

Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as finanças municipais: divisor d'água ou a consolidação de um processo?

Daniel Arias Vazquez*

Resumo:

Este artigo tem como objetivo verificar os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF sobre o comportamento fiscal e as decisões de gasto dos municípios brasileiros. A partir da análise da trajetória do resultado primário em relação à receita corrente líquida (RP/RCL), será possível identificar se houve movimento convergente ou divergente em relação ao ajuste, verificando quando, como e em quais grupos de municípios, o ajuste ocorreu com maior ou menor intensidade. Os resultados mostram que a tendência convergente ao ajuste teve início antes da LRF entrar em vigor, influenciado por regulações anteriores. Considerando o período posterior à Lei, observou-se que comportamentos divergentes em alguns anos foram compensados por resultados mais positivos em outros exercícios. Portanto, não se deve tomar esta lei como um “divisor d'água”, mas sim como a consolidação de um processo maior de regulação que garantiu o equilíbrio fiscal de caráter permanente.

Este artigo tem como objetivo verificar os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF sobre o comportamento fiscal e sobre as decisões de gasto dos municípios brasileiros no período 1998 a 2007. Apesar dos efeitos da LRF e das regulações anteriores terem sido menores sobre as finanças municipais – pois, o nível geral de endividamento destas esferas era bem mais modesto – os municípios também vinham apresentando déficits primários na ausência de um ordenamento fiscal federativo. A escolha do nível municipal como unidade de análise ocorreu em função da menor disponibilidade de estudos sobre os efeitos desta regulação sobre as finanças municipais¹ e, principalmente, porque os municípios foram submetidos às novas regras de planejamento e execução orçamentária ao mesmo tempo em que os processos de descentralização em marcha exigiam o aumento do gasto municipal e o direcionamento dos recursos disponíveis aos municípios. Logo, a convergência dos resultados primários em direção ao ajuste seria uma prova contundente da capacidade de regulação da LRF sobre gestão fiscal dos municípios, cujos orçamentos também recebiam a pressão decorrente da descentralização da oferta de serviços públicos.

Para tanto, optou-se pela análise da trajetória do resultado primário em relação à receita corrente líquida (RP/RCL) obtido pelos governos municipais, sendo este o indicador selecionado para medir a capacidade da LRF em introduzir ou reforçar a agenda do ajuste fiscal junto aos municípios. A construção do indicador ocorreu a partir dos dados sobre finanças municipais da base Finanças do Brasil (Finbra)², disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional. Pretende-se, por meio desta análise, identificar as eventuais mudanças na gestão fiscal municipal antes e depois da introdução da LRF e os movimentos convergentes e divergentes ao ajuste fiscal e de que forma ele ocorreu.

* Doutor em Desenvolvimento econômico pela Unicamp. É professor da Universidade Federal de São Paulo - Unifesp.

A hipótese inicial era que, sob regulação, o comportamento fiscal dos municípios se tornasse mais permissivo ao ajuste fiscal e mais homogêneo entre si (apesar da enorme disparidade existente entre eles), revertendo o resultado primário negativo. Contudo, os resultados mostraram que o processo de ajuste teve início antes da Lei Fiscal em entrar em vigor e que, portanto, a mesma deve ser tratada como a consolidação de um processo de ajuste e não como um divisor d'água.

O artigo está dividido em duas partes. A primeira destaca o processo de regulação das finanças subnacionais, destacando instrumentos anteriores à LRF, tais como os acordos de renegociação das dívidas e a Lei Camata. A segunda parte analisa os resultados primários obtidos pelos municípios brasileiros no período 1998 a 2007, verificando os efeitos da introdução da LRF sobre a trajetória deste indicador e a capacidade deste instrumento de regulação em estabelecer uma tendência convergente ao ajuste. Por último, serão apresentadas as conclusões deste estudo.

1. Regulação federal sobre as finanças públicas e as restrições colocadas à autonomia dos governos subnacionais

Com o controle da inflação obtida com o Plano Real, observou-se uma situação de desequilíbrios recorrentes das contas públicas em todos os níveis de governo, a qual estava encoberta pela deterioração dos orçamentos públicos, provocada pelos altos índices de inflação³. Não havia estímulos à responsabilidade fiscal dos governantes, uma vez que não existiam regras que restringissem o endividamento público, bem como os governos devedores sabiam que poderiam contar com a possibilidade de recorrer ao governo federal para renegociar suas dívidas, operações denominadas pela literatura de *bailouts*. A interrupção deste ciclo vicioso pró-endividamento se revelou urgente e vital para o alcance da estabilização econômica, não apenas para garantir um comportamento fiscal mais permissivo dos três níveis de governo, mas também para garantir um ordenamento fiscal capaz de proteger “os governos – isto é, a coisa pública – dos maus governantes” (Arretche, 1999, p. 24).

Era necessário, portanto, estabelecer mecanismos institucionais para disciplinar a gestão fiscal dos recursos públicos e controlar o comportamento fiscal de todos os entes federados. Este ordenamento institucional e fiscal deve estar presente em qualquer federação, seja por mecanismos de auto-regulação, seja por regras fiscais geridas pelo governo central, como inclusive já estava previsto no texto constitucional (artigos 163 e 169), ao remeter para lei complementar federal a definição das normas das finanças públicas.

Uma primeira tentativa para conter o endividamento público e a evolução da dívida pública dos governos subnacionais – em especial, dos governos estaduais – foi através das rodadas de negociação das dívidas destas esferas de governo para que as mesmas fossem assumidas pela União. Em contrapartida, foram exigidas reformas no setor público dos governos devedores, com compromissos firmes com metas de ajuste fiscal e saneamento financeiro, dentre as medidas adotadas estavam de cortes de pessoal, privatizações e concessão de serviços públicos (Lopreato, 1997, p. 104). De acordo com Prado (2007), o governo federal, politicamente fortalecido pela vitória contra a inflação, “conseguiu impor, pela primeira vez em mais de uma década, uma renegociação das dívidas que incluía os requisitos necessários para um efetivo ajuste fiscal” (p. 66), além de prever o fim do socorro financeiro da União aos governos subnacionais devedores (*bailouts*).

O Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira, parametrizado pela Lei 9.496/97, induziu as unidades da federação a implementarem uma reforma abrangente do Estado, em consonância com a esfera federal, estabelecida a partir de três grandes eixos:

ajuste fiscal (para viabilizar o pagamento das prestações associadas ao refinanciamento), venda de ativos (particularmente a desestatização de concessionárias estaduais de distribuição de energia elétrica) e privatização/liquidação dos bancos estaduais. Segundo Mora e Giambiagi (2007), “era necessário inverter o papel desempenhado pelos governos subnacionais, forçando-os a gerar superávit primário em níveis condizentes com o pagamento das prestações do refinanciamento junto à União e contribuir para o esforço fiscal do setor público consolidado” (p. 475).

Contudo, os contratos de renegociação não devem ser considerados como um mecanismo adequado de regulação do acesso dos diversos governos ao endividamento público por dois motivos: 1-) pelo seu caráter conflituoso e não-negociado, que impôs uma “camisa de força” aos governos estaduais⁴; 2-) a negociação era um instrumento jurídico mais frágil e que não garantia o cumprimento do acordo ao longo do tempo, ou seja, era possível que futuros governadores questionassem o acordo estabelecido em uma gestão anterior ou que um novo presidente voltasse a recorrer aos processos de *bailouts*, como forma de atender às pressões políticas dos governos subnacionais. Por mais que houvesse um acordo que previa, de um lado, contrapartidas e, de outro, punições críveis no caso de descumprimento, este tipo de controle sobre o endividamento e sobre a dívida pública dos governos subnacionais na forma de acordos negociados ainda pode ser classificado como *soft budget constraints* (Souza, 2003).

