

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: EFEITOS SOBRE O GASTO COM PESSOAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Ana Carolina Giuberti
(CCJE/UFES)¹

Resumo

Este trabalho estuda o efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre os municípios brasileiros. De modo particular, avalia qual era a situação fiscal dos municípios, se essa situação necessitava ser controlada através da imposição de uma regra e se o limite imposto sobre as despesas com pessoal afeta esses municípios e contribui para redução do gasto público. Em relação à situação fiscal, os problemas de déficit corrente e gasto excessivo com pessoal não aparecem de modo generalizado. Ambos se restringem a uma pequena parcela dos municípios, o que indica que o limite imposto pela Lei não afeta na média os municípios. Entretanto, a análise do impacto da LRF sobre os municípios que especificamente enfrentavam um elevado gasto com pessoal mostra que a LRF é relevante para controlar este item de despesa.

Abstract

This work studies the effect of the recent budget rule adopted in Brazil, called Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), on its municipalities. It investigates if the problems of fiscal deficits and expenditures on salaries and wages of public employees, including retirement expenditures, were so high as to justify the imposition of a fiscal rule as were in the case of Brazilian states. It also evaluates if the limit established by the law on government's payroll had any effect on the mayors behavior towards this item of the public budget and contributed to reduce the public spending. In regard of the fiscal situation of the Brazilian municipalities, neither the fiscal deficit nor the government's high payroll appeared as generalized problem. These are problems restricted to a small number of cities, which indicates that the LRF should not have a significant effect on government's payroll. In fact, the limit imposed by the LRF is not binding for the majority of cities. On the other hand, when the analysis of the LRF's effect on the government's payroll is restricted to the cities that had a high spending on salaries and wages, the result is that the limit imposed by the law has the expected effect of controlling the high expenditures.

Palavras-Chave: despesa com pessoal, orçamento público, Lei de Responsabilidade Fiscal, Municípios

Keywords: budget, Lei de Responsabilidade Fiscal, local government

Área Anpec: Área 4 – Economia do Setor Público

Classificação JEL: H72

¹ Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo. A autora agradece a Fabiana Rocha pela valiosa orientação e a Carlos Eduardo Soares Gonçalves, a Marcos Mendes e a Naércio Aquino Menezes-Filho pelos comentários a minha dissertação, que deu origem a este artigo.

1. Introdução

Déficits públicos persistentes e o acúmulo de dívida que deles resultam são fatores de preocupação pelo efeito que produzem sobre a economia. Governos que recorrem repetidas vezes ao endividamento para cobrir déficits orçamentários necessitam elevar suas taxas de juros frequentemente para continuar financiando suas dívidas. Uma das conseqüências desse aumento de juros é o aumento da incerteza quanto à capacidade do Governo honrar seus compromissos. Juros mais altos e maior incerteza se refletem numa menor taxa de crescimento do PIB.

Numa estrutura federativa como o Brasil, o controle efetivo do déficit público estadual e municipal escapa da esfera federal, sendo este controle tão mais difícil quanto maior a descentralização dos gastos e quanto menor sua padronização. Com isso, por mais que o Governo Federal se empenhe em realizar superávits, o ajuste fiscal pode ficar comprometido se Estados e Municípios usarem os fundos públicos de forma irresponsável. A crise fiscal enfrentada pelos Estados na segunda metade da década de 90 é um exemplo das conseqüências dos gastos excessivos, bem como da falta de controle da União sobre os demais entes.

Modelos neoclássicos buscam explicar o acúmulo de dívidas como resultado da maximização de bem estar de indivíduos governados por planejadores benevolentes (ver Barro (1979)). Por outro lado, a Economia Política positiva vê esse acúmulo como o resultado da interação entre formuladores de política com preferências distintas. A forma como esta interação ocorre bem como o ambiente no qual ela está inserida dependem, por sua vez, das características político-institucionais da economia. O sistema eleitoral adotado no país, que determina como e com que periodicidade os representantes são eleitos, é uma dessas características político-institucionais. Eleições periódicas, como as dos países democráticos, geram incerteza sobre qual será a preferência da maioria no futuro. Neste caso, gastos excessivos e acúmulo de dívida seriam a forma encontrada pelo governo hoje de influenciar as políticas à disposição do próximo governante (ver Alesina e Tabellini (1990) e Persson e Svensson (1989)).

A organização do Estado, e em particular o modo como os recursos são alocados entre os responsáveis pelas decisões de gastos, é outro fator político-institucional que influencia o déficit público. Se as decisões de gastos são tomadas por diversos agentes de modo descentralizado e são financiadas por um fundo comum de recursos, tem-se uma tendência a gastos excessivos e déficit, conforme a tragédia dos comuns demonstra². Países organizados numa federação, que adotam o federalismo fiscal e nos quais os governos locais possuem como fonte de receita as transferências intergovernamentais, estão mais propensos a apresentarem este problema³.

Neste sentido, uma regra orçamentária que limite o gasto excessivo gerado pelos demais fatores é vista como benéfica para a sociedade (Tabellini e Alesina (1990)). Além disso, a literatura atribui um papel próprio para procedimento orçamentário – regras e instituições através das quais o orçamento é elaborado - na explicação do tamanho da dívida e dos déficits do governo⁴. Este tamanho dependeria da existência ou não de limites para o financiamento e emissão de dívida, de metas numéricas para determinadas variáveis fiscais, por exemplo, dívida e gasto com pessoal, da presença de uma regra de orçamento equilibrado, e do procedimento seguido para a elaboração, execução e divulgação do orçamento. Em linhas gerais, a presença de limites, metas numéricas e procedimentos de elaboração centralizados em torno de um agente como maiores prerrogativas tendem a gerar menores déficits fiscais e menor acúmulo de dívida.

No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de maio de 2000 é a norma orçamentária mais recente adotada pelo país. Sua promulgação ocorreu seguida ao episódio da crise de endividamento dos Estados brasileiros, que resultou, em 1997, no refinanciamento das dívidas de 25

² Isto ocorre devido ao fato dos direitos de propriedade não estarem bem definidos.

³ Velasco (1997).

⁴ Drazen (2002), p.697.

dos 27 Estados brasileiros pelo Governo Federal⁵. Nesta ocasião, além dos recorrentes déficits, os Estados apresentavam um histórico de gastos com pessoal bastante elevado, equivalendo em média a 79,1% da receita corrente líquida, em 1995, 65,4%, em 1996, e 59,8%, em 1997, e superando 100% no caso do Rio de Janeiro entre 1995 e 1996⁶. A LRF traz desse modo dois limites para controlar os gastos públicos: limite de endividamento e limite de gasto com pessoal. Além disso, busca controlar todos os demais aspectos do orçamento desde a formulação até a execução, e privilegia a questão da transparência ao exigir a publicação de relatórios de execução.

As regras de conduta fiscal estabelecidas na LRF se aplicam à União, aos Estados e aos Municípios de modo irrestrito. No caso do limite para a despesa com pessoal, Estados e Municípios são tratados de forma igual, ambos devendo cumprir o limite de 60% da receita corrente líquida. Em relação aos Estados, limitar este item de despesa do orçamento público trouxe o resultado esperado em termos de contribuição para o ajuste fiscal, como constatam Rocha e Giuberti (2004). De fato, os dados acima indicam que a despesa com pessoal era excessiva e uma das fontes do problema fiscal. Entretanto, pergunta-se qual era a situação geral dos Municípios brasileiros, tanto em relação aos déficits e ao endividamento, quanto do ponto de vista do gasto com pessoal, quando a LRF foi promulgada. Em particular, é importante saber se a situação dos Municípios nos últimos anos era tão grave quanto a dos Estados e, dada a sua situação fiscal, se os Municípios se beneficiaram com o tratamento dado pela LRF, em especial no caso da despesa com pessoal. Isto porque, existe um “*trade-off*” associado à imposição de uma regra. Ao mesmo tempo em que limitar o gasto público pode trazer benefícios para a sociedade, este limite pode reduzir as políticas à disposição dos governantes para enfrentar crises econômicas.

Deste modo, o objetivo deste trabalho é analisar a situação fiscal dos Municípios brasileiros e o impacto da LRF sobre as despesas municipais para o período de 1997 a 2003. Especificamente, o estudo aqui desenvolvido buscará responder se o limite imposto para a despesa com pessoal afeta de alguma forma o comportamento dos administradores no que diz respeito a esse item de despesa.

Este trabalho está assim organizado: a próxima seção traz os elementos debatidos na literatura como os determinantes do déficit público. A seção 3 caracteriza quais dos possíveis fatores que influenciam o déficit estão presentes no Brasil. A seção 4 mostra qual é a situação fiscal dos municípios brasileiros no período analisado. A seção 5 apresenta o estudo do objeto aqui proposto e a última seção traz as conclusões obtidas.

