

# Déficit e Ajuste Fiscal dos Municípios Paulistas: Uma Análise para o Período 1989 – 2001 via Dados em Painel

Sergio Naruhiko Sakurai

*Faculdade de Economia e Administração (IPE-FEA-USP),  
Universidade de São Paulo, Brasil*

---

## Resumo

*O presente artigo apresenta um modelo econométrico – logit em painel – como forma de avaliar quais fatores políticos e fiscais determinam o comportamento do resultado primário orçamentário dos municípios paulistas, entre 1989 e 2001. Os resultados sugerem que o ajuste fiscal é influenciado negativamente pelos elevados gastos com folha de pagamento, mas não é influenciado pelo esforço arrecadatório e pelos diferentes partidos políticos dos prefeitos. Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a institucionalização dos critérios de endividamento publicados pela Lei Complementar 089/97 do Ministério da Fazenda parecem influenciar positivamente a probabilidade de obtenção de resultados primários positivos por parte das unidades analisadas.*

*Palavras-chave:* Dados em Painel, Déficit Público Municipal, Ciclos Eleitorais  
*Classificação JEL:* H72, P16, C23, C25

---

## Abstract

*By considering the São Paulo state municipalities, the present study develops an econometric model – panel logit – to analyze the political and fiscal determinants of budgetary surpluses / budgetary deficits during the 1989 – 2001 period. According to the obtained results, the fiscal adjustment is negatively influenced by high payroll expenditures, although apparently insensible to the municipal taxation effort and political parties differences. Additionally, the Fiscal Responsibility Law and the Brazilian Treasury 089/97 Complementary Law seem to exert a positive control on the probability of fiscal surpluses by the unities here considered.*

## 1 Introdução

É bastante proeminente o esforço do governo federal brasileiro com o objetivo de elevar ou ao menos manter nos atuais valores o superávit fiscal – apenas a título de ilustração, a Necessidade de Financiamento do Setor Público<sup>1</sup> do governo federal (como porcentagem do PIB) tem decrescido sistematicamente a partir de 2000, passando de  $-1,86\%$  para  $-2,97\%$  ao final de 2004, sinalizando assim tal empenho. A mesma tendência é observada para o caso dos estados brasileiros ( $-0,42\%$  do PIB em 2000 e  $-0,91\%$  do PIB em 2004), mas o caso dos municípios não é a princípio semelhante, ocorrendo períodos de maior ou menor

---

\* Doutorando em Economia, Instituto de Pesquisas Econômicas (IPE-FEA-USP). O autor agradece os valiosos comentários de Fernando Slaibe Postali e de um parecerista anônimo desta publicação, eximindo-os certamente de quaisquer erros remanescentes.

*Email address:* sakurai@usp.br (Sergio Naruhiko Sakurai).

<sup>1</sup> De acordo com dados do Banco Central do Brasil – Necessidades sem desvalorização cambial.

esforço fiscal ao longo dos últimos anos. De qualquer forma, o que justifica a ocorrência de déficits fiscais ou, por outro lado, o que levaria um governo a gerar superávits fiscais? Estariam estes resultados associados somente a condicionantes econômicos, ou outros elementos poderiam também influenciá-los? Em particular para os estados e municípios, estariam estes menos propensos a realizar ajustes fiscais comparativamente ao governo federal?

A análise do caso brasileiro pode ser considerada relevante uma vez que várias medidas institucionais têm sido tomadas no sentido de coibir desajustes orçamentários em todas as instâncias do poder político – entre elas, a meta de superávit primário acordada com o Fundo Monetário Internacional (estipulada em 4,25% do PIB em 2005) e a Lei de Responsabilidade Fiscal podem ser consideradas algumas das mais importantes. Embora o comportamento fiscal do governo federal seja o mais significativo e portanto, considerado o mais importante, não se pode negligenciar os resultados orçamentários advindos das demais esferas administrativas, o que justifica uma investigação mais detalhada destas, notadamente dos municípios, uma vez que as mesmas são ainda pouco analisadas pela literatura referente.

É vasta a literatura econômica a respeito dos déficits fiscais, existindo uma gama de elementos que justificam seu comportamento. Para a teoria clássica por exemplo, os superávits fiscais obtidos em períodos de expansão econômica podem ser utilizados como forma de cobrir os déficits fiscais em períodos recessivos, de modo a garantir um padrão de consumo estável ao longo do tempo [uma alusão ao conceito tradicional de *tax-smoothing* de Barro (1979) e Lucas-Jr. e Stokey (1983)]. A análise sugere que os déficits fiscais não são necessariamente indesejados, desde que o governo tenha um orçamento intertemporal equilibrado, ou seja, inserir um mecanismo que garanta um orçamento equilibrado em cada período de tempo não seria uma estratégia ótima para o gover-

nante, ao restringir as possibilidades de consumo em períodos recessivos.