Paralelamente, foi introduzida na agenda a necessidade de controlar a expansão dos gastos correntes dos governos e, em especial, das despesas de pessoal. Neste sentido, foi aprovada a Lei Camata que estabeleceu um teto máximo de gastos com pessoal para as três esferas de governo, visando diminuir o ritmo de expansão observado nas despesas de pessoal. Todavia, esta lei não estabeleceu critérios claros para a mensuração deste item de despesa; por exemplo, o denominador do indicador não estava claro, bem como não foram colocados limites aos gastos com pessoal nos poderes judiciário e legislativo. Além disso, esta primeira legislação não previu punições claras no caso do seu descumprimento.

Dessa maneira, era necessário um instrumento de regulação que constrangesse as decisões dos governos locais de forma mais abrangente e, com isso, estabelecesse um instrumento definitivo de ordenamento fiscal da federação e um compromisso mais crível e duradouro em nome do ajuste fiscal (inclusive, com sanções pessoais aos governantes), abrangendo as três esferas de governo e seus futuros governantes. Este ordenamento federativo deve colocar restrições à autonomia dos governantes via legislação federal e, com isso, estabelecer constrangimentos orçamentários auto-executáveis que impeçam o acesso irrestrito ao endividamento e que criem incentivos negativos (punições) para adequar o comportamento fiscal dos governos às políticas de estabilização (Shah, 2000; Ter-Minassiam, 1997). Estes controles mais rígidos são o que a literatura especializada chama de *hard budget constraints*⁵.

Neste sentido, foi aprovada em maio de 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101, de 04/05/2000), a qual estabelece uma série de normas e restrições à gestão fiscal das três esferas de governo, através de limites de endividamento e de gastos, além de regras de orçamento equilibrado, visando assegurar o equilíbrio das contas públicas do setor público consolidado.

A LRF regulamentou o capítulo da Constituição Federal sobre as finanças públicas, com o intuito de estabelecer um maior controle sobre comportamentos fiscais das três esferas de governo e garantir um ajuste fiscal permanente do setor público como um todo. Caso os dispositivos desta lei não fossem cumpridos, os governos estariam sujeitos a punições, como a suspensão de transferências voluntárias da União ou o sequestro de repasses constitucionais, bem como os governantes estão sujeitos à perda do mandato,

inelegibilidade e até a reclusão nos casos definidos como crime fiscal (lei nº 10.028, aprovada junto com a LRF)⁶.

A LRF foi inspirada, principalmente, no *Budget Enforcement Act (BEA)* dos Estados Unidos, no *Fiscal Responsibility Act (FRA)* da Nova Zelândia e nos limites de endividamento e do estoque da dívida estabelecidos pelo Tratado de Maastricht. Segundo Toledo e Rossi (2002), a LRF se baseou nestas experiências internacionais nos seguintes aspectos: no controle do equilíbrio orçamentário indiretamente, admitindo déficits no curto prazo, desde que mantido o efetivo compromisso de ajuste no longo prazo, tal como observado no Tratado de Maastricht; tomou também como modelo a experiência norte-americana, no que tange à exigência de compensação para a renúncia de receitas e para as novas despesas obrigatórias de caráter continuado, além do controle específico sobre alguns itens de despesa, tais como o gasto com pessoal e com a função legislativa, cuja ênfase era o controle da política fiscal dos governos locais; já os mecanismos de ampliação da transparência nas etapas de planejamento e execução orçamentárias foram inspirados na experiência neozelandesa⁷.

Segundo Lima (2003), as principais regras definidas pela LRF envolvem quatro aspectos das finanças públicas:

- a) Resultados Primários – embora não tenha proibido os déficits primários, a LRF determinou que anualmente a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) fixe a meta fiscal para o exercício.
- b) Limites de endividamento – conforme o artigo 52, inciso VI, da CF de 1988, os limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deveriam ser definidos pelo Senado, a partir de proposta do Executivo federal. A LRF determinou que a proposta federal fosse enviada no prazo de 90 dias após a sua publicação. A proposta foi enviada no prazo e o Senado fixou os limites apenas para Estados e municípios, mas não para a União. Os limites foram definidos em proporção da Receita Corrente Líquida - RCL e, caso estes fossem descumpridos, implicaria em suspensão de qualquer transferência voluntária⁸.
- c) Limite às Despesas de Pessoal – A LRF reafirmou o limite já estabelecido pela Lei Camata, definindo a Receita Corrente Líquida – RCL como denominador e criou subtetos para os poderes executivo e legislativo⁹.
- d) Restrições à criação de despesas correntes – que só poderiam ser criadas caso fossem cancelassem outras despesas igualmente permanentes ou se houvesse a ampliação das receitas também de forma permanente. A mesma regra é válida para a concessão de benefícios tributários.

A LRF englobou todos os aspectos das finanças públicas e fornece uma estrutura consolidada de controle sobre a gestão fiscal das três esferas de governo, colaborando também para garantir um ajuste fiscal para o setor público consolidado. 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” (p. 35). Ou seja, um compromisso crível com uma política de ajuste fiscal não poderia deixar de limitar a autonomia dos governos locais que, no Brasil, são responsáveis pela execução de mais de 40% dos gastos públicos.

No que tange aos efeitos da LRF sobre as relações federativas, ao tornar mais rígidas as instituições que regulam o processo orçamentário válidas para as três esferas de governo, esta regulação da gestão fiscal significa, inexoravelmente, limitar a autonomia

dos governos subnacionais 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 penalidades. Já Arretche (2009) destaca a ampliação da “extensão em que a União normatiza o modo como Estados e municípios executam suas próprias políticas e recolhem seus próprios impostos, afetando todos os membros da federação” (Arretche, 2009, p. 400).

Para o FMI, a LRF representa um “divisor de águas”, conforme avaliação extremamente positiva sobre as contas e práticas fiscais no país, sublinhando o grau de transparência fiscal alcançado. (Report on the Observance of Standards and Codes - ROSC, IMF, November of 2001, apud in Leite, 2002). A OCDE também divulgou análise amplamente favorável à posição fiscal brasileira, com atenção aos avanços da LRF, ressaltando que os governos subnacionais não mais ameaçam a estabilidade macroeconômica. (Brazil, OECD Economic Surveys nº 15, Paris, OECD, jun. 2001, apud in Leite, 2002).

No entanto, é importante ressaltar que a LRF não foi o único e nem o primeiro mecanismo de regulação sobre as finanças subnacionais. Defende-se aqui que a LRF deve ser tratada como a consolidação de um processo de regulação das finanças públicas que antes era efetuado através de diversos mecanismos – os quais vão desde os termos dos acordos com a União até as vinculações constitucionais – e, com a LRF, a matéria fiscal passou a contar com um ordenamento jurídico-institucional único, com o intuito de disciplinar o comportamento fiscal dos governantes, tornando-o mais permissivo ao ajuste fiscal, a partir da especificação das regras e da previsão de punição àqueles que descumprirem os limites definidos na LRF.

Em suma, a LRF se revelou um importante instrumento de regulação das finanças públicas das três esferas de governo, pois introduziu, por meio de uma legislação nacional, uma série de regras, punições e incentivos institucionais voltados ao controle da gestão fiscal, de caráter permanente e independente do partido político de quem esteja no poder. Por outro lado, a regulação exercida por meio desta legislação federal afetou as decisões alocativas dos governos subnacionais, ao impor restrição à autonomia dos governos locais nas matérias fiscal e orçamentária.