2. Literatura

Na literatura sobre déficits públicos, o modelo neoclássico apresentado por Barro (1979) pode ser considerado o ponto de partida. Neste modelo, também conhecido como modelo de suavização dos impostos (*tax smoothing*), o autor busca explicar o déficit como a forma encontrada pelo Governo de minimizar as distorções associadas a variações na tributação. Parte-se de uma economia fechada sem capital, na qual o agente representativo, que consome, trabalha e poupa, tem sua função de utilidade maximizada pelo Governo, um planejador benevolente. Com o objetivo de financiar o gasto público, o Governo tributa a renda do trabalhador, um imposto distorcivo, pois afeta a oferta de trabalho. Dado que a função de utilidade é côncava, o resultado ótimo é uma alíquota constante para o imposto. O Governo, desse modo, incorre em déficits nos períodos de maior gasto - principalmente os de guerra - e acumula dívida para evitar o aumento das distorções oriundas da oscilação da política fiscal. A contrapartida vem nos períodos de menor gasto, no qual se acumulam superávits.

Evidências empíricas apresentadas por Barro (1986) e Barro (1990) corroboram o resultado do modelo acima. No primeiro artigo, o autor mostra que o comportamento do déficit fiscal dos Estados Unidos, para o período que compreende desde a Primeira Guerra Mundial até 1982, segue o

⁵ Os Estados do Tocantins e Amapá não tiveram suas dívidas refinanciadas.

⁶ Fonte: FINBRA – Finanças do Brasil. Disponível: www.stn.fazenda.gov.br.

padrão previsto pelo modelo de *tax smoothing*, com períodos de recessão econômica e guerra influenciando de modo positivo o déficit. Em Barro (1990), estes resultados são reafirmados tanto para os Estados Unidos quanto para o Reino Unido.

No entanto, quando se olha para a experiência, tanto dos países da OCDE quanto dos países em desenvolvimento como os da América Latina a partir da década de 70, o que se observa são longos períodos de déficits e acumulação de dívida em tempos de paz, bem como resultados fiscais distintos em países com economias similares (Alesina e Perotti (1994)). Estes fatos, dificilmente se conciliam com a visão neoclássica.

No desenvolvimento dessa literatura, o ramo conhecido como Economia Política procura explicar o déficit público através de modelos para os quais o apresentado por Barro (1979) é um *benchmark* normativo⁷. Esses modelos, em sua maioria, podem ser considerados modelos positivos, pois procuram explicar os desvios observados do déficit fiscal e da dívida pública em relação ao comportamento previsto pelo *benchmark* para essas variáveis. Deste modo, alguns modelos procuram explicar o déficit e/ou a dívida incorporando o comportamento oportunista por parte dos formuladores de política, outros assumem que os eleitores sofrem de algum tipo de ilusão fiscal, e outros levantam a questão da distribuição de riqueza entre as gerações⁸. Há ainda dentro da Economia política os modelos que incorporam os aspectos político-institucionais, tais como a organização do Estado, na explicação do porquê os governos incorrem em déficits orçamentários, sejam eles persistentes ou não.

Dentre esses aspectos político-institucionais as instituições orçamentárias, que englobam, entre outras, regras como a Lei de Responsabilidade Fiscal, possuem papel crescente tanto na explicação da ocorrência de déficits fiscais e acúmulo de dívida quanto no estudo de como reduzi-los.

Entende-se por instituições orçamentárias as regras e regulamentos segundo os quais os orçamentos são preparados, aprovados e executados.⁹ Estas instituições podem ser divididas em dois grandes grupos estudados na literatura: normas formais que impõem limites quantitativos a variáveis fiscais e regras de procedimento. O primeiro grupo engloba a regra de orçamento equilibrado, limites para a emissão de dívida e restrições ao financiamento de déficits, metas numéricas para determinadas variáveis fiscais e a imposição de um teto para as despesas públicas. O segundo grupo, por sua vez, compõe-se de regras que determinam como o orçamento deve ser elaborado, aprovado e implementado pelos gestores públicos, quem pode apresentar emendas e como elas devem ser votadas, os limites para as mesmas e se o orçamento pode ser alterado ao longo de sua execução, como e por quem.

Os dois tipos de instituições orçamentárias afetam o resultado fiscal, mas a extensão com que isso ocorre depende do tipo de regra adotada. Alesina e Perotti (1996) argumentam que regras de procedimento possuem um efeito maior em termos de disciplina fiscal do que regras de orçamento equilibrado. Os autores também identificam dois tipos de instituições orçamentárias que regulam o procedimento: instituições hierárquicas, nas quais o procedimento pelo qual o orçamento elaborado é centralizado em torno do Primeiro Ministro ou Ministro da Fazenda, o que limita a capacidade do Legislativo de apresentar emendas à proposta de orçamento do Executivo; e instituições colegiadas, nos quais o Legislativo e os demais ministros do Executivo possuem participações semelhantes. Estes dois tipos de instituição também apresentam resultados fiscais distintos: os resultados fiscais serão superiores em termos de disciplina e ajuste fiscal no procedimento hierárquico quando comparados com os resultados do procedimento colegiado. Outra questão crucial apontada pelos autores é a transparência na elaboração e execução do orçamento. Instituições que garantem a divulgação dos procedimentos e resultados orçamentários para o público eliminam a assimetria de informação que permite ao governo adotar políticas que ferem a responsabilidade fiscal.

⁷ Alesina e Perotti (1994), p.4.

⁸ Para uma revisão mais abrangente dos diversos modelos de Economia Política que buscam explicar o déficit público e o acúmulo de dívida ver Drazen (2002), cap. 14.

⁹ Alesina e Perotti (1996), p.2.

Evidências empíricas dos resultados acima são encontradas, por exemplo, em Von Hagen (1992) e Alesina et al (1999). Von Hagen (1992) apresenta evidências para países da União Européia de que procedimentos mais hierárquicos levam a uma disciplina fiscal maior, enquanto Alesina et al (1996), encontram resultados semelhantes em seu estudo para os países da América Latina.

Outros estudos apresentam evidências de que regras que limitam o gasto governamental de fato alcançam seus objetivos. Em seu artigo, Abrams e Dougan (1986) apresentam um modelo no qual o orçamento é determinado pelo ponto em que o custo marginal de uma arrecadação maior por parte do Governo é igual ao benefício marginal de um maior gasto público. Com isso, limites ao endividamento podem levar a gastos menores se o custo dos empréstimos não for desprezível, pois elevam o custo marginal. Do mesmo modo, limites constitucionais ao gasto e à arrecadação de receitas afetam o resultado fiscal. Ao ser aplicado para os estados americanos e para os governos locais, este modelo apresentou como resultado que limites constitucionais reduzem o gasto público, mas limites ao endividamento não apresentam qualquer efeito.

Tabellini e Alesina (1990) mostram que regras fiscais que limitam o gasto e o déficit apresentam o efeito esperado. Em seu modelo, o fato de não saber com exatidão quem vencerá as eleições seguintes leva o governante atual a gerar um déficit orçamentário, pois isso lhe permite aumentar os gastos nas áreas de sua preferência ao mesmo tempo em que limita o gasto nas outras áreas caso seu oponente vença. Assim, regras que separam a escolha intertemporal da decisão de alocação de recursos dentro do mesmo período impedem a ocorrência de déficits por questões estratégicas.

Outros dois aspectos políticos-institucionais apresentam elementos importantes na determinação do resultado fiscal e merecem serem destacados: a forma federativa de Governo e sua interação com o federalismo fiscal, e o sistema eleitoral adotado no país.

O federalismo fiscal¹⁰ e o sistema federativo de governo, quando presentes na mesma economia, podem levar a uma piora do déficit fiscal de dois modos: via descentralização da provisão de bens e serviços e através da transferência de recursos do Governo Central para os governos locais.

A descentralização da prestação de serviços e da provisão de bens, com a transferência de responsabilidade do governo nacional para os governos locais, permite que os contribuintes exerçam uma influência maior sobre as decisões de gastos do governo. Conforme argumenta John Wallis, citado por Oates (1985), esta maior influência faz com que estes contribuintes prefiram aparelhar o setor público de modo a fornecer os bens e serviços localmente. O resultado da descentralização seria um setor público local maior, o que levaria a maiores gastos¹¹. Oates (1985), em seu estudo para os governos estaduais americanos, apresenta evidências empíricas que corroboram esta hipótese.

Por outro lado, um sistema baseado na arrecadação centralizada de tributos, com posterior redistribuição via transferências do governo central para os governos locais também pode levar a uma tendência de gastos excessivos, pois o governo local pode aumentar seus gastos sem que a contrapartida seja o aumento nos impostos pagos pelos seus contribuintes. Como os recursos arrecadados para as transferências provêm de uma base que engloba todo o país, o governo local não internaliza o custo total desse aumento do gasto público. Tem-se, deste modo, que o efeito de um aumento nos recursos disponíveis sobre o gasto público depende da origem desses recursos: o crescimento no gasto será maior para um aumento das transferências intergovernamentais quando

¹⁰ Para uma discussão detalhada das teorias de federalismo fiscal ver Mendes (2002).