Um detalhe importante a ser adicionalmente considerado na teoria clássica diz respeito à existência ou não de garantias de que o orçamento intertemporal do governo esteja, de fato, sendo respeitado (equivalência ricardiana). Este resultado pode não ocorrer caso, por exemplo, os eleitores não tenham pleno entendimento da restrição intertemporal do governo, menosprezando o custo futuro de um déficit corrente [o fenômeno da ilusão fiscal de Buchanan e Wagner (1977)].

Em uma situação em que exista a substituição regular de governantes, como ocorre em regimes democráticos, a disputa política inerente a este processo pode fazer com que os instrumentos de política econômica sejam utilizados como forma de propiciar maior sucesso político. Neste caso, se as instituições fiscalizadoras existentes não têm a efetividade esperada, déficits podem ser gerados sem a respectiva capacidade de solvência futura, o que pode gerar montantes de endividamento com sustentabilidade duvidosa. Assim sendo, o embate político pode fazer com que não sejam garantidos resultados associados a um modelo clássico de horizonte infinito, por exemplo, mas sim associados a um modelo de gerações sobrepostas, em que os custos associados a um maior endividamento na data atual seriam pagos somente pelas gerações futuras [ver por exemplo, Tabellini (1991)], gerando forte estímulo a uma gestão orçamentária menos conservadora. Seria necessário então, nesta situação, o desenvolvimento de mecanismos formais como forma de coibir o surgimento e a persistência de resultados fiscais negativos?

Partindo das colocações anteriores, alguns trabalhos têm procurado considerar variáveis de ordem política como potenciais elementos influenciadores do comportamento fiscal. Os trabalhos de Nordhaus (1975) e Tufte (1978) podem ser vistos como os

pioneiros dentro da escola dos ciclos políticos oportunistas (eleitorais), segundo a qual o calendário eleitoral seria elemento relevante na determinação de ciclos econômicos. Por sua vez, seguindo o raciocínio de Hibbs (1977) e Alesina (1987), o comportamento da economia poderia estar associado não ao calendário eleitoral em si, mas às diferenças de ideologias partidárias dos governantes, ou seja, partidos diferentes administrariam os recursos públicos de maneiras diferentes, gerando assim os denominados ciclos partidários.

Especificamente dentro da corrente literária dos ciclos oportunistas, a questão fiscal passa a ser mais enfaticamente abordada nos trabalhos de Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990). Para estes autores, a manipulação fiscal com interesses políticos não deve ser considerada de toda prejudicial, uma vez que propicia ao eleitor uma forma de extrair informações quanto à competência do gestor público que, uma vez estando no poder, deseja neste permanecer. A percepção básica do problema é que em equilíbrio, somente os bons governantes teriam capacidade de distorcer o comportamento fiscal no ano eleitoral e ainda assim assumir os “custos” no período de governo seguinte. Assim, os denominados ciclos orçamentários podem ser vistos como um *trade-off* aos eleitores ao fazer uso de um mecanismo informacional no momento de escolha dos políticos.

Os determinantes orçamentários e políticos do comportamento fiscal das unidades de governo brasileiras têm recebido crescente atenção da literatura brasileira. Entre estes, pode-se citar o trabalho de Cossio (2001), no qual é analisado o comportamento dos gastos estaduais brasileiros entre 1985 e 1997, utilizando dados em painel. Os resultados apontam para a existência de ciclos eleitorais na amostra analisada, bem como uma maior disciplina fiscal nos estados com maior participação dos eleitores nas eleições, nos estados cujo poder legislativo é considerado

mais coeso e nos estados politicamente alinhados (em termos partidários) com o poder executivo federal. Por sua vez, a competitividade por uma vaga no legislativo e a ideologia política do governador estadual parecem não influir sobre o comportamento fiscal dos estados brasileiros.

Abordando especificamente a questão dos déficits públicos, um segundo trabalho importante a ser considerado é Botelho (2002), em que também é analisado o comportamento fiscal dos estados brasileiros entre 1986 e 2000 via *logit* multinomial, utilizando os critérios institucionalizados pela Lei Complementar nº 089/97 do Ministério da Fazenda, que classifica a capacidade de solvência dos estados e municípios brasileiros. Da mesma forma que a observada com Cossio (2001), os resultados de Botelho (2002) também evidenciam a existência de ciclos eleitorais ao longo do período (menores esforços fiscais em anos eleitorais), encontrando também indícios de que os estados com maiores gastos com folha de pagamento e com maior arrecadação tributária (ambos como proporção do total de receitas correntes), bem como com preferências eleitorais mais heterogêneas são justamente aqueles com maiores dificuldades em realizar ajustes fiscais.