Neste sentido, qual foi a efetividade deste instrumento de regulação sobre a gestão fiscal dos governos locais? As influências da LRF se manifestaram uniformemente nos municípios, independentemente do porte populacional, do PIB municipal e de outras características estruturais dos municípios? Diante destas questões, pretende-se avaliar os efeitos da LRF sobre as finanças municipais, a partir da análise da trajetória do indicador fiscal selecionado (resultado primário em relação à receita corrente líquida (RP/RCL), verificando se a Lei Fiscal estabeleceu uma tendência convergente em relação ao ajuste fiscal.

2. O comportamento fiscal dos municípios brasileiros antes e depois da LRF

A partir dos dados disponibilizados por STN (2008), uma análise geral das finanças municipais no período 1998-2007 permitiu identificar as seguintes características, a partir do resultado médio apresentado pelo conjunto dos municípios brasileiros nos anos estudados: 1-) baixa arrecadação própria, correspondente, em média, a 35% da receita total bruta¹⁰; 2-) alta dependência das transferências, que respondem pela outra parte (65%) da receita bruta; 3-) elevado grau de vinculação das receitas (por exemplo, 25% e 15% para a

educação e saúde, respectivamente); 4-) baixo nível de investimento, em média, 10%. Por outro lado, os municípios brasileiros, em geral, não apresentavam excesso de gasto com pessoal que respondiam, em média, por 45% da receita bruta; nem elevados graus de endividamento, cujo nível médio da dívida consolidada líquida correspondia a 26% da receita bruta e também não recorriam, com frequência, às operações de crédito, que representaram apenas 1,3% do resultado médio total para o período abrangido pelo referido estudo.

No entanto, estes são valores agregados médios. Há significativas diferenças entre os municípios. Por exemplo, aqueles de maior porte apresentam maiores endividamentos (90% da RCL, 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 responderam, em média, por menos de 15% da receita bruta).

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 (Silva, 2005). No entanto, optou-se por avaliar as mudanças na gestão fiscal dos governos locais, a partir do resultado primário (RP) observado nos municípios brasileiros. Através da análise deste indicador (RP/ RCL), buscar-se-á identificar os efeitos da LRF enquanto instrumento de regulação sobre o comportamento fiscal municipal.

Antes da análise, deve-se justificar a escolha deste indicador em detrimento de outros, sob os quais a influência da Lei Fiscal é até mais direta, uma vez que o texto legal trata especificamente de certos itens que não foram selecionados para a análise, como nos casos da despesa com pessoal e das restrições ao endividamento. Em relação às despesas de pessoal, a exclusão se justifica porque esta despesa já era regulada cinco anos antes da Lei fiscal, desde quando entrou em vigor a Lei Camata (Lei complementar nº 82/1995) que estabelecia um limite máximo de 60% para o gasto com pessoal¹¹. Já a exclusão da análise sobre o nível de endividamento, justifica-se por uma questão de foco, já que o debate está centrado sobre a gestão fiscal municipal e, portanto, o indicador de endividamento ultrapassaria o escopo do estudo. Além disso, não há sérios problemas de endividamento neste nível de governo, a exceção de algumas capitais estaduais, por exemplo, a cidade de São Paulo¹².

Por outro lado, apesar da LRF não tratar diretamente sobre a relação entre resultado primário/ receita corrente líquida (RP/RCL), pois não há a proibição sobre a geração de resultados primários negativos, outros dispositivos da lei induzem a um comportamento mais austero, em consonância com os objetivos macroeconômicos colocados à política fiscal, a saber: limites às operações de crédito, restrições à renúncia fiscal e a “regra de ouro” da LRF que destina operações de crédito apenas ao financiamento de despesas de capital, ou seja, fica proibido. Em suma, espera-se que com a análise deste indicador para os municípios brasileiros entre 1998 e 2007 seja possível captar se houve mudanças na gestão fiscal dos municípios após a introdução da Lei, enquanto mecanismo de regulação sobre as finanças municipais e, por conseguinte, se a tendência observada permite afirmar se esta regulação foi capaz de estabelecer um comportamento padrão esperado dos municípios em relação ao equilíbrio fiscal.

O período analisado compreende os três últimos anos de uma gestão municipal (1997-2000), uma segunda gestão completa (2001-2004) e os três primeiros anos de um terceiro mandato (2005-2007)¹³. Como a LRF foi promulgada em maio de 2000, nos primeiros dois anos do período analisado, os governos municipais não estavam submetidos às regras de disciplina fiscal impostas pela LRF, logo, é possível assumir nestes dois anos não há efeitos desta regulação federal sobre as finanças municipais. Não obstante, outras

regulações já eram vigentes, tais como a Lei Camata, que estabelece um limite para as despesas de pessoal, e também os acordos de renegociação da dívida de 1997, que abrangeram alguns municípios de maior porte, mas que atingiu com maior ênfase os governos estaduais.

Nos anos seguintes à aprovação da LRF em 2000, os governos estão constrangidos pelas normas e limites estabelecidos em lei. Dessa maneira, a análise permite comparar o comportamento fiscal dos municípios brasileiros antes e depois da LRF, com intuito de avaliar as mudanças na gestão fiscal e a capacidade deste instrumento de regulação de estabelecer uma tendência convergente em direção ao ajuste fiscal.

Os municípios foram agrupados segundo faixas populacionais e por tamanho do PIB municipal, seguindo a mesma metodologia de STN (2008). Este recorte do universo foi necessário dado o objetivo de realização de uma análise de trajetória ao longo do período, a fim de verificar a tendência estabelecida após a introdução da regulação (LRF). Isto posto, não seria possível fazer comparação intertemporal com um número diferenciado de municípios em cada ano, portanto, a amostra do STN (2008) foi construída a partir da identificação dos municípios que apresentavam dados consistentes em todos os exercícios.

Os municípios da amostra foram divididos em oito grupos, a partir de dois critérios: 1º) Faixas Populacionais - grupo 1 (Gpop1), maior que 1 milhão de habitantes; grupo 2 (Gpop2), com população menor que 1 milhão e maior que 300 mil habitantes; grupo 3 (Gpop3), com população entre 300 mil e 50 mil habitantes e; o grupo 4 (Gpop4), com o maior número de casos, formado por municípios pequenos (menores que 50 mil habitantes); 2º) PIB Municipal - grupo 1 (Gpib1), formado por municípios com PIB superior a R\$ 4 bilhões; grupo 2 (Gpib2), formado por aqueles com PIB inferior a R\$ 4 bilhões e superior a R\$ 500 milhões; grupo 3 (Gpib3), composto por municípios com PIB entre R\$ 500 e R\$ 50 milhões e; o grupo 4 (Gpib4), que reúne os municípios mais pobres, com PIB inferior a R\$ 50 milhões.

Segundo o relatório do STN (2008), o maior desafio no âmbito das relações federativas consiste em estabelecer critérios comuns para um conjunto tão amplo e diversificado de municípios. A separação dos municípios em diferentes grupos (por população e PIB) revelará estas diferenças, especialmente quanto ao tamanho da população e ao nível de riqueza (ou pobreza) municipal. A primeira variável é relevante quando se pretende avaliar a capacidade destas esferas em atender à demanda pelos serviços públicos determinada em boa parte pelo tamanho da população, assim como a segunda variável revela a capacidade destas esferas de obter recursos próprios em suas comunidades.