¹¹ Existe na literatura a hipótese contrária de que a descentralização fiscal levaria a governos locais menores. Esta hipótese tem por base o modelo apresentado por Brennan e Buchanan (1977, 1978, 1980) no qual o Estado é o Leviatã que busca extrair o máximo de receita tributária da economia. Neste caso, a descentralização fiscal seria uma forma de limitar a ação do Leviatã: a competição entre as jurisdições pelos agentes econômicos, que são livres para migrar, reduziria a quantidade de receita extraída da economia. Oates (1985) não encontra evidências empíricas que sustentem esta hipótese.

comparado ao crescimento oriundo de uma maior arrecadação de impostos na própria jurisdição. Este efeito é conhecido na literatura como “*flypaper effect*”.

O problema acima está presente no modelo apresentado por Velasco (1997). No seu modelo, Velasco considera uma sociedade com diversos grupos de interesse que se beneficiam de diferentes gastos públicos. Além disso, a política fiscal é fragmentada, o governo fraco, no sentido de que os diversos grupos de interesse podem influenciar a autoridade fiscal a destinar transferências líquidas para as áreas em que mais se beneficiam. O resultado do *lobby* dos grupos de interesse é um viés deficitário na política fiscal, cuja razão se encontra no problema do fundo comum. Uma vez que os direitos de propriedade em relação à qual grupo pertence cada parcela do fundo de recursos não estão definidos, cada grupo sabe que o que não é gasto com um grupo será gasto com outro, o que gera incentivos para elevar o gasto acima do socialmente ótimo. Como os custos deste gasto maior por parte de um grupo são divididos entre todos, o desfecho é consumo e endividamento excessivos.

Velasco afirma que tal situação é característica de países organizados numa federação, cujas decisões de gasto são tomadas por autoridades sub nacionais, mas que não possuem receita própria suficiente para cobrir os gastos que lhe são atribuídos. A tendência nesses casos é a dependência de transferências intergovernamentais ou o acúmulo sucessivo de déficits fiscais resultando em acúmulo de dívidas, ou ambos, como ocorreu na Argentina e no Brasil nas últimas décadas.

Em relação aos sistemas eleitorais, o que torna relevante o seu estudo na determinação do déficit público é o modo como eles afetam a representação de partidos na esfera pública - e com isso a representação dos grupos de interesse que compõe a população -, pois isto se traduz em diferentes incentivos políticos e, conseqüentemente, em diferentes formas de se gerir o orçamento público. Em especial, destaca-se o modo como os sistemas eleitorais afetam o número de partidos (fragmentação partidária) e a formação de maiorias unipartidárias.

Do ponto de vista do efeito sobre a fragmentação partidária, Nicolau (2004) apresenta as proposições propostas por Maurice Duverger (1987). Segundo este autor, o sistema majoritário de um turno, no qual o candidato é eleito caso obtenha a maioria dos votos, tende ao dualismo de partidos. Já o sistema majoritário de dois turnos, que exige a maioria absoluta dos votos, e a representação proporcional, na qual o número de cadeiras conquistadas na casa Legislativa é proporcional à votação que o partido recebe, tendem ao multipartidarismo.

Em relação à formação de maiorias unipartidárias, esta seria favorecida pelos sistemas majoritários. Com isso, não haveria a necessidade de se formar coalizões tanto no momento das eleições quanto coalizões pós-eleitorais na formação de gabinetes (nos países parlamentaristas) ou ministérios (nos países presidencialistas) com o intuito de se obter maioria para governar.

O resultado é que um grande número de partidos dificulta a formação de governos unipartidários, com maioria absoluta, e gera a necessidade de se buscar apoio parlamentar por meio de coalizões. A negociação que ocorre para a formação de uma base aliada envolve a concessão de cargos e benefícios de modo a atender os diversos grupos de interesses. Esse comportamento clientelista é conhecido na literatura como “*logrolling*” ou “*pork barrel*” e leva a maiores gastos governamentais.

Evidências empíricas desse resultado são apresentadas por Alt e Lowry (1994). Os autores procuram identificar os efeitos de diferentes composições partidárias no governo sobre o déficit público dos estados americanos. A conclusão é que legislaturas divididas, ou seja, diferentes partidos com maioria em cada casa legislativa, acarretam em déficits fiscais maiores conforme esperado.

Roubini e Sachs (1989) encontram evidências de que em países industrializados nos quais os governos são divididos os déficits fiscais são maiores.

3. Como o Brasil se Enquadra nesta Literatura

Na seção anterior foram demonstrados como os arranjos político-institucionais afetam o resultado fiscal de uma economia. Em particular, foram considerados os efeitos da conjugação entre federalismo fiscal e sistema federativo de Governo e os impactos de distintas regras orçamentárias e

do sistema eleitoral vigente na economia. Deste modo, torna-se necessário neste momento situar o Brasil dentro deste quadro. O objetivo desta seção é descrever quais são os arranjos político-institucionais vigentes no país.

O Brasil está organizado numa federação desde a Proclamação da República em 1889 e, com a Constituição promulgada em 1988, adota de modo mais expressivo o federalismo fiscal, via descentralização das atividades do Governo, ao ampliar as atribuições dos Estados e Municípios¹² no que diz respeito à arrecadação de impostos¹³, à repartição dos mesmos entre os entes da Federação¹⁴ e à competência de cada ente em relação aos serviços públicos a serem prestados¹⁵. O sistema de transferência de recursos é estabelecido pela própria Constituição que prevê transferências da União para os Estados, em particular ao criar o Fundo de Participação dos Estados, da União para os Municípios, via Fundo de Participação dos Municípios, e dos Estados para os Municípios. Os Estados e Municípios podem contrair dívidas tanto internas quanto externas desde que tenham autorização do Senado Federal.¹⁶

As conseqüências dessas novas atribuições foram o aumento da responsabilidade de Estados e Municípios nos que diz respeito à prestação de serviços públicos, sem a contrapartida de receita própria, e, portanto, uma maior dependência de transferências intergovernamentais. Em 2002, por exemplo, em média 50% da receita corrente dos Municípios era oriunda de transferências da União¹⁷. Este resultado por sua vez abre a possibilidade para que ocorra o efeito *flypaper* previsto pela literatura. De fato, como mostram Carvalho e Cossio (2001), este efeito está presente nas finanças dos Municípios brasileiros, sendo este fenômeno mais forte nas regiões Norte e Nordeste do país. Aliado a isso o fato do Governo Federal ir ao auxílio de Estados e Municípios em momentos de crise e assumir para si parte da dívida destes entes, como no caso da crise financeira dos Estados em 1997, que culminou com o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal no qual o governo reduziu o saldo devedor por meio de subsídios e redução dos encargos financeiros, temos um cenário ainda mais favorável à geração de déficits excessivos. Ao socorrer Estados e Municípios, o Governo Federal sinaliza que parte dos custos desse endividamento excessivo não é arcado pelo próprio ente que o gerou, mas sim dividido entre todos. A não internalização integral desses custos gera incentivos para maiores gastos e endividamento¹⁸.

No que diz respeito ao sistema eleitoral, o Brasil adota dois sistemas distintos de acordo com o cargo a ser ocupado. Para a eleição dos cargos de presidente, governador e prefeito de municípios com população superior a 200 mil habitantes o sistema utilizado é o majoritário de dois turnos, exigindo maioria absoluta dos votos para que um candidato seja eleito. Para o cargo de prefeito cujo município possui população inferior a 200 mil habitantes, o candidato é eleito pelo sistema de maioria simples. Os cargos do Poder Legislativo são eleitos pelo sistema de representação proporcional com lista aberta. Com isso, dificilmente o partido do candidato eleito para o cargo executivo consegue obter maioria na casa legislativa apenas com o resultado das eleições. De fato, na última década, todos os presidentes tiveram que buscar apoio para governar, formando governos de coalizão. Do mesmo modo, este padrão de busca por base de apoio se reproduz nos Estados e Municípios do país.

Em relação às regras orçamentárias adotadas pelo país, a que possui maior destaque tanto pela abrangência e imposições que coloca aos administradores públicos quanto pelo fato de ter sido

¹² Segundo, o jurista José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 1997, p.589-590) "... o sistema constitucional [a partir de 1988] eleva os municípios à categoria de entidades autônomas, isto é, entidades dotadas de organização e governo próprios e competências exclusivas...", fazendo com que suas decisões de gasto afetem a dívida e o déficit públicos do país.

¹³ Artigos 153 a 156 da Constituição Federal.

¹⁴ Artigos 157 a 162 da Constituição Federal.

¹⁵ Artigo 23 da Constituição Federal.

