentados; e segundo reforça-se a hipótese de ter mais importância o prêmio pelo incremento responsável de despesas do que a punição pelo incremento de tributos, que fica em plano secundário.

Por fim, o comportamento eleitoral com relação às despesas, correntes e de capital, mostra se determinado tipo de gasto que leva a melhores desempenhos eleitorais ou não.

Tabela 19 – Despesas e Desempenho Eleitoral

ResultEI96_00	CDCorRP1	CDCapRP1	CDesRP1
Aprovação	34,65%	65,24%	35,57%
Renovação	26,92%	54,24%	28,38%
resultEI00_04	CDCorRP2	CDCapRP2	CDesRP2
Aprovação	7,61%	36,81%	9,46%
Renovação	5,99%	44,20%	7,82%

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

A tabela 19 mostra que apesar de, no primeiro período, o crescimento maior de ambos os tipos de despesa ser característico dos governos com melhor desempenho eleitoral, no segundo período apenas os crescimentos das despesas corrente e total mantêm-se maior entre os governos aprovados. Portanto, conclui-se que o crescimento das despesas é um fator importante para determinar um melhor desempenho eleitoral, desde que acompanhada de crescimento de receita. As despesas correntes, utilizadas em programas de governo mais fixos e na manutenção da burocracia estatal, apresenta-se mais constantemente relacionada com governos aprovados no período estudado – por outro lado, não se pode dizer que os investimentos (representados nas despesas de capital) têm necessariamente a mesma relevância, especialmente no segundo período.

Conclusão

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

Dentre estes instrumentos, destaca-se a Lei de Responsabilidade Fiscal que tem como objetivo regular a gestão fiscal dos três níveis de governos, por meio da imposição de normas ao processo

orçamentário, restrições ao endividamento público, limites mínimos e máximos de gasto, com o intuito de garantir disciplina fiscal e o alcance dos objetivos macroeconômicos. A Lei Fiscal brasileira é, portanto, uma lei de equilíbrio orçamentário que busca estabelecer *hard-budget constraints* aos governos locais, reduzindo (ao invés de ampliando, como na *public choice*) a autonomia dos governos locais sobre a política fiscal. Conseqüentemente, as decisões de gasto dos governos municipais brasileiros são menos explicadas por pela iniciativa autônoma e mais, por regulamentações legais que os obrigam a gastar através da vinculação de recursos, dos limites máximos e mínimos estabelecidos, das restrições ao endividamento, etc.

Os efeitos da LRF sobre as finanças dos municípios paulistas revelaram-se bastante fortes, especialmente nos anos próximos à sua promulgação. A influência da lei pode ser constatada pela reversão da situação orçamentária deficitária, por meio de um ajuste fiscal que ocorre, principalmente, com um aumento das receitas em proporção superior ao aumento das despesas. Este ajuste ocorre antes mesmo da vigência da Lei, pois o esforço de ajuste ocorre mais fortemente nos últimos anos do período 1, onde os governos buscam adequar-se às exigências da lei, embora o superávit orçamentário só tenha sido conquistado no segundo período.

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

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

Com relação a este último ponto, a Lei Fiscal buscou ampliar a arrecadação própria dos governos municipais como um todo, obrigando os governos municipais a arrecadar os tributos de sua competência. Os resultados mostram que o crescimento das receitas de transferência supera a expansão da arrecadação própria no período 1, o que diminui a participação relativa neste período. Já no segundo período, o crescimento da receita tributária municipal supera o crescimento das transferências e da receita total (especialmente, nos municípios pequenos e grandes), o que revela um esforço arrecadatório e a influência da Lei Fiscal na expansão da arrecadação própria municipal.

Relacionando os resultados dos dois primeiros indicadores, constatou-se que o ajuste fiscal nos municípios ocorreu com um maior esforço arrecadatório próprio, mas principalmente dos níveis maiores de governo, uma vez que o crescimento das receitas de transferências cresce mais fortemente no primeiro período, quando ocorre o ajuste fiscal. As transferências beneficiaram mais fortemente os municípios de menor porte, os quais tiveram maiores facilidades de ajuste fiscal, seja aumento dos repasses das transferências seja pelo maior espaço para expansão da arrecadação própria.