2.1. Análise de trajetória do indicador Resultado Primário/ Receita Corrente Líquida (RP/ RCL)

O resultado primário expressa a diferença entre as receitas não financeiras (que exclui as obtidas da realização de operações de crédito e alienação de ativos e da aplicação financeira das disponibilidades) e as despesas não financeiras (que não considera as despesas com o pagamento de juros e amortizações de dívida), conforme definição da STN (2008). Ao invés dos valores absolutos, optou-se pela análise em valores percentuais do total da receita corrente líquida, a fim de melhorar a noção sobre o tamanho do esforço primário efetuado pelos municípios.

A trajetória esperada é que tenha ocorrido uma reversão do resultado primário após a introdução da LRF, ou seja, o resultado médio partiria de uma situação negativa nos anos anteriores à LRF, já que não havia regras orçamentárias rígidas (*hard budget constrains*) e, após a introdução da Lei Fiscal, espera-se uma inversão deste quadro deficitário. Em outras palavras, o comportamento inicial negativo é esperado pela ausência de coordenação federativa sobre as gestões fiscais dos governos locais, mesmo com a política econômica restritiva em nível federal (Shah, 2000; Ter-Minassian, 1997). Diante disso, a introdução

da regulação federal teria como objetivo adequar o comportamento fiscal dos governos subnacionais às políticas de estabilização.

A tabela 1 mostra que no primeiro ano da série, anterior à LRF, o conjunto dos municípios apresentou um déficit primário de quase 1,5% da RCL, sendo que todos os grupos analisados tiveram resultado primário negativo, exceto os municípios mais populosos (Gpop1) e de PIB elevado (Gpib1)¹⁴. Por outro lado, os maiores déficits em 1998 estão nos grupos 2 de população e PIB.

Tabela 1 - Evolução Resultado Primário / RCL, total da amostra e desagregado por faixas populacionais e do PIB. Período 1998 - 2007

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total	-1,44%	0,01%	5,01%	5,93%	1,89%	-0,77%	2,16%	5,82%	2,58%	0,94%
Gpop1	1,21%	0,17%	10,15%	9,29%	1,21%	-2,37%	3,42%	8,35%	5,41%	1,22%
Gpop2	-5,08%	-0,78%	3,19%	3,85%	0,93%	-0,17%	0,13%	4,96%	1,59%	-2,65%
Gpop3	-1,90%	-0,13%	2,74%	4,87%	2,78%	0,32%	1,92%	4,84%	1,49%	1,36%
Gpop4	-2,12%	0,44%	2,04%	4,16%	2,30%	-0,39%	2,13%	4,62%	1,21%	2,20%
Gpib1	0,09%	0,31%	8,79%	8,79%	1,61%	-1,81%	2,83%	7,67%	4,70%	0,10%
Gpib2	-3,24%	-0,85%	2,69%	4,09%	1,96%	0,36%	0,94%	5,00%	1,42%	0,36%
Gpib3	-2,01%	0,28%	2,15%	4,04%	2,44%	-0,06%	2,51%	4,70%	1,66%	2,50%
Gpib4	-1,79%	0,52%	2,00%	3,60%	1,65%	-1,29%	2,23%	3,93%	0,21%	2,13%

Fonte: STN. Elaboração do autor.

Em 1999, o resultado primário geral foi bem próximo do equilíbrio, quando foram registrados patamares de déficits e de superávits bastante pequenos em todos os grupos, sendo os maiores resultados negativos registrados pelos grupos 2 de população e PIB (Gpop2 e Gpib2), em torno de -0,8% e; por outro lado, os maiores saldos positivos foram dos grupos 4 de população e PIB (Gpop4 e Gpib4), com superávits de cerca de 0,5% da RCL.

No ano seguinte, quando foi aprovada a LRF, o superávit primário registrado pelo conjunto de municípios da amostra saltou para 5%, sendo que todos os grupos tiveram resultados primários positivos neste exercício, com destaque mais uma vez para os municípios mais populosos e com maior PIB (Gpop1 e Gpib1), com os maiores saldos positivos. Vale observar que este foi o último ano das gestões municipais e, por isso, os governantes supostamente teriam incentivos fortes para adotarem uma postura fiscal pouco austera, visando a sua (re)eleição¹⁵. Todavia, ao invés de ampliarem os gastos sem o aumento da taxa, os municípios brasileiros tiveram um comportamento oposto, pois registraram resultados primários positivos.

No ano seguinte, o quadro se repete: um superávit primário ainda maior, puxado pelos municípios grandes (Gpop1) e com PIB mais elevado (Gpib1). Mesmo considerando que os primeiros anos de mandato são aqueles mais propícios para promover um ajuste, é possível afirmar que a austeridade fiscal entrou na agenda dos governos municipais, dada a regulamentação mais específica sobre a gestão fiscal e as punições mais críveis que a LRF introduziu.

Contudo, todos os grupos de municípios (por população e por PIB) estavam distante dos limites colocados pela Lei Fiscal. Talvez por isso, observou-se um arrefecimento da austeridade fiscal nos anos seguintes. Em 2002, o resultado primário foi positivo, porém bem menor no resultado total da amostra e em todos os grupos, os quais

apresentaram esta mesma tendência e um patamar muito parecido de cerca de 2%. Em 2003, o resultado geral foi um pequeno déficit de 0,8%, o que revela um comportamento bem menos adequado ao ajuste fiscal, pois foram observados déficits em quase todos os grupos, exceto no Gpop3 e no Gpib2 ambos com um pequeno superávit em torno de 0,3%, conforme mostra a tabela 1.

Em 2004, último ano de mandato, ocorreu uma nova reversão do comportamento fiscal agora em direção ao ajuste. O resultado primário médio superou 2% e novamente todos os grupos apresentaram superávits, com destaque para os municípios grande e ricos (Gpop1 e Gpib1), ambos com resultados bem superiores à média. Aqui, a justificativa pode ser atribuída às regras especiais dispostas na LRF para o último ano de mandato (tais como, a restrição aos aumentos de gastos de pessoal, às operações de crédito e à antecipação de receita orçamentária – ARO).

Sob o comando de novas gestões municipais, o exercício de 2005 foi marcado por resultados primários altamente positivos, em todos os grupos, no mesmo nível daquele registrado em 2001, o qual também correspondia ao primeiro ano de um mandato. Nos dois anos seguintes, o vigor do ajuste diminuiu, mas desta vez os resultados primários, geral e por grupos, permanecem positivos, com uma única exceção (Gpop2) no ano de 2007.

Há indícios, portanto, de um comportamento fiscal de caráter cíclico, no qual os governantes fazem superávits elevados no primeiro ano da gestão, diminuem esta austeridade nos anos seguinte até chegar ao pior resultado no terceiro ano de mandato, já que o último possui restrições às decisões de gasto e de endividamento impostas pela LRF, o que colabora para a obtenção de resultados primários positivos.

Consequentemente, é preciso tomar cuidado ao analisar os impactos da Lei Fiscal sobre as finanças municipais, pois os resultados observados nos exercícios de 2000 (ano inicial) e 2001 têm influência deste caráter cíclico, pois correspondem, respectivamente, ao último ano de governo e ao primeiro ano de uma nova gestão. Apenas o resultado obtido em 2000 pode estar relacionado à LRF, pois ela coloca restrições especiais à execução orçamentária no último ano de mandato já válidas para o ano de sua implementação, já o resultado de 2001 pode ter sido influenciado pela agenda de ajuste fiscal consolidada pela LRF, mas não se pode desconsiderar que são nos primeiros anos de gestão que os governos procuram “fazer caixa”.