¹⁶ Artigo 52 da Constituição Federal.

¹⁷ Fonte: Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios 2002. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. www.stn.fazenda.gov.br

¹⁸ Velasco (1997).

adotada recentemente é a Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja análise do impacto sobre os gastos municipais é o objetivo deste trabalho. Entretanto, o histórico de instrumentos de controle fiscal apesar de recente antecede a LRF.

A Constituição de 1988, no art.169, já previa uma regra a ser fixada em Lei Complementar limitando as despesas com pessoal ativo e inativo. Ademais, encontramos no Capítulo II, Seção II, as normas fixadas para a elaboração do orçamento público da União que possuem como base as leis orçamentárias do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA). A primeira deve estabelecer de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, abrangendo um período de quatro anos, a ser enviada para apreciação do Poder Legislativo no primeiro ano de mandato do presidente. A LDO possui o papel de orientar a elaboração da LOA e deve compreender as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital, para o exercício financeiro subsequente, bem como dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências oficiais de fomento. A LOA, por sua vez, é formada por três orçamentos, compreendendo o orçamento fiscal da União, incluindo todos os poderes, fundos, órgãos e entidades de administração direta e indireta, o orçamento de investimento das empresas que a União detém maioria do capital social com direito a voto, e o orçamento da seguridade social. Esta lei é o principal instrumento de controle do orçamento público, cujo objetivo é administrar o equilíbrio entre despesas e receitas. A PPA, LDO e LOA são regras orçamentárias que disciplinam o processo de elaboração do orçamento e são de iniciativa exclusiva do Presidente.

3.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal

A LRF foi introduzida como um instrumento para conter os déficits públicos e endividamento crescente das unidades da federação. Entretanto, ela não se restringe apenas a impor limites ao gasto e ao endividamento, mas também contempla o orçamento como um todo ao estabelecer diretrizes para sua elaboração, execução e avaliação, o que a torna o instrumento de controle fiscal mais abrangente já instituído no país.

Em relação ao processo de elaboração do orçamento, a base da LRF está nas leis orçamentárias já vigentes: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA). Entretanto, impôs essas normas de elaboração do orçamento público aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Seu papel, neste caso, foi o de estabelecer a obrigatoriedade de se incluir na LDO um Anexo de Metas Fiscais, o qual deve conter as previsões de receitas e despesas, bem como os resultados nominal, primário e o montante da dívida pública para o exercício a que se refere a LDO e os dois anos seguintes, e um Anexo de Riscos Fiscais, que deve avaliar os possíveis fatos que irão impactar nos resultados fiscais estabelecidos para o exercício. Além disso, estabelece que a LOA deve apresentar um demonstrativo de compatibilidade do orçamento com as metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO; a previsão da reserva de contingência, em percentual da receita corrente líquida (RCL), destinada ao pagamento de restos a pagar, passivos contingentes e outros imprevistos fiscais; e as despesas relativas à dívida pública mobiliária e contratual, bem como as respectivas receitas, com exceção do refinanciamento da dívida que deve ser demonstrado de forma separada. Essas medidas trazem uma maior transparência no processo de elaboração do orçamento e visam a garantir a consistência entre objetivos e execução.

No que diz respeito aos gastos públicos, a LRF estabeleceu limites rígidos para o gasto com pessoal e endividamento público, bem como mecanismos claros para a correção de eventuais desvios. Em caso de arrecadação de receitas menor do que o previsto, o ente fica impossibilitado de fazer empenhos de modo a garantir o cumprimento das metas fiscais, exceto se as despesas forem de caráter obrigatório, constitucionais ou legais, ou se forem ressalvadas na LDO, ou ainda, se o empenho estiver ligado ao serviço da dívida. Além disso, a LRF instituiu a chamada “Regra de Ouro”, na qual os entes ficam proibidos de contratar empréstimos para fazer frente a despesas correntes, ou seja, o montante de operações de crédito em cada exercício fica limitado ao montante

da despesa de capital. A fim de evitar comportamentos oportunistas por parte dos governantes em anos de eleição, especialmente em caso de reeleições, foram instituídos mecanismos de controle das finanças públicas específicos para estes períodos. E novas despesas de caráter permanente (por prazo superior a dois anos) só podem ser criadas com a contrapartida de uma fonte de receita ou a redução de outra despesa. Os limites impostos pela LRF devem ser observados durante toda a execução do orçamento.

Por último, a questão da transparência volta a ser contemplada com a obrigatoriedade da publicação, ao fim de cada semestre, do Relatório Resumido de Execução Orçamentária por todos os Poderes, bem como a entrega ao final de cada quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal, contendo os demonstrativos do período do exercício, a comparação entre os limites estabelecidos pela lei e o alcançado pelo ente, e a indicação das medidas corretivas adotadas caso algum limite tenha sido ultrapassado.

Dentre todas as questões contempladas pela Lei, os limites de gasto com pessoal e endividamento e a Regra de Ouro são os pontos que mais afetam o gasto público e atuam diretamente no sentido de conter déficits e acumulação de dívidas. No caso do limite com pessoal, além dos limites globais de 60% da receita corrente líquida para Estados e Municípios e de 50 % para a União - já em vigor desde a Lei Complementar n.º 96¹⁹ -, passam a vigorar os limites por poder e para cada nível de governo (ver tabela A1 no ANEXO A). A imposição de limites específicos para o gasto com pessoal está ligada ao fato deste ser o principal item de despesa corrente e apresentar um histórico elevado por um longo período, especialmente no caso dos Estados brasileiros. Entre 1996 e 2000, os gastos desse item nos Estados se mantiveram na média de 67% de suas receitas líquidas²⁰. Gastos elevados com o funcionalismo público reduzem a receita disponível para fornecer serviços públicos básicos e para investir, em especial, no item infraestrutura.

Em relação ao endividamento, os limites estabelecidos pelo Senado para a dívida consolidada devem atender aos seguintes critérios: não ultrapassar 2 (duas) vezes a receita líquida corrente, no caso de Estados e Distrito Federal e 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita líquida corrente no caso dos Municípios. Entretanto, o Senado Federal através da resolução nº 20 de 2003, suspendeu o cumprimento desses limites até maio de 2005. Além da dívida consolidada, as operações de crédito também são reguladas e devem obedecer ao limite acima.

Caso alguma norma estabelecida pela LRF não seja cumprida por um ente da Federação, este sofrerá sanções institucionais que vão desde a suspensão das transferências voluntárias até a suspensão de obtenção de crédito e contratação de operações de crédito a depender da norma infringida. Do mesmo modo, o governante deste ente poderá ser responsabilizado e sofrer sanções pessoais que vão desde multas e perda do cargo podendo chegar à prisão.

Observa-se, deste modo, que a LRF procurou englobar todos os aspectos das finanças públicas, o que acabou por torná-la uma lei complexa. Espera-se, no entanto, que ao cumprir todos as normas, os entes da Federação obtenham um ajuste fiscal permanente, o que poderá aumentar da disponibilidade de recursos para o investimento em programas de desenvolvimento social e econômico. A obtenção deste resultado indicará um desenho institucional adequado para o objetivo proposto para a Lei. Entretanto, o seu cumprimento por parte dos entes da federação está fortemente ligada à capacidade do Estado de punir desvios em relação às normas estabelecidas. Como mostra Drazen (2002), o Gramm-Rudman-Hollings Deficit Act que estabelecia limites para o déficit

¹⁹ Embora a Lei Complementar n.º 96, estabelecesse os mesmos limites para a despesa com pessoal que a LRF, esta última apresenta duas diferenças no que diz respeito a este item de despesa. Primeiro, a LRF estabelece limites para cada poder, o que não estava previsto pela Lei anterior. Segundo, as primeiras sanções previstas para o ente que não cumpra o limite, como suspensão das transferências voluntárias e a proibição de se conceder aumentos salariais ou criar novos cargos, são aplicadas quando o nível de gasto atingi 95% do limite estabelecido pela LRF. A Lei Complementar n.º 96 previa a aplicação dessas sanções apenas no caso do limite ser ultrapassado. Deste modo, a LRF pode ser considerada uma lei mais rígida que a anterior, e, portanto, com um efeito distinto sobre os entes.

²⁰ Dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

público dos Estados Unidos, não produziu o efeito esperado, pois quando o déficit se aproximava do limite estabelecido, o Congresso americano aprovava uma nova lei ampliando o limite anterior.

No Brasil, a LRF enfrenta seu maior teste de credibilidade com o caso de endividamento do Município de São Paulo. A razão dívida consolidada/receita corrente líquida desse Município é de aproximadamente 2,4, enquanto o limite estabelecido pela Lei é de 1,2, limite este que voltou a vigorar em maio deste ano. Caso não haja a punição dos responsáveis por esse excesso de dívida, ou o Governo Federal venha em socorro do município, a credibilidade da LRF, num país onde as leis são ignoradas com frequência, ficará abalada e sofrerá o risco de virar letra morta.