*É importante ressaltar* a existência de uma importante lacuna a ser abordada para o caso brasileiro, dizendo respeito aos determinantes econômicos e políticos do comportamento fiscal de seus municípios. Entre alguns dos trabalhos existentes abordando tais unidades, pode-se citar Mendes e Rocha (2004)<sup>2</sup>, no qual é analisada a probabilidade de reeleição dos prefeitos brasileiros na eleição de 2000. Segundo o mesmo, o eleitor e as instituições monitoram a performance do prefeito apenas parcialmente e a

---

<sup>2</sup> Embora os objetivos de Mendes e Rocha (2004) e do estudo aqui realizado sejam bastante diferentes, a análise dos municípios brasileiros com base em fatores políticos são suas características em comum.

probabilidade de reeleição está correlacionada com a expansão do gasto público. Por sua vez o presidente da República parece influenciar o resultado a favor de seus correligionários, mas os governadores não. Outro trabalho que pode ser também considerado é Sakurai (2004), em que, considerando um painel para os municípios paulistas (1989 a 2001) são encontradas evidências de sensibilidade dos gastos municipais em função do calendário eleitoral (notadamente nas eleições municipais de 1992 e 1996) e, em menor grau, das diferenças partidárias dos prefeitos. Entretanto, em ambos, não é feita nenhuma menção à questão dos déficits públicos.

O trabalho a ser aqui realizado tem como referencia básica o trabalho de Botelho (2002), procurando analisar quais fatores de natureza econômica e política determinam a probabilidade de um município paulista obter resultados fiscais primários positivos ou negativos. Este estudo, que compreende o período 1989–2001, analisa o comportamento fiscal de tais instâncias procurando propiciar novas contribuições à literatura, principalmente quando se leva em conta que tais unidades representam muitas vezes o ponto inicial da carreira de um indivíduo que queira ascender politicamente. Assim, surge a hipótese de que a gestão orçamentária municipal pode estar sendo, em alguma medida, manipulada com interesses políticos, além de influenciada pelos próprios condicionantes financeiros da administração orçamentária municipal

O trabalho está dividido em quatro partes, sendo esta breve introdução ao tema e revisão literária a primeira delas. Na segunda parte é apresentado o referencial metodológico utilizado, bem como uma breve descrição dos dados. Na terceira parte são apresentados os resultados e por fim, na quarta, são apresentadas as considerações finais.

## 2 Apresentação dos Dados e do Método Implementado

O objetivo desta parte do trabalho é apresentar de forma sucinta os dados utilizados na análise, bem como descrever o método de estimação implementado. O gráfico 1 apresenta as proporções de municípios nas duas categorias consideradas na análise econométrica deste trabalho, quais sejam, de resultado primário positivo e negativo (ambas, por ano da amostra), conforme presente na tabela I. O resultado primário aqui considerado segue o mesmo procedimento sugerido por Botelho (2002)<sup>3</sup> e é dado pela seguinte relação:

$$\text{Resultado Primário} = (\text{Receita Total} - \text{Receitas Financeiras} - \text{Receitas de Operações de Crédito}) - (\text{Despesa Total} - \text{Despesas de Juros e Encargos} - \text{Despesas de Amortizações})$$

Tabela I  
Categorias de solvência – Critério utilizado nas estimações

0	O município apresenta resultado primário positivo
1	O município apresenta resultado primário negativo

Os valores sugerem que a proporção de municípios que apresentem resultado primário negativo decresce sistematicamente partir de 1996, com o decorrente aumento da proporção de municípios com resultados superavitários. Em 1989, os municípios que apresentaram resultado primário positivo e resultado primário negativo representavam 79,37% e 20,63% respectivamente. Em 1996 estas proporções tornam-se próximas, indicando que 56,30% dos municípios paulistas obtiveram superávit

<sup>3</sup> Em Botelho (2002), não é considerada a dedução das receitas de alienação de bens, uma vez que seu objetivo é analisar a predisposição de se realizar um ajuste fiscal, e não a forma como este está sendo implementado.