Apesar deste caráter cíclico e do relaxamento do ajuste nos anos posteriores à lei, deve-se registrar que não houve retorno ao passado, ou seja, à situação nos anos anteriores à LRF era marcada por déficits primários com mais frequência e com maior tamanho e abrangência. Todo o período pós LRF foi marcado por resultados primários positivos – exceto o ano de 2003, quando a economia brasileira praticamente não cresceu – mesmo a maioria dos municípios estando abaixo dos limites (de gasto em pessoal e de endividamento) estabelecidos pela lei.

Em suma, o equilíbrio fiscal entrou na agenda dos governantes locais e condicionou suas decisões de gasto. Logo, a LRF obteve sucesso ao estabelecer um comportamento fiscal dos municípios adequado à estratégia macroeconômica e ao garantir o compromisso duradouro com o processo de ajuste, no que se refere à obtenção de uma economia primária significativa no setor público consolidado.

2.2. Análise dos movimentos convergentes e divergentes em relação ao ajuste

Nesta parte, pretende-se avaliar como os resultados primários foram alcançados: se pelo aumento da receita, pelos cortes de despesas, por estas duas vias ou pelo crescimento da primeira em proporção superior à expansão da segunda. Como foi obtida a rápida e forte reversão do resultado primário municipal observada a partir de 1999? Como ocorreu o

arrefecimento do ajuste nos anos posteriores à Lei? E como os governos municipais promoveram o ajuste nos últimos anos dos mandatos?

Obviamente que a explicação será encontrada no comportamento da receita e da despesa municipal. A tabela 2 mostra a evolução real da receita e da despesa municipal entre 1999 e 2007.

Tabela 2 - Evolução da Receita e Despesa não-financeiras, total da amostra e desagregado por faixas populacionais e do PIB. Período 1998 - 2007

Receita Não-Financeira	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total	6,05%	9,18%	5,24%	5,68%	-4,37%	10,81%	6,21%	9,53%	14,19%
Gpop1	5,00%	8,39%	2,22%	2,43%	-3,12%	11,09%	2,17%	9,33%	14,38%
Gpop2	8,66%	6,89%	4,60%	1,95%	-2,87%	11,79%	6,45%	8,56%	14,14%
Gpop3	6,68%	11,06%	7,33%	8,47%	-3,17%	11,22%	6,87%	9,57%	14,65%
Gpop4	5,18%	9,72%	7,18%	8,81%	-7,69%	9,52%	10,00%	10,23%	13,57%
Gpib1	6,23%	8,20%	2,66%	2,03%	-2,32%	11,05%	2,70%	9,09%	14,24%
Gpib2	6,50%	10,03%	6,39%	6,60%	-3,25%	11,39%	7,38%	8,79%	14,00%
Gpib3	6,18%	10,27%	7,66%	8,65%	-5,45%	10,16%	8,35%	11,05%	14,72%
Gpib4	4,17%	8,72%	7,31%	10,58%	-11,53%	9,75%	11,50%	9,92%	13,52%
Despesa Não-Financeira	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total	4,60%	3,91%	4,16%	10,17%	-1,88%	7,59%	2,35%	13,26%	16,08%
Gpop1	6,08%	-2,22%	2,80%	11,73%	0,37%	4,79%	-2,90%	12,78%	19,39%
Gpop2	4,35%	2,79%	3,91%	4,97%	-1,83%	11,46%	1,40%	12,34%	18,90%
Gpop3	4,91%	8,00%	5,04%	10,81%	-0,85%	9,40%	3,78%	13,39%	14,82%
Gpop4	2,72%	8,05%	4,93%	10,90%	-5,30%	6,75%	7,30%	14,13%	12,47%
Gpib1	6,00%	-0,80%	2,39%	10,12%	1,05%	5,98%	-2,29%	12,57%	19,68%
Gpib2	4,14%	6,31%	4,89%	8,92%	-1,76%	10,72%	3,08%	12,83%	15,20%
Gpib3	3,93%	8,29%	5,64%	10,47%	-3,18%	7,30%	6,04%	14,56%	13,78%
Gpib4	1,99%	7,20%	5,61%	12,78%	-9,03%	5,98%	9,64%	14,09%	11,42%

Fonte: STN. Elaboração do autor. Obs.: em valores reais de 2007, deflacionados pelo IPCA/IBGE.

Em 1999, a eliminação do déficit primário se deu por meio de uma expansão da receita em proporção superior à despesa (respectivamente, 6% contra 4,5%). Todos os grupos apresentaram este comportamento, conforme dados da tabela 2, com exceção dos municípios mais populosos (Gpop1), já que este grupo já tinha gerado resultado positivo no ano anterior. Assim, mesmo com este movimento divergente ao ajuste (crescimento maior da despesa em relação à receita), observou-se um resultado primário positivo neste grupo em 1999. Dentre os grupos definidos segundo o PIB municipal, o menor esforço de ajuste foi do primeiro grupo (Gpib1) que também vinha de uma situação de equilíbrio no ano anterior e manteve a mesma tendência, com um crescimento na receita e na despesa praticamente na mesma proporção (6%).

No exercício de 2000, ano eleitoral e que marcou o início da vigência da LRF, observou-se um grande esforço fiscal em todos os grupos e, obviamente, no resultado geral da amostra. No geral, o crescimento anual da receita municipal foi superior a 9%, puxado pelo crescimento do PIB (superior a 4%), contra uma expansão da despesa inferior a 4%. Ao contrário do ano anterior, desta vez os resultados mais expressivos vieram dos

municípios mais ricos e populosos, os quais registraram um superávit bastante elevado (de 10,2% e 8,8%, respectivamente, conforme mostra a tabela 1).

Novamente em 2001, primeiro ano de gestão municipal, todos os grupos alcançaram resultados primários positivos através de um crescimento da receita maior que a expansão da despesa, com exceção mais uma vez do grupo de municípios mais populosos (Gpop1), que embora tenha registrado superávit primário, este foi inferior ao ano anterior, o que se explica por uma expansão da despesa maior que o aumento da receita.

A partir de então, fica ainda mais claro o caráter cíclico do ajuste fiscal. Nos dois anos seguintes, intermediários do mandato, nota-se um comportamento divergente ao ajuste, só que por vias distintas: em 2002, o arrefecimento do ajuste ocorreu por meio de um crescimento da despesa maior que o observado na receita municipal, tal situação ocorreu no resultado total da amostra e de todos os grupos; em 2003, ano de fraco desempenho econômico (crescimento de 1%), houve uma contração significativa da receita que não foi acompanhada por cortes de gastos na mesma proporção, o que provocou um déficit primário na média geral da amostra e em quase todos os grupos, conforme mostram os dados da tabela 1.

Em 2004 e 2005, respectivamente, último ano de mandato e primeiro ano da gestão seguinte, todos os grupos registraram superávits em função de um crescimento da receita em proporção superior ao aumento das despesas, restabelecendo assim a tendência convergente ao ajuste. Nos dois anos seguintes (2006 e 2007), intermediários do novo mandato, novamente fica evidente o afrouxamento do ajuste, quando se nota que as despesas tiveram expansão superior às receitas, na média geral da amostra e em quase todos os grupos de municípios (exceto os grupos Gpop4, Gpib3 e Gpib4 em 2007).

A partir dos dados das tabelas 1 e 2, é possível analisar o comportamento fiscal e os resultados primários registrados pelos municípios, visando identificar seus determinantes e a direção dos esforços empreendidos (ou não) em relação ao ajuste fiscal, bem como apontar o momento em que estes esforços ocorreram e as eventuais diferenças entre os grupos analisados.