4. A Situação dos Gastos Municipais

O conjunto de variáveis políticas-institucionais vigentes no país permite concluir que os municípios brasileiros possuem uma forte tendência à geração de déficits fiscais, pois são dependentes das transferências intergovernamentais – para o período da amostra aqui analisada (1997 a 2003), as transferências de recursos da União para os municípios representaram em média 55% de sua receita corrente, enquanto as transferências dos Estados representaram em média 30% - e são administrados, em sua maioria, por governos de coalizão. Por outro lado, as regras orçamentárias seriam um contrapeso a essa tendência ao promoverem a disciplina fiscal nas suas normas de conduta. Em particular, a promulgação da LRF é tida como o grande fator disciplinador das finanças públicas brasileiras, tanto municipais quanto estaduais e da União. Seguindo o objetivo proposto para este trabalho, será investigada, neste primeiro momento, a situação fiscal desses municípios nos últimos anos. Três variáveis serão o foco desta análise: o déficit fiscal, a despesa com pessoal e as transferências intergovernamentais como percentual da receita corrente dos municípios. As duas primeiras são contempladas pela LRF que proíbe a contratação de empréstimos para cobrir despesas correntes, o que implica no equilíbrio entre receita e despesa corrente, e estabelece o limite de 60% da receita corrente líquida (RCL) para o gasto total com pessoal. A última variável mede o grau de dependência dos municípios em relação aos recursos oriundos de fora da sua base tributária.

A amostra na qual a análise aqui empreendida se baseia compreende os anos de 1997 até 2003. Entretanto, não foi possível obter dados para todos os municípios ao longo deste período. Deste modo, temos a seguinte distribuição de observações ao longo dos anos: 1997, 5023 municípios; 1998, 3806 municípios; 1999, 3836 municípios; 2000, 4615 municípios; 2001, 4878 municípios; 2002, 4130 municípios; e 2003, 4744 municípios. Os dados sobre as variáveis fiscais provêm do banco de dados Finanças do Brasil (FINBRA) disponibilizado pelo Tesouro Nacional.

Inúmeras diferenças são encontradas entre os diversos municípios do país, conferindo-lhes características próprias que influem na execução orçamentária da administração pública e no seu resultado fiscal. O número de habitantes se relaciona diretamente com a quantidade de serviços públicos que deve ser prestada como saúde, saneamento e educação. Sua localização e seus recursos naturais influem na atividade econômica que por sua vez afeta a base de arrecadação de tributos do município. Com o intuito de aprofundar a análise aqui desenvolvida, os municípios serão agrupados em quatro categorias de acordo com a classificação proposta pelo Tesouro Nacional²¹, e os resultados serão apresentados para o conjunto da amostra e para cada grupo de municípios. Segundo o critério de população, os grupos são: 1) população inferior a 50.000 habitantes; 2) população entre 50.000 e 300.000 habitantes; 3) população entre 300.000 e 1.000.000 de habitantes; 4) população maior do que 1.000.000 de habitantes²².

²¹Tesouro Nacional. Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998-2003, versão preliminar. [on-line] Disponível: www.stn.fazenda.gov.br [capturado em 13 ago.2004]

²² A numeração adotada neste trabalho na denominação dos grupos está ao contrário da apresentada no estudo do Tesouro Nacional, citado acima.

Em relação ao déficit corrente dos municípios, pode-se observar pela tabela abaixo que o percentual de municípios deficitários se reduz a cada ano²³, o que indica uma melhora na situação financeira dos municípios como um todo. Do mesmo modo, esse número de municípios decresce à medida que se passa do grupo de municípios pequenos para o grupo de municípios de maior porte. Deve-se ressaltar a queda mais acentuada após o ano de 2000, o que pode indicar um possível efeito da LRF.

Tabela 1: Percentual de Municípios que apresentaram déficit corrente

Ano/ Perc. de municípios	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Total
1997	21,9	2,3	0,3	0,0	24,5
1998	17,8	1,6	0,4	0,1	19,8
1999	13,5	0,9	0,2	0,0	14,6
2000	13,8	0,8	0,1	0,0	14,7
2001	8,4	0,6	0,0	0,0	9,1
2002	2,1	0,2	0,0	0,0	2,3
2003	1,1	0,2	0,0	0,0	1,4

Fonte: FINBRA.(Tabela elaborada pela autora).

Os dados divulgados pelo Tesouro Nacional²⁴ corroboram os resultados acima. Em 1998, os Municípios brasileiros acumularam um resultado primário deficitário de R\$ 639 milhões. Nos anos seguintes, os resultados primários apresentaram contínua melhora até o acúmulo de um superávit de R\$ 3,374 bilhões em 2001 e R\$ 1,758 bilhões em 2002. Contudo, em 2003, o conjunto dos municípios volta a apresentar um déficit primário de R\$ 645 milhões.

A análise do gráfico abaixo mostra que o excesso de gasto com pessoal que constituiu um problema para os Estados nos últimos anos, especialmente antes da renegociação da dívida com o Governo Federal, não apresenta correspondência nos municípios. A média da razão despesa total com pessoal/RCL foi de aproximadamente 0,44 para todo o período, passando de 0,45 em 1997 para 0,42 em 2003.

Gráfico 1



²³ Os resultados aqui apresentados são apenas indicativos e não permitem uma análise precisa ao longo do tempo, pois número de municípios na amostra varia a cada ano. Contudo, os resultados são corroborados pelo trabalho citado na nota anterior.

²⁴ Ver nota nº21. A amostra utilizada pelo Tesouro é uniforme ao longo do tempo e com 3215 municípios, o que difere da amostra aqui utilizada.

Este padrão se reproduz quando a análise é realizada para cada um dos grupos. A tabela 2 mostra que a razão despesa total com pessoal / RCL média ficou abaixo do estabelecido pela LRF para todo o período e para todos os grupos, independentemente do tamanho do município.

**Tabela 2: Razão Despesa Total com Pessoal/RCL
(média por ano e por grupo de município)**

Ano	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
1997	0,45	0,53	0,54	0,43
1998	0,44	0,49	0,51	0,43
1999	0,44	0,46	0,48	0,42
2000	0,45	0,47	0,48	0,41
2001	0,43	0,46	0,45	0,44
2002	0,40	0,45	0,45	0,44
2003	0,42	0,46	0,46	0,45

Fonte: FINBRA.(Tabela elaborada pela autora).

Do mesmo modo, o corte regional dos municípios mostra que na média os municípios apresentaram uma razão despesa total com pessoal / RCL menor do que o limite de 60% determinado pela Lei, em todos os anos e em todas as regiões.

**Tabela 3: Razão Despesa Total com Pessoal/RCL
(média por ano e por região)**

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1997	0,44	0,41	0,48	0,50	0,40
1998	0,47	0,41	0,47	0,45	0,42
1999	0,48	0,42	0,45	0,45	0,41
2000	0,49	0,41	0,46	0,46	0,42
2001	0,45	0,43	0,45	0,44	0,41
2002	0,38	0,38	0,43	0,39	0,40
2003	0,40	0,41	0,45	0,41	0,41

Fonte: FINBRA.(Tabela elaborada pela autora).

Entretanto, quando se olha para cada município individualmente, tem-se que, em 1997, 11,4% dos municípios gastavam acima de 60% da sua receita corrente líquida com o pagamento de servidores e encargos e que, em 2003, esse percentual se reduz para 0,9% dos municípios. O número de municípios nessa situação é maior dentro o grupo 1 e decresce à medida que a população cresce.

**Tabela 4: Percentual de Municípios com Razão Despesa Total com
Pessoal/RCL acima de 60%**

Ano/ Perc. de municípios	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Total
1997	9,1	2,1	0,3	0,02	11,4
1998	6,9	1,3	0,2	0,0	8,3
1999	6,2	0,6	0,1	0,0	6,8
2000	6,3	0,8	0,1	0,0	7,2
2001	4,5	0,4	0,0	0,0	5,0
2002	0,7	0,2	0,0	0,0	0,9
2003	0,6	0,2	0,1	0,0	0,9

Fonte: FINBRA.(Tabela elaborada pela autora).