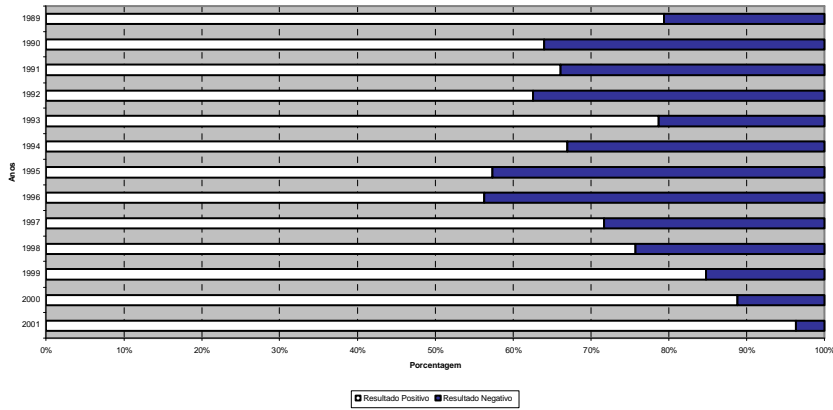


Gráfico 1

Categoriação dos municípios de acordo com o resultado primário positivo / negativo

primário e 43,70% obtiveram déficit. Já em 2001, ano final da amostra aqui considerada, estes valores passam a ser iguais a 96,34% e 3,66% respectivamente. Assim, tais valores indicam que a disciplina fiscal dos municípios paulistas parece sofrer significativa alteração ao longo do período considerado, dado que o número de municípios com resultado primário positivo apresenta elevação significativa a partir de 1996.

Partindo para a descrição do método utilizado, a análise faz uso de um modelo de probabilidade binária *logit*, considerando entretanto uma amostra que contemple tanto as variações existentes entre unidades seccionais como as variações existentes entre unidades temporais – em termos mais específicos, um *logit* em painel. Assim, em termos da forma funcional:

$$P(y_{it} = 1 | x_{it}) = \Lambda(x_{it}\beta + f_i)$$

$$P(y_{it} = 0 | x_{it}) = 1 - [\Lambda(x_{it}\beta + f_i)]$$

Em que, sendo  $i(i = 1, \dots, N)$  cada unidade seccional e  $t(t = 1, \dots, T)$  cada unidade temporal da amostra,  $y$  é o resultado ob-

servado entre os dois possíveis (0 ou 1),  $x$  denota o conjunto de regressores e  $f_i$  a característica intrínseca (supostamente não observada e constante ao longo do tempo) a cada unidade seccional – o efeito fixo. Pressupõe-se que a distribuição dos resultados segue uma distribuição logística, aqui denotada pela letra grega  $\Lambda$ <sup>4</sup>.

As unidades seccionais são os 572 municípios existentes no estado de São Paulo e as unidades temporais compreendem os anos de 1989 a 2001<sup>5</sup>. As variáveis fiscais foram obtidas junto à Fundação SEADE<sup>6</sup> e as variáveis políticas foram obtidas junto ao TRE-SP.

A variável dependente considerada assume o valor 1 caso o resultado primário do município seja negativo e assume o valor 0 caso o mesmo seja positivo. Assim sendo, na análise das regressões, coeficientes positivos estariam associados a probabilidades de obtenção de resultados primários negativos, e vice-versa. Ressalta-se também que o critério aqui utilizado é mais simples que o institucionalizado pela portaria 089/97 do Ministério da Fazenda, uma vez que este sugere quatro categorias de classificação de solvência da dívida municipal, e não ape-

---

<sup>4</sup> Ressalta-se que o modelo de probabilidade binária *logit* foi aqui considerado em detrimento de um modelo simples de probabilidade linear uma vez que a utilização deste último está associada à presença de heteroscedasticidade e ao fato das probabilidades esperadas não se situarem necessariamente no intervalo  $[0, 1]$ . Para maiores esclarecimentos, ver Wooldridge (2002).

<sup>5</sup> Os 572 municípios considerados são aqueles existentes desde 1989, ou seja, os municípios criados ao longo do período analisado foram excluídos procurando evitar problemas associados à uma potencial endogeneidade na criação dos mesmos. Por sua vez, o período 1989-2001 foi utilizado devido à falta dos dados para a consideração de um horizonte temporal mais amplo.

<sup>6</sup> Valores em reais de 2004, via utilização do IGP – DI.

nas duas. É importante ressaltar que a classificação oficial e a amostra aqui considerada trazem a possibilidade de estimação de um modelo *logit* ordenado em painel, entretanto, a literatura econométrica ainda não desenvolveu com consenso um estimador efeitos fixos para este caso<sup>7</sup> (apenas o estimador efeitos aleatórios), o que torna a análise sujeita à problemas de consistência de estimador, entre outros. Uma alternativa seria estimar um *logit* ordenado simples, considerando os municípios em apenas um determinado ano, o que tornaria a análise temporal do problema inexecutável. Assim, optou-se por estimar um *logit* (binário) em painel, procurando levar em consideração o comportamento do resultado primário dos municípios ao longo do tempo, além do comportamento ao longo das unidades municipais.