Na figura 1, nota-se duas tendências em relação ao ajuste fiscal: convergente e divergente. A primeira tendência 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 despesa supera a contração da receita (C3). A tendência divergente é observada quando a despesa cresce mais que a receita (D1); quando a despesa aumenta e a receita cai (D2); ou ainda quando a receita diminui mais que a despesa (D3).

Estas situações estão colocadas na figura abaixo.

Figura 1 – Tendências divergentes ou convergentes ao ajuste fiscal

Ano/ Série	Média	Gpop1	Gpop2	Gpop3	Gpop4	Gpib1	Gpib2	Gpib3	Gpib4
1999	C1	D1	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1
2000	C1	C2	C1	C1	C1	C2	C1	C1	C1
2001	C1	D1	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1
2002	D1	D1	D1	D1	D1	D1	D1	D1	D1
2003	D3	D2	D3	D3	D3	D2	D3	D3	D3
2004	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1
2005	C1	C2	C1	C1	C1	C2	C1	C1	C1
2006	D1	D1	D1	D1	D1	D1	D1	D1	D1
2007	D1	D1	D1	C1	D1	D1	D1	C1	C1
1998-2000	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1
1998-2001	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1

2000-2007	D1	D1	D1	D1	D1	D1	D1	D1	C1
2001-2007	D1	D1	D1	D1	D1	D1	D1	D1	D1
1998-2007	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1

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. Elaboração do autor. Obs.: em valores deflacionados pelo IPCA/IBGE

A tendência observada no período 1998-2007 (última linha da figura 1) é convergente ao ajuste, graças a uma expansão da receita em proporção superior ao crescimento das despesas municipais, tal movimento foi notado em todos os grupos analisados. Contudo, durante o período, foi possível perceber tendências opostas em alguns anos e algumas diferenças no comportamento fiscal dos municípios, segundo o porte e o PIB municipal.

O crescimento econômico é um dos fatores que deve ser considerado para explicar estas diferenças, já que esta variável afeta diretamente o desempenho da receita, cujo caráter é cíclico. Nos anos em que houve melhor desempenho do PIB, também foram registrados os maiores aumentos da receita municipal, respectivamente, em 2000 (9,2%), 2004 (10,8%) e 2007 (14,2%). No entanto, o crescimento econômico não consegue explicar sozinho o resultado primário e nem garante um comportamento fiscal convergente ao ajuste, apesar da expansão da receita contribuir para que estes resultados sejam alcançados. Apesar dos superávits primários registrados nestes anos, os tamanhos destes saldos foram bem diferentes: 5% em 2000, 2,16% em 2004 e 0,94% em 2007. Se, em 2000 e 2004, a tendência foi convergente ao ajuste; em 2007, ano de maior crescimento, a tendência foi divergente, com crescimento da despesa superior (16%) ao aumento da receita. Portanto, não é possível atribuir apenas ao crescimento econômico a explicação para o comportamento fiscal dos municípios, embora este seja um elemento importante a ser considerado, especialmente quando o resultado primário se deteriora (em 1998 e 2003, o saldo primário das finanças municipais foi negativo, não há dúvida de que o fraco desempenho econômico nestes anos contribuiu para este resultado).

A hipótese aqui é que, além do desempenho econômico, a regulação federal exercida pela LRF pode ajudar a explicar o comportamento fiscal dos governos municipais. Com o intuito de verificar a influência da LRF no comportamento fiscal dos municípios, optou-se por dividir a série analisada em dois períodos, tomando como referência a introdução da LRF, a fim de observar os movimentos convergentes e divergentes em relação ao ajuste nos anos anteriores e posteriores à vigência desta regulação federal.

No período 1998-2000 (do início da série até a introdução da Lei), nota-se uma convergência ao ajuste no resultado geral da amostra e em todos os oito grupos analisados, já que os municípios partiram de uma situação de déficit e conseguiram reverter o resultado primário nestes anos. Já no período posterior à LRF (2000-2007), o comportamento observado foi contrário ao ajuste, tanto no resultado médio da amostra, assim como em quase todos os grupos, com exceção daquele que reúne os municípios mais pobres (Gpib4).

Quando a linha de corte muda para o primeiro ano após a promulgação da LRF (2001) e, desta forma, dividi-se novamente a série em duas partes, na primeira delas

(período 1998-2001), o comportamento dos municípios (todos os grupos) é bastante austero e convergente ao ajuste fiscal nos anos anteriores e nos primeiros dois anos de vigência da Lei; nos anos seguintes (2001-2007), em contrapartida, o comportamento divergente se torna ainda mais digno de nota, pois além da maior intensidade e o mesmo foi registrado em todos os oito grupos.

Esta tendência divergente nos anos posteriores à lei pode ser explicada pelo ajuste já feito no período anterior e nos seus primeiros anos de vigência, já com o ajuste em marcha por conta de regulações anteriores à lei fiscal. Após terem conquistado o equilíbrio fiscal, é possível que os governantes tenham percebido que estavam distantes dos limites estabelecidos pela LRF, identificando uma “folga” e a possibilidade de um comportamento menos austero¹⁶ sem, contudo, ameaçar o equilíbrio conquistado.

Nos três primeiros anos analisados, que correspondem ao ano de implantação da LRF e aos exercícios imediatamente anterior e posterior à sua introdução, observou-se um claro movimento convergente em direção ao ajuste, o qual teve início antes da LRF estar em vigor, mas com as finanças municipais já reguladas por mecanismos anteriores. Nos anos seguintes, sob vigência da LRF, estabeleceu-se um compromisso mais duradouro com a austeridade fiscal, o que permite interpretar a LRF como um esforço de tornar as instituições orçamentárias mais orientadas ao ajuste. No caso específico do resultado primário, não há nada diretamente na lei que proíba o resultado negativo, mas tal resultado é induzido em função dos limites impostos às operações de crédito, da impossibilidade de contratação de empréstimos quando o governo estiver acima do limite máximo de endividamento e, principalmente, da “regra de ouro” que proíbe o déficit corrente. Diante destas regras, o comportamento fiscal dos municípios ficou mais moldado em torno do compromisso de ajuste, sem que fossem registrados déficits anuais elevados e resultados recorrentemente negativos, mesmo com a maioria dos municípios abaixo dos limites definidos pela Lei.

Portanto, os resultados mostram que a introdução da LRF não pode ser interpretada como um “divisor d’água”, mas sim como a consolidação de um processo¹⁷ em direção à indução de um comportamento fiscal mais austero dos governos subnacionais, inclusive no nível municipal. Mesmo com a tendência divergente em relação ao ajuste observada nos anos posteriores à promulgação da Lei, em nenhum momento o equilíbrio fiscal foi ameaçado.

Através da análise empírica do comportamento fiscal municipal nos anos posteriores à LRF, foi possível identificar outro possível fator determinante: um novo ciclo político das finanças municipais¹⁸. De acordo com este ciclo, os governos municipais promovem ajustes nos anos inicial e final do mandato, enquanto que nos dois anos intermediários a tendência observada tem sido predominantemente divergente ao ajuste. Ou seja, há evidências de que o comportamento padrão dos governos municipais é “fazer caixa” no primeiro ano, no qual os governantes alegam a necessidade de “arrumar a casa” e de planejamento para implantação dos seus planos de governo; nos dois anos seguintes, os governantes aumentam as suas despesas em proporção superior à expansão da arrecadação, conforme observado em três dos quatro anos intermediários pós-LRF, excetuando apenas o exercício de 2003 que, por conta do fraco desempenho econômico, sofreu uma queda da receita e também uma queda (em menor grau) das despesas; por fim, o último ano de mandato corresponde ao momento em que os governantes estão submetidos à maior regulação e, em função das restrições especiais para estes exercícios, o resultado primário tende a ser positivo, conforme observado nos dois últimos anos de mandatos analisados (2000 e 2004). Considerando este ciclo político, é importante ressaltar que a trajetória divergente observada no período posterior à Lei pode ser amenizada ou revertida quando

os dados de 2008 forem incluídos na análise, caso o resultado esperado de superávit para os últimos anos de mandato se confirme¹⁹.