Assim, conforme mostram os dados, o limite de 60% para o gasto com pessoal não afeta a média dos municípios (ou, para usar uma expressão da literatura internacional, “it’s not binding”). Se há a necessidade de controlar os déficits excessivos dos municípios, o que não parece ser o caso

nos últimos anos, a escolha do item despesa com pessoal como prioritária pode não ser adequada como o foi para os Estados. De fato, a correspondência entre os municípios que ultrapassaram o limite de gasto com pessoal e os municípios que apresentaram déficit corrente é baixa. Com exceção do ano de 1997, no qual aproximadamente 61% dos municípios com razão despesa com pessoal / RCL acima de 60% também apresentaram déficit corrente, nos demais anos esse percentual ficou abaixo dos 50%. Em 1998, aproximadamente 46% dos municípios se enquadraram nessa situação; em 1999, 39%; em 2000, 36%; em 2001, 20%, em 2002; 27%; e em 2003, 34% dos municípios que apresentaram gasto com pessoal acima do limite também apresentaram déficit corrente. Ou seja, não há um excesso de gasto generalizado com pessoal, nem uma forte relação entre este e a geração de déficits fiscais correntes. Entretanto, dado os resultados apresentados na tabela 4, que mostram uma queda na quantidade de municípios com gasto com pessoal acima do permitido pela Lei, queda esta mais acentuada após o ano de 2000²⁵, é possível inferir que ainda que a maioria dos municípios brasileiros não apresentasse uma situação de gasto que necessitasse ser contida por meio de uma regra, aqueles que a apresentaram se beneficiaram com a sua promulgação. Esta hipótese será testada na próxima seção.

No que diz respeito às transferências dos Estados e da União, estas representam uma importante fonte de receita corrente dos municípios. No agregado, as transferências da União representam mais de 50% da receita corrente. Na análise por grupo, constata-se que os municípios menores apresentam o percentual mais elevado, sempre acima de 50%, chegando a 61%, em 2001. À medida que se passa para municípios maiores, esse percentual diminui.

Tabela 5: Percentual da Receita Corrente oriunda de Transferências da União

Ano	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Total
1997	0,57	0,28	0,12	0,09	0,54
1998	0,58	0,35	0,23	0,24	0,56
1999	0,59	0,38	0,26	0,25	0,56
2000	0,59	0,39	0,26	0,25	0,57
2001	0,61	0,41	0,27	0,24	0,59
2002	0,55	0,34	0,22	0,20	0,53
2003	0,53	0,34	0,24	0,19	0,51

Fonte: FINBRA.(Tabela elaborada pela autora).

As transferências estaduais, como mostra a tabela 6, possuem um papel menor, porém significativo, na receita corrente dos municípios. No entanto, não apresentam a mesma correlação com o tamanho da população do município.

Tabela 6: Percentual da Receita Corrente oriunda de Transferências dos Estados

Ano/ N° de municípios	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Total
1997	0,24	0,37	0,38	0,34	0,26
1998	0,30	0,37	0,36	0,30	0,31
1999	0,30	0,36	0,35	0,29	0,31
2000	0,30	0,36	0,38	0,30	0,31
2001	0,29	0,35	0,37	0,30	0,30
2002	0,23	0,29	0,31	0,27	0,24
2003	0,34	0,39	0,38	0,31	0,35

Fonte: FINBRA.(Tabela elaborada pela autora).

²⁵ Os dados que compõem o FINBRA são dados fornecidos pelos próprios municípios ao Tesouro Nacional. Deve-se, portanto, ter em mente a possibilidade de alguns municípios recorrerem à contabilidade criativa para se adequarem à Lei. No entanto, como as contas municipais são analisadas pelos respectivos Tribunais de Contas Estaduais ou Municipais (quando for o caso), assume-se que este problema aparece em casos isolados e não afeta a análise agregada para os municípios.

A partir desses dados observa-se uma grande dependência dos municípios brasileiros em relação às transferências, sendo essa dependência maior quanto menor a população do município. De fato, a maior parte dos municípios pequenos não têm base tributária suficiente para sobreviver sem as receitas oriundas de transferências. Isto reforça a possível presença do efeito *flypaper* nas finanças municipais.

Um último item ao qual se deve prestar atenção é nível de endividamento do ente público. Segundo o trabalho divulgado pelo Tesouro Nacional²⁶, a questão do endividamento excessivo não é um problema que atinge a maior parte dos Municípios brasileiros. Ele se concentra em alguns poucos municípios e em geral nos municípios com população superior a um milhão de habitantes. O montante da dívida destes municípios equivale a aproximadamente 80% da dívida de todos os municípios analisados no trabalho. Caso notório é o de São Paulo, cuja razão dívida consolidada líquida / RCL está em torno de 2,4 (o máximo estabelecido pela LRF é 1,2). No caso dos municípios dos demais grupos a dívida é pequena, representando, respectivamente 23,5%, 13% e 4,6% da receita bruta dos municípios com população entre 300 mil e um milhão de habitantes, 50 mil e 300 mil habitantes, e população inferior a 50 mil habitantes. Deste modo, não é um fenômeno generalizado como o que ocorreu com os Estados.

5. Avaliação da LRF

Com o intuito de controlar o gasto público em todas as esferas de governo, a LRF se concentrou em dois itens de finanças públicas, o endividamento e a despesa com pessoal. Estabelecer um limite para o primeiro força os administradores públicos, senão eliminar o déficit corrente a cada ano, pelo menos reduzi-lo. Limitar a despesa com pessoal é atacar um dos principais itens de despesa pública e um dos mais suscetíveis ao uso clientelista²⁷, no qual o emprego público torna-se uma moeda de troca. Dado que o limite para o endividamento, cujo prazo para cumprimento havia sido adiado pela Resolução n.º 20 do Senado Federal, só voltou a vigorar em maio de 2005, o estudo do impacto da LRF sobre o gasto/ déficit público se concentrará no seu efeito sobre a despesa com pessoal.

Os dados apresentados anteriormente levantaram a seguinte hipótese: embora a maioria dos municípios brasileiros não apresentasse uma situação de gasto que necessitasse ser contida por meio de uma regra, aqueles que a apresentaram se beneficiaram com a promulgação da LRF. Para testá-la será utilizado um modelo logit de efeito fixo, cuja amostra engloba apenas os municípios que em algum momento cruzaram a barreira de 0,6 imposta pela Lei. As variáveis de controle utilizadas no modelo permitirão ainda verificar se de fato há uma correlação entre o grau de dependência das transferências intergovernamentais e o gasto com pessoal, conforme a teoria permite inferir, e se as resultantes do sistema político adotado pelo Brasil afetam a despesa do governo.

O modelo estimado pode ser escrito como:

$$\text{Equação 1: } P(y_{it} = 1 | x_{it}) = \Lambda(x_{it}\phi + c_i)$$

onde $i=1,\dots,5560$ e $t=1977,\dots,2003$. Os dados das finanças municipais provêm do banco de dados Finanças do Brasil (FINBRA) disponibilizado pelo Tesouro Nacional, os referentes à população do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e as variáveis políticas foram construídas a partir dos dados das eleições municipais de 1996 e 2000 disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE)²⁸. Contudo, como não foi possível obter dados para todos os municípios ao longo do período aqui analisado, tem-se um painel não balanceado.

²⁶ Ver nota nº21.

²⁷ Nunes (2003) mostra, que apesar da modernização do Estado brasileiro, iniciada no período do Governo Getúlio Vargas, a prática do clientelismo permaneceu presente no meio político, se constituindo uma das quatro gramáticas que estruturaram o Estado.

²⁸ Tesouro Nacional: www.stn.fazenda.gov.br, IBGE: www.sidra.ibge.gov.br, TSE: www.tse.gov.br.

A variável dependente y_{it} assume valor igual a um se o município i no ano t apresentada uma razão despesa total com pessoal / RCL²⁹ menor do que 0,6 e zero caso contrário, $\Lambda(\cdot)$ é a função logística, c_i é o efeito específico que capta as características dos municípios constantes no tempo e as características não-observáveis, e x_{it} e ϕ são, respectivamente, os vetores de variáveis explicativas e de coeficientes dados por:

$$x_{it} = (prt_uniao_{it}, prt_estado_{it}, pop_{it}, partidosefeivo_{it}, partidoesquerda_{it}, fracionalizacao_{it}, polarizacao_{it}, LRF_{it})'$$

$$\phi = (\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5, \beta_6, \beta_7, \gamma)$$

O impacto da Lei sobre a probabilidade dos gastos municipais gastarem menos de 60% da rua RCL com despesa com pessoal é captado nesse modelo pela variável LRF , que assume valor igual um a partir do ano em que ela entra em vigor, a saber, 2000, e zero para os anos anteriores. O ano da promulgação da lei é considerado, pois, conforme argumentam Nunes e Nunes (2003, pp. 16) “[...] ainda que se considere que, no primeiro ano, o ajuste fiscal foi parcial, porque as administrações já trabalhavam com orçamentos aprovados no ano anterior, muitos ajustes que não dependiam dos orçamentos foram efetivamente realizados”.

As variáveis $prt_união$ e prt_estado representam, respectivamente, a parcela da receita corrente oriunda de transferências da União e a parcela oriunda do Estado e medem o grau de dependência do município em relação às transferências intergovernamentais. O intuito é verificar se a descentralização fiscal, que vigora no Brasil e utiliza fortemente o instrumento de transferência de recursos, de fato induz a um maior dispêndio por parte dos prefeitos conforme a teoria explícita, e portanto, a uma menor probabilidade de se cumprir o limite de 0,6.