Os regressores podem ser divididos em dois grupos, sejam eles, variáveis fiscais e variáveis políticas. No primeiro caso, os regressores selecionados são os mesmos sugeridos por Botelho (2002), quais sejam:

- i) a razão Despesa de Pessoal / Receita Corrente: esta seria uma medida de rigidez orçamentária dos municípios, ou seja, um maior comprometimento dos gastos municipais com a folha de pagamento tornaria mais difícil a obtenção de resultados fiscais positivos, sendo razoável portanto esperar que tal coeficiente apresente sinal positivo nas estimações;
- ii) a razão Receita Tributária / Receita Corrente: esta seria uma medida de independência do município em relação às receitas oriundas de transferências constitucionais (da União e dos Estados). Para esta variável em particular, um sinal estatisticamente positivo poderia sugerir que os municípios com menor dependência das transferências seriam aqueles com

---

<sup>7</sup> Para maiores esclarecimentos, acessar [www.stata.com/statalist/archive/2003-09/msg001.03.html](http://www.stata.com/statalist/archive/2003-09/msg001.03.html).

maior autonomia fiscal e portanto, com maiores possibilidades de endividamento. Por outro lado, um sinal estatisticamente negativo poderia sugerir que o maior esforço arrecadatário dos municípios estivesse associado a um comportamento fiscal mais conservador, ocasionando assim uma maior disciplina fiscal. Logo, não é possível determinar *a priori* qual destas duas possibilidades seria a mais condizente com a amostra analisada não sendo possível, deste modo, esperar um determinado sinal para tal variável.

No tocante às variáveis políticas, foram consideradas:

- i) índice de fracionalização das preferências do eleitorado: tal índice, calculado para cada município e para cada período de governo, é obtido com base na fórmula *fracionalização* =  $1 - \sum_j^J v_j^2$ , em que  $v_j$  é a proporção de votos obtida por cada candidato  $j$  a *prefeito*. Tal índice, também presente em Botelho (2002) e inspirado em Tabellini e Alesina (1990), tem como objetivo mensurar a dispersão / concentração das preferências do eleitorado para o cargo executivo, sendo esperado um sinal positivo para o mesmo: uma maior dispersão das preferências (maior índice de fracionalização) estaria associada a uma maior heterogeneidade das preferências dos eleitores, dificultando a realização de ajustes fiscais;
- ii) partido do prefeito municipal: foram criadas *dummies* para cada um dos seis partidos de prefeitos municipais com maior frequência na amostra<sup>8</sup>, quais sejam, PSDB, PMDB, PFL, PTB, PT, PP (antigo PDS e PPB). Os demais partidos foram incluídos no grupo OUTROS PARTIDOS. Assim, por exemplo, a *dummy* associada ao PSDB assumiria 1 caso o prefeito de um município seja deste partido e 0 caso contrário, e assim consecutivamente para cada uma das agremiações ante-

<sup>8</sup> PMDB = 30,61%; PFL = 16,97%; PSDB = 15,23%; PTB = 9,25%; PP = 9,01%; PT = 3,73%.

riormente mencionadas (ao todo, sete *dummies* de partido). O objetivo destas variáveis é verificar se os diferentes partidos dos prefeitos municipais influenciam a probabilidade de obtenção de resultados primários positivos / negativos. Para tal, o método consiste em realizar testes de igualdade entre tais coeficientes.

iii) similaridade: foi criada uma *dummy* assumindo o valor 1 caso o partido do prefeito municipal e do governador do estado sejam os mesmos, procurando verificar se o alinhamento partidário entre estas duas instâncias influencia a probabilidade do resultado primário positivo / negativo obtido pelos municípios;

Além das variáveis fiscais e políticas, foram inseridas também *dummies* de tempo [*dummies* para cada ano da amostra, ou seja, a *dummy* de 1989 assume 1 neste ano e 0 nos demais, e assim consecutivamente para cada ano da amostra (1989 a 2001), sendo geradas ao todo treze variáveis desta natureza], com o objetivo de controlar as estimações por eventuais fatores anuais que influenciem todos os municípios de forma homogênea (medidas de política macroeconômica ou choques internacionais, por exemplo), bem como com o objetivo de analisar como se comportam as probabilidades de resultados primários positivos / negativos nos anos eleitorais. Para realizar o teste dos ciclos eleitorais, o procedimento empregado consiste em realizar, para cada ano eleitoral, dois testes estatísticos de igualdade de coeficientes, ou seja, testa-se