Conclusão

O estudo demonstrou que a LRF cumpriu sua função de reguladora da gestão fiscal municipal e foi capaz de estabelecer um compromisso mais crível e duradouro com o ajuste fiscal, um dos pilares da política econômica. Em suma, conclui-se que:

1. Os esforços em prol de uma postura orçamentária austera foram significativos nos primeiros anos do período analisado e, até mesmo, antes da promulgação da Lei Fiscal, o que indica que o processo de ajuste já tinha se iniciado através de regulações anteriores, tais como a Lei Camata, as cláusulas dos acordos de renegociações das dívidas, as exigências para a assinatura de convênios com o governo federal e as regras para concessão de crédito dos bancos públicos (BNDES, Caixa Federal e Banco do Brasil) ou para as transferências voluntárias da União;
2. A Lei deve ser interpretada como o fim de um processo de ajuste e não como um início de uma nova era nas finanças públicas no Brasil;
3. Não obstante, a introdução da LRF tornou as instituições orçamentárias mais rígidas e as regras ganharam um caráter permanente. O comportamento divergente observado após a edição da Lei Fiscal, só foi possível por conta de uma situação mais confortável da grande maioria dos municípios em relação aos limites e restrições colocados na Lei;
4. Constatou-se no período posterior a promulgação da LRF, um novo ciclo político das finanças municipais, o qual alterna comportamentos convergentes ao ajuste nos anos inicial e final da gestão, com comportamentos divergentes nos dois anos intermediários do mandato. Estudos posteriores poderão confirmar se este ciclo ocorrerá nos próximos anos e mandatos.
5. Os déficits registrados nos anos intermediários não foram elevados e normalmente são compensados pelos superávits registrados nos outros anos (primeiro e último) da gestão, garantindo assim um resultado primário positivo, quando considerado os quatro anos de um mandato;
6. Portanto, é possível afirmar que a Lei Fiscal estabeleceu um comportamento-padrão entre os governos municipais adequado às exigências de ajuste fiscal colocadas pela política macroeconômica. Salvo raras exceções, os resultados primários observados e seu caráter cíclico foram constatados em todos os grupos de municípios, classificados segundo a população e o PIB municipal.

Apesar da LRF não proibir resultados primários negativos, os limites impostos às operações de crédito, as restrições à criação de despesas correntes, a proibição de déficit corrente (regra de ouro) em conjunto com as regras de transparência e de planejamento produziram efeitos que garantiram o equilíbrio fiscal no longo-prazo, mesmo com a maioria dos municípios estando bem abaixo dos limites estabelecidos pela Lei. Ainda que, em alguns anos, a tendência observada tenha sido divergente ao ajuste, este comportamento não ameaçou em nenhum momento o equilíbrio fiscal, pois ele foi compensado por superávits primários maiores em outros exercícios, especialmente nos primeiros e últimos anos de cada mandato.

Entretanto, defende-se aqui que a LRF é a consolidação de um processo que foi iniciado por outros mecanismos de regulação – tais como, a Lei Camata e a renegociação das dívidas – e não como um divisor de águas, diferente das análises de organismos internacionais (LEITE, 2002) e de Afonso e Araújo (2006) e Serra e Afonso (2007). A aprovação da lei conferiu um caráter permanente às regras já vigentes em acordos e que eram pré-requisitos para as transferências voluntárias e para concessão de empréstimos e, com isso, estabeleceu um padrão de comportamento fiscal mais permissivo ao ajuste.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, F. A. (2005). Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun.
- AFONSO, J. R. & ARAÚJO, E. A (2006). Local Government Organization e Finance: Brazil. In: SHAW, A. (ed.). *Local Governance in Developing Countries*. Washington D.C.: World Bank.
- ALMEIDA, M. H. T (2005). Recentralizando a Federação. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun.
- ARRETCHE, M. (1999). A federação brasileira: crise ou construção? *Revista Teoria & Debate*, n. 41, p. 21-26, jul.1999.
- _____. (2009). Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995. *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377 a 423, jun.
- BRASIL. *Constituição de 1988*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.
- BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04/05/2000 (*Lei de Responsabilidade Fiscal*). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
- COSSIO, F. B. (2005). Consenso político com relação à necessidade de disciplina fiscal dos Estados: um estudo da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: STN. *Finanças Públicas*. 1 ed. Brasília: UNB.
- DELFINO NETTO, A. & GIAMBIAGI, F (2005). O Brasil precisa de uma agenda de consenso. *Boletim de Conjuntura - IPEA*, Rio de Janeiro, n. 71, dez.
- FIORAVANTE, D. G. et al. (2006). Lei de Responsabilidade e Finanças Públicas Municipais: Impacto sobre a despesa de pessoal e endividamento. *Texto para discussão – IPEA*, Rio de Janeiro, n. 1223, out.
- GIUBERTI, A. C. (2005). Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeitos sobre o Gasto com Pessoal dos Municípios Brasileiros. *XXXIII Encontro Nacional de Economia*, Natal, RN, Brasil.
- LEITE, A. D. (2002) *O Novo Governo e os Desafios do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- LIMA, E. C. P. (2003). A Disciplina Fiscal no Brasil: Atuais Instituições Garantem Equilíbrios Permanentes? In: STN. *Finanças Públicas*. 1 ed. Brasília: UNB.
- LOPREATO, F. L. C. (1997). Um novo caminho do federalismo no Brasil? *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 9, p. 95-114, dez.
- _____. (2002). *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: UNESP.
- LOUREIRO, M. R. (2001). Instituições, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.16, n.47, p. 75-96.

MENEZES, R. T. (2006). *Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os componentes de despesas dos Municípios Brasileiros*. In: STN. *Finanças Públicas*. 1 ed. Brasília: UNB.

MORA, M & GIAMBIAGI, F. (2007). Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual. *Revista de Economia Política*, v. 27, n. 3 (107), pp. 472-494, jul.

NUNES, S. P. P. & NUNES, R. C. (2003). Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: Uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum. *Texto para discussão - Departamento de Economia da UNB*, Brasília, n. 276, jan.

PRADO, S. (2007). A Questão Fiscal na Federação Brasileira: diagnósticos e alternativas. Brasília: IPEA/ CEPAL, mar. (Relatório de Pesquisa “Brasil: o estado de uma nação”).

REZENDE, F. (2001). *Finanças Públicas*. 2ªed. São Paulo: Atlas, 2001.

SERRA, J. & AFONSO, J. R. (2007). El federalismo fiscal em Brasil: una visión panorámica. *Revista del Cepal*, Santiago, n.91, abr.

SHAH, A. (2000). *Federalismo Fiscal y Governabilidad Macroeconómica: en lo próspero y en lo adverso? Trimestre Fiscal*, Guadalajara, v. 69, mar.

SILVA, V. (2005). Regulando o Regulador: Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal no Federalismo Brasileiro. *III Ciclo de Debates em Economia Industrial, Trabalho e Tecnologia*, São Paulo, SP, Brasil.