O efeito esperado para o número de pessoas residentes no município (pop) é ambíguo. Por um lado, quanto maior a população de uma região maior a demanda por bens públicos, como saúde, educação, saneamento, e, por sua vez, maior a demanda por mão-de-obra, o que aumentaria o gasto público e diminuiria a probabilidade de se cumprir o limite estabelecido pela Lei. Por outro lado, o custo per capita de provisão de vários bens e serviços é decrescente com o tamanho da população, devido aos ganhos de escala no fornecimento do mesmo (Alesina e Spolaore (1997)).

As variáveis que captam a influência do sistema eleitoral no gasto público são o número de partidos efetivos ($partidosefeivos$), a $fracionalização$ das preferências dos eleitores, o grau de $polarização$ da Câmara Municipal e a ideologia do partido, captada pela variável $partidoesquerda$ que assume valor igual a um caso o prefeito seja filiado a um partido de esquerda³⁰.

O número de partidos efetivos (ou partidos parlamentares efetivos) mensura os partidos e o seu peso relativo na Câmara Municipal, sendo representado pela seguinte expressão:

$$N = 1 / \sum v_i^2$$

onde v_i é a proporção de cadeiras obtida pelo partido i .

Quanto maior o número de partidos relevantes na Câmara Municipal, menor é a probabilidade do partido do prefeito possuir maioria absoluta e maior é a necessidade de se negociar uma base de apoio formando coalizões. Como mencionado anteriormente, essa negociação envolve a concessão de benefícios e cargos, o que resulta em maiores gastos públicos. O efeito esperado dessa variável sobre a probabilidade seria então negativo.

Já o indicador grau de polarização das preferências dos partidos foi construído representando a participação dos partidos de esquerda na Câmara Municipal. A idéia é que a polarização afeta o desempenho fiscal dos governos, no sentido de que quanto maior o grau de polarização maior seria o acúmulo de dívidas entre governos sucessivos³¹, o que dificulta o cumprimento do limite.

O índice de $fracionalização$ tem como objetivo medir a dispersão/ concentração das preferências do eleitorado sobre os candidatos à prefeitura do Município:

$$F = 1 - \sum v_i^2$$

onde v_i é a proporção de votos obtida por cada candidato.

²⁹ Os conceitos de despesa total com pessoal e receita corrente líquida (RCL), são definidos pela LRF (ver ANEXO B).

³⁰ Foram considerados os seguintes partidos de esquerda: PT, PCB, PCdoB, PPS, PSB, PV, PDT, PSTU, PCO.

³¹ Ver Alesina e Tabellini (1990).

Isto porque quanto maior a dispersão entre as preferências dos eleitores, maior deve ser a dívida, o gasto público, e conseqüentemente, menor a probabilidade do município cumprir o limite de 0,6. Segundo Tabellini e Alesina (1991), isto ocorre porque numa eleição cuja decisão se dá pela regra majoritária, a política implementada pelo governo é a preferida pelo eleitor mediano. Como há incertezas em relação às preferências majoritárias futuras, este usa o gasto hoje para influenciar a composição do gasto futuro a seu favor.

Por último, a variável *partidoesquerda* procura captar se de fato a ideologia afeta os gastos públicos³².

Uma nota deve ser feita em relação às variáveis políticas. No Brasil, é permitido ao político eleito trocar de partido antes do fim do mandato, ou seja, não há perda deste, embora, no caso de vereadores, deputados e senadores, o mandato tenha sido obtido através da fórmula eleitoral que considera a votação do partido ao qual o candidato era filiado no momento da eleição. Tal fato abre a possibilidade de uma baixa estabilidade da bancada partidária na Casa Legislativa.³³ Portanto, em muitos casos, a representação dos partidos políticos na Câmara de Vereadores sofre bastante alteração. Com isso, as variáveis construídas a partir dos dados das eleições municipais podem não refletir a composição política no momento da decisão de gasto. Neste caso, há a possibilidade destas variáveis não explicarem a despesa pública.

O resultado do modelo proposto na equação 1 é apresentado na coluna (a) da tabela 7 abaixo.

Tabela 7: Resultado do Modelo Logit

Variável dependente: Limite		
Variáveis Explicativas	(a)	(b)
<i>prt_união</i>	-2,708* (0,451)	-2,720* (0,450)
<i>prt_estado</i>	-3,049* (0,499)	-3,048* (0,499)
População	0,00007* (0,00001)	0,00007* (0,00001)
LRF	0,992* (0,063)	0,994* (0,063)
Partidoefetivo	0,240* (0,055)	0,244* (0,054)
Fracionalização	-1,222* (0,469)	-1,256* (0,467)
Partidoesquerda	0,125 (0,121)	-
Polarização	-1,377 (1,350)	-

Erro-padrão em parênteses e p-valor em colchetes.

* e ** significante a 1% e 5%, respectivamente.

As variáveis *prt_união* e *prt_estado* apresentaram sinal negativo e significativo, o que indica que um aumento de receita oriundo de transferências intergovernamentais maiores leva a maior gasto e reduz a probabilidade do município cumprir o limite estabelecido pela Lei. Apesar dessas variáveis não medirem diretamente o efeito “*flypaper*”, este resultado indica sua presença, conforme previsto pela literatura e encontrado por Carvalho e Cossio (2001) para os municípios brasileiros.

O aspecto político também influencia no resultado do cumprimento da Lei. Dado o sinal negativo e significativo da variável *fracionalização*, tem-se que quanto mais dispersas forem as preferências do eleitorado menor é a probabilidade de se cumprir o limite. Isto porque a maior

³²A respeito da influencia da ideologia no gasto público, a literatura apresenta evidências diversas. Feld e Kirchgässner (1999) não encontram suporte para a idéia convencional de que partidos de esquerda gastam mais. Por outro lado, Kontopoulos e Perotti (1999), em seu estudo para países da OCDE, encontram evidência de que países com governos de esquerda gastam mais do que os de direita.

³³ Para uma descrição do sistema político brasileiro e suas implicações Avelar e Cintra (2004).

dispersão das preferências induz ao aumento do gasto hoje como forma do eleitor mediano garantir o gasto de sua preferência.

O número de partidos efetivos apresentou um resultado diverso do esperado. O sinal positivo e significativo indica que quanto maior o número de partidos relevantes na arena política maior é a probabilidade do limite ser cumprido. Esperava-se o oposto, pois um maior número de atores tende a encarecer a negociação por apoio. No entanto, há a possibilidade deste efeito esperado não se refletir sobre este item da despesa pública. A negociação pode não envolver a criação de cargos no serviço público, mas sim a ocupação dos cargos já existentes e/ ou maiores verbas para outros serviços.

As demais variáveis políticas não foram consideradas estatisticamente significantes, sendo, portanto, retiradas do modelo. O resultado dessa nova estimação é apresentado na coluna (b) da tabela anterior. Observa-se que isto não afetou a significância das demais variáveis e afetou apenas marginalmente a magnitude dos coeficientes, o que leva a conclusão de que os resultados são robustos.

A população afetou a probabilidade do limite ser cumprido de modo positivo e significativo., o que indica um possível efeito de ganho de escala no fornecimento de bens e serviços públicos.

Por último, tem-se o resultado apontado pelos dados apresentados sobre a situação fiscal dos municípios brasileiros. A LRF é positiva e significativa, o que significa que apesar de não afetar o conjunto dos municípios como um todo, ela é relevante para aqueles que apresentam um gasto elevado com pessoal.

6. Conclusão

A questão do déficit do setor público é amplamente debatida na literatura, que busca os seus determinantes não apenas nos fatores econômicos de um país, mas também nas suas características políticas-institucionais. Com isso, ganhou força na literatura a tese de que sistemas políticos que induzem a formação de governos de coalizão e a um número grande de partidos tendem a influenciar de modo positivo o gasto público. Neste mesmo sentido, adoção de um federalismo fiscal baseado na descentralização de bens e serviços públicos e apoiado fortemente na redistribuição de recursos via transferências intergovernamentais promovem um gasto excessivo por parte dos governos locais que dependem destas transferências para sobreviverem. Por outro lado, há instituições que favorecem a disciplina fiscal, como os procedimentos de elaboração do orçamento centralizados nas mãos de um único ministro e as regras orçamentárias que impõe limites ao gasto e ao endividamento públicos.

No Brasil, o déficit fiscal e o acúmulo de dívidas são uma preocupação de longa data e estão presentes em todos os níveis de Governo. A forte dependência de recursos advindos de transferências, especialmente no caso dos Municípios, e o sistema político adotado que acarreta na necessidade de coalizões para se obter maioria para governar podem contribuir na explicação desta situação. A situação mais crítica relacionada à questão do endividamento ocorreu no final da década passada quando os Estados, em situação de quase falência devido à enorme dívida acumulada, recorreram ao Governo Federal e renegociaram suas dívidas. As necessidades de se controlar de modo mais estreito o gasto público e evitar novos episódios dessa magnitude foram percebidas pelos administradores públicos e a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal é o novo instrumento de controle que a sociedade dispõe.