Pelo lado das despesas, observou-se uma pequena evolução da participação das despesas de capital e um crescimento dos gastos de capital superior aos gastos correntes. No entanto, a influência da Lei Fiscal é menor em razão dos constrangimentos e da rigidez nos orçamentos municipais, o que impede a destinação de maiores aportes de recursos para os gastos em investimentos. O baixo nível de investimento público, portanto, permanece inalterado e sem solução.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 2000, exerceu forte influência sobre a gestão fiscal dos governos municipais mesmo antes de sua implementação, e agiu como um fator “homogeneizante” do desempenho fiscal dos governos de diferentes matizes. Ao final do segundo período, todos os governos apresentaram níveis de despesa bastante semelhantes; as únicas diferenças, ainda assim não muito grandes, foram vistas com relação à tributação própria, com os governos de esquerda tendo maior tendência à tributação, e com relação ao resultado orçamentário, com os governos de esquerda partindo de situações deficitárias mais fortes e obtendo superávits menos significativos no segundo período. No entanto, é possível afirmar que tais diferenças se dão mais por conta da estrutura dos municípios em que predominam os governos de esquerda (em geral municípios de grande porte, com uma base tributária mais sólida) do que necessariamente por decisões advindas de diferenças político-partidárias. O engessamento fiscal dos municípios, seja pelo elevado grau de comprometimento dos orçamentos públicos, seja por conta das restrições trazidas pela Lei Fiscal, portanto, é mais importante que os partidos políticos na determinação do desempenho fiscal das gestões municipais.

Com relação ao desempenho eleitoral dos governos, pode-se concluir que é o aumento das despesas que garante melhores resultados eleitorais, desde que acompanhada por adequado aumento de receitas. As punições por não gerar despesas, bem como por gastar “irresponsavelmente”, ou seja, sem gerar receitas suficientes para cobrirem este gasto, são mais importantes, portanto, que as punições por aumento de tributação. A Lei de Responsabilidade fiscal parece ter influenciado a percepção da opinião pública acerca do que é “fazer um bom governo” - e a noção de “responsabilidade” parece ser fundamental, por mais que isto resulte em maior carga tributária.

Bibliografia

- ABRUCIO, F. A. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, 2005.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, 2005.
- AFFONSO, R. B. A. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. in AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B (orgs.). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- AFONSO, J. R. A Questão Tributária e o Financiamento dos Diferentes Níveis de Governo in AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B (orgs.). *a Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- _____. Aspectos conceituais das relações financeiras intergovernamentais. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 22, n. 1, 1992.
- _____. LOBO, T. Fiscal Decentralization and Participation in Delayed Democratic Experiences. Santiago de Chile : Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1996.

- ARRETCHE, M. Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- _____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24: 69-85, 2005.
- BUCHANAN, James M. (1995). "Federalism as an Ideal Political Order and an Objectiv for Constitutinal Reform". "Publius: The Journal of Federalism. 25(2): 19-27.
- BRASIL. *Constituição de 1988*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.
- BRASIL. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Lei Complementar 101/2000.
- BREMAEKER, F. E.J. *Panorama das Finanças Municipais 2004*. Rio de Janeiro: IBAM, 2005. disponível em www.ibam.org.br.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. Executivo e legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- _____. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. Dados, Rio de Janeiro, v.48, n. 4, 2005.
- GIUBERTI, A. C. Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeitos sobre o Gasto com Pessoal dos Municípios Brasileiros. In: XXXIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA ANPEC, 2005, Natal (RN). *Anais ANPEC*, 2005.
- INMAN, Robert P. and Daniel L. Rubinfeld. "The Political Economy of Federalism", in: MUELLER, D. (ed.) (1997). *Perspectives on Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MUSGRAVE, R.A.; MUSGRAVE, P.B. *Finanças Públicas: teoria e prática*. São Paulo: Campus/USP, 1980.
- OATES, Wallace (1999). "An Essay on Fiscal Federalism", in: *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII: 1120-1149.
- PRUD'HOMME, R *Tax Bhaviour of Local Governments in the Presence of Transfers*. Paris: OEIL. Draft, 2002.
- RODDEN, J. Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada: sobre Significados e Medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, 2005.
- TESOURO NACIONAL, BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal Cartilha (online). disponível em: www.stn.fazenda.gov.br.
- _____. Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998-2003 (versão preliminar), 2004. disponível em: www.stn.fazenda.gov.br.
- SERRA, J. Orçamento no Brasil: as raízes da crise. São Paulo: Atual Editora, 1994.
- SHAH, A. Federalismo Fiscal y Governabilidade Macroeconómica: en lo próspero y en lo adverso? Trimestre Fiscal. Guadalajara, *INDETEC*, v. 69, a. 21, 2000.
- SILVA, M.S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, v.15, n.1, 2005.
- SILVA, V. M. Os municípios paulistas e o federalismo fiscal brasileiro. São Paulo: CEPAM, 1995.
- TER-MINASSIAN, T. *Fiscal Federalism in Theory and Praticce*. Washington: IMF, 1997.
- TIEBOUT, Charles M. (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures", in: *The Journal of Political Economy*. Vol. LXIV: 416-24.
- WEINGAST, Barry (1995) The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *The Journal of Law, Economics, & Organization*. 11(1): 1-31.