SOUZA, S. S. (2003). *Entre Performance Política e Performance Fiscal: O Legado do Governo Cardoso para o Federalismo Fiscal Brasileiro*. In: STN. *Finanças Públicas*. Brasília: UNB.

TER-MINASSIAN, T. (1997). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: IMF.

TESOURO NACIONAL, BRASIL. (s.d.). *Lei de Responsabilidade Fiscal - Cartilha* (online). disponível em: www.stn.fazenda.gov.br.

_____. (2008). *Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998-2007* (versão preliminar). disponível em: www.stn.fazenda.gov.br.

TOLEDO, F. C. & ROSSI, S. C. (2002). *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada*. São Paulo: NDJ.

VARGAS, N. C. (2006). Estados no Brasil e o controle fiscal e financeiro pela União no pós-Real. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – IE/UNICAMP, Campinas.

¹ Para o nível estadual, já existem bons estudos sobre os efeitos da regulação federal sobre os comportamentos fiscais dos estados, que abrangem desde as contrapartidas exigidas para a renegociação das dívidas dos governos estaduais até as regras expressas na LRF, como são os casos de Vargas (2006), Cossio (2005), Lopreato (2002).

² O levantamento abrange uma amostra de 3.572 municípios, ou seja, 64% do total. De acordo com STN (2008), esta amostra comporta quase 75% da população e responde por 77% do total do PIB municipal (ano-base 2000).

³ Com o controle da inflação, não havia mais a possibilidade dos governos se utilizassem da estratégia de postergar os repasses de recursos para equilibrar suas contas – o chamado “Efeito Patinkin”, uma vez que as receitas eram de alguma forma corrigidas pela inflação, enquanto que a maior parte das despesas governamentais não eram indexadas (Rezende, 2001).

⁴ Segundo Lopreato (1997, p.99), a solução para a crise das finanças estaduais deveria passar necessariamente pelo redesenho das relações intergovernamentais e das regras de coordenação federativa, que ultrapassaria a esfera estritamente fiscal, já que os estados dispunham de autonomia e de articulações financeiras com bancos estaduais e também com a União. O autor ressalta duas questões federativas que prevaleceram em debate até a implantação do Plano Real: de um lado, a necessidade de adequação entre a participação das esferas de governo na receita tributária e nos encargos e, de outro, a busca por um equilíbrio entre a força de regulação federal e o grau de autonomia financeira dos estados.

⁵ Segundo Souza (2003), quando os benefícios de gastar excedem os de restringir o gasto, os entes federados se vêem numa situação de soft budget constraints. O caso diametralmente oposto revela a presença de hard

budget constraints. Neste sentido, ao aumentar as restrições e as punições que foram colocadas na forma de lei, a LRF institui o *hard budget constraints* nas instituições orçamentárias brasileiras.

⁶ A LRF cria um sistema de controle institucional múltiplo, que permite que todos os poderes estejam sujeitos igualmente ao cumprimento de regras e à fiscalização. Há punições institucionais que inclui a suspensão de transferências voluntárias, de operação de crédito e de garantias, além de pessoais aos gestores responsáveis, tais como a perda de cargo, a inabilitação para o exercício de função pública, a prisão e multa. Estas últimas punições estão disciplinadas na Lei 10.028/00, conhecida como Lei de Crimes Fiscais. (Nascimento, 2002)

⁷ Esta análise em perspectiva comparada com outras experiências internacionais está fora do escopo de análise deste artigo. Para um maior aprofundamento, ver Loureiro (2001).

⁸ Os limites para a dívida eram de 2 e 1,2 para Estados e municípios, respectivamente.

⁹ Os limites para as despesas de pessoal da União em 50% e as de Estados e municípios em 60%.

¹⁰ No caso dos municípios, a receita bruta é igual à receita líquida, pois não há transferências para outros níveis de governos.

¹¹ É verdade que a LRF reafirma este limite e especifica melhor a apuração do mesmo, definindo como denominador o conceito de Receita Corrente Líquida – RCL, cujo cálculo foi especificado pela Lei. Além disso, a LRF introduziu tetos específicos para os diferentes poderes nos estados e municípios – 54% para o Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo –, que somados alcançam o limite legal de 60%, bem como foram previstas sanções pessoais aos governantes, caso este limite seja descumprido, nos termos da Lei de Crimes Fiscais nº 10.028/00. Mesmo com estas novidades em relação à regulação anterior (Lei Camata), não se pode ignorar que este item de despesa já era regulado e que boa parte dos municípios brasileiros já estava abaixo do limite de 60% reafirmado pela LRF no momento da sua promulgação. Segundo Fiorante et. al. (2006), “os dados municipais da despesa com pessoal mostram que, dos 5.212 municípios observados, a média de despesa de pessoal dividida pela receita corrente líquida encontra-se em 42,6% no primeiro período (1998 a 2000) e em 42,0% no segundo período (2001 a 2004)” (p. 12).

¹² Conforme demonstrado por Fiorante et. al. (2006, p. 18), a quantidade de municípios que ultrapassava o limite de endividamento estabelecido pela LRF, medido pelo resultado médio do indicador DCL/RCL no período de 1998 a 2000, correspondia a apenas 0,76% dos municípios brasileiros.

¹³ O recorte temporal foi definido em função da disponibilidade de dados. Embora, haja dados para anos anteriores, os mesmos possuem dois problemas que impedem sua utilização: primeiro, um nível de confiabilidade menor, o que poderia até ser resolvido por testes de consistências e a conseqüente redução da amostra; contudo, o segundo limite é mais forte, pois os dados disponíveis para o período anterior ao exercício de 1998 não permitem a construção do indicador selecionado, pois não é possível calcular a receita corrente líquida e nem o resultado primário, conceitos estes que foram mais bem definidos com a aprovação da LRF. Por outro lado, as informações para o ano de 2008 ainda não foram disponibilizadas pela STN até o presente momento (junho de 2009) e, portanto, optou-se por interromper a análise em 2007, último ano com as informações disponibilizadas.

¹⁴ Há uma relação forte entre os grupos de população e PIB, já que normalmente os municípios maiores concentram a maior parte da atividade econômica (PIB), em valores absolutos.

¹⁵ Este foi o primeiro pleito municipal após a aprovação da Emenda da Reeleição, em 1997.

¹⁶ Segundo Fiorante et.al. (2006), houve possíveis “erros de calibragem” que geraram distorções nas finanças públicas municipais, devido ao fato dos limites de endividamento e de gasto em pessoal estipulados terem colocado a grande maioria dos municípios bem abaixo deste teto, proporcionando assim uma “folga”, o que permitiu o arrefecimento da austeridade fiscal após o equilíbrio conquistado nos primeiros anos e até mesmo antes da vigência da Lei Fiscal. Por outro lado, notou-se aquela minoria que ultrapassava os limites da LRF conseguiu promover o ajuste.

¹⁷ Iniciado por regulações anteriores, tais como os acordos de renegociação de dívidas e a Lei Camata.

¹⁸ As análises empíricas deste estudo evidenciam a existência de um novo ciclo político do comportamento fiscal dos governos municipais, mas deve-se ressaltar que a confirmação de fato de um ciclo necessitaria de uma análise de um intervalo de tempo maior, o que só poderá ser feito em estudos posteriores com maior abrangência de tempo, pois até o término deste artigo, o último ano disponível para análise era 2007.

¹⁹ Até a conclusão deste artigo, os dados de 2008 não estavam disponíveis. Novamente, é importante destacar a necessidade de continuação dos estudos para verificar se o ciclo político na gestão fiscal será observado nos exercícios seguintes.