Entretanto, quando se olha a situação fiscal dos Municípios brasileiros os problemas de endividamento excessivo e alto gasto com pessoal não aparecem de modo generalizado como nos casos dos Estados. A razão despesa com pessoal / RCL média se manteve abaixo do limite de 0,6 estabelecido pela Lei em todo o período analisado e o percentual de municípios com déficit corrente, que já era baixo em 1997 (24,5%), passou para 1,4% em 2003. Com isso, conclui-se que para a maioria dos Municípios a Lei de Responsabilidade Fiscal não afeta o comportamento dos gestores públicos no que diz respeito ao gasto com pessoal. No entanto fica a questão de avaliar

qual foi o seu impacto sobre os municípios que enfrentavam um elevado gasto com esse item de despesa.

No estudo da segunda questão, foi estimado um modelo logit de efeito fixo, cuja variável dependente apresentava valor igual um caso o município tivesse cumprido o limite estabelecido pela LRF naquele ano e zero caso contrário. Do mesmo modo, as variáveis políticas e institucionais foram consideradas. O resultado alcançado permitiu concluir que a LRF é relevante para controlar o gasto com pessoal e que, portanto, beneficiou os municípios que apresentaram um gasto elevado com esse item do orçamento.

Referências

- ABRAMS, B.; DOUGAN, W. *The Effects of Constitutional Restraints on Governmental Spending*. **Public Choice**, v.49, p.101-116, 1986.
- ALESINA, A.; PEROTTI, R. *The Political Economy of Budget Deficits*. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n.4637, Cambridge, 1994.
- _____. *Budget Deficits and Budget Institutions*. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n.5556, Cambridge, 1996.
- ALESINA A.; SPOLAORE, E. On the Number and Size of Nations. **The Quarterly Journal of Economics**, v.112, n.4, p.1027-1056, 1997.
- ALESINA, A.; TABELLINI, G. *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt in a Democracy*. **Review of Economic Studies**, n.57, p.403-414, 1990.
- ALESINA, A. et al. *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*. **Journal of Development Economics**, v.59, p.253-273, 1999.
- ALT, J.; LOWRY, R. *Divided government, fiscal institutions and budget deficits: evidence from the States*. **The American Political Science Review**, v88, n.4, p.811-828, 1994.
- AVELAR, L.; CINTRA, A.O. (Org.) **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 1ª ed. São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.
- BARRO, R. *On the Determination of Public Debt*. **Journal of Political Economy**, v.87, n.5, p.940-971, 1979.
- _____. *U.S. Deficits since World War I*. **Scandinavian Journal of Economics**, n.88, p.195-222, 1986
- _____. **Macroeconomics**. 3ª ed. New York: John Wiley and Sons, 1990.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei Complementar n.96, de 31 de maio de 1999. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do artigo 169 da Constituição. [on-line]. Disponível: www.senado.gov.br [capturado em 4 ago.2003].
- BRASIL. Lei Complementar n.101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. [on-line]. Disponível: www.senado.gov.br [capturado em 4 ago.2003].
- BRENAN, G.; BUCHANAN, J. *Towards a Tax Constitution for Leviathan*. **Journal of Public Economics**, v.8, p.255-273, 1977.
- _____. *Tax Instruments as Constraints on the Disposition of Public Revenues*. **Journal of Public Economics**, v.9, p.301-318, 1978.
- _____. **The Power to Tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitution**. New York: Cambridge University Press, 1980.
- CARVALHO, L M. de COSSIO, F. A. B. “Flypaper Effect” e Spillovers Espaciais no Brasil: Evidências de Finanças Públicas Municipais. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v.31, n.1, p.75-124, 2001.
- DRAZEN, A. **Political Economy in Macroeconomics**. 2ª ed. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- DUVERGER, M. **Os Partidos Políticos [1951]**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FELD, L.P.; KIRCHGÄSSNER, G. *Public debt and budgetary procedures: top down or bottom up? Some evidence from Swiss municipalities*. In: POTERBA, J.; VON HAGEN, J. (Org.). **Fiscal institutions and fiscal performance**. The University of Chicago Press, p.151-179, 1999.

LIMA JÚNIOR, O. (org.). **O Sistema Partidário Brasileiro: Diversidade e Tendências 1982-94**, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

KONTOPOULOS; PEROTTI, R. *Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OCDE Countries*. In Poterba, James e Jurgen Von Hagen. **Fiscal Institutions and Fiscal Performance**. University of Chicago Press, Chicago, 1999.

MENDES, M. *Descentralização Fiscal Baseada em Transferências e Captura de Recursos Públicos nos Municípios Brasileiros*. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

NICOLAU, J. **Sistemas Eleitorais**. 5ªed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NUNES, E. **A Gramática Política do Brasil, Clientelismo e Insulamento Burocrático**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

NUNES, S.; NUNES, C. Dois Anos de Responsabilidade Fiscal do Brasil: Uma Avaliação dos Resultados à Luz do Modelo do Fundo Comum. **Trabalho de Discussão Universidade de Brasília**, n.276, 2003.

OATES, W *Searching for Leviathan: an Empirical Study*. **The American Economic Review**, v.75, n.4, p.748-757, 1985.

_____. *A Essay on Fiscal Federalism*. **Journal of Economic Literature**, v.37, n.3, p.1120-1149, 1999.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro*. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.45, n.2, p.256-301, 2002.

PERSSON, T.; SVENSSON, L. *Why a stubborn conservative would run a deficit: policy with time-inconsistent preferences*. **The Quarterly Journal of Economics**, n.104, p.325-346, 1989.

ROCHA, F.; GIUBERTI, A. C. *Consenso Político com Relação à Necessidade de Disciplina: um Estudo da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Monografia agraciada com o segundo lugar no IX Prêmio do Tesouro Nacional 2004, Tema Especial: Lei de Responsabilidade Fiscal. [on-line] Disponível: www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/index.html [capturado em 31 jan.2005].

ROUBINI, N.; SACHS, J. *Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies*. **European Economic Journal**, n.33, p.903-933, 1989.

SENADO FEDERAL (Brasil). Resolução n.20, de 7 de novembro de 2003. Amplia o prazo para cumprimento dos limites de endividamento estabelecidos na resolução 40, de 2001, do Senado Federal, que dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.[on-line]. Disponível: www.senado.gov.br [capturado em 08 ago.2004]

TABELLINI, G.; ALESINA, A. *Voting on the Budget Deficit*. **American Economic Review**, v.80, n.1, p.37-49, 1990.

TESOURO NACIONAL (Brasil). *Lei de Responsabilidade Fiscal Cartilha*. [on-line]. Disponível: www.stn.fazenda.gov.br [capturado em 29 jul. 2003]

TESOURO NACIONAL (Brasil). *Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998-2003, versão preliminar*. [on-line] Disponível: www.stn.fazenda.gov.br [capturado em 13 ago.2004]

VELASCO, A. *A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms*. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n.6336, Cambridge, 1997.

VON HAGEN, J. *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Community*, mimeo, 1992.

WOOLDRIDGE, J. **Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data**. 1ªed. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2002.

ANEXO A

Tabela A 1: Limites de Gastos com Pessoal

	Limite Global (percentual da receita corrente líquida)	Limite por poder (percentual da receita corrente líquida)
UNIÃO	50%	2,5 % para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas; 6 % para o Poder Judiciário; 0,6 % para o Ministério Público da União; 3 % para custeio de despesas do DF e de ex-territórios; 37,9% para o Poder Executivo.
ESTADOS	60%	3% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas; 6% para o Poder Judiciário; 2% para o Ministério Público; 49% para o Poder Executivo.
MUNICÍPIOS	60%	6% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas, quando houver; 54% para o Poder Executivo.

ANEXO B - Glossário das Variáveis Utilizadas

despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

receitas correntes: Receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, da agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes.

receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre os regimes de previdência quando o funcionário trabalho no setor privado (§ 9º do art. 201 da Constituição); incluídos os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, Lei Kandir, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, atual FUNDEF.

receitas de transferências da União: Transferências efetuadas pela Administração Federal para os municípios. Inclui as transferências constitucionais (Fundo de Participação dos Municípios - FPM; Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Ministério - FUNDEF; Imposto de Renda Retido na Fonte; Indenização pela Extração de Petróleo, Xisto e Gás Natural; Imposto Territorial Rural - ITR) e as transferências negociadas (SUS, salário-educação, entre outras).

receitas de transferências dos Estados: Transferências efetuadas pela Administração Estadual para os municípios. Inclui o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Ministério - FUNDEF, entre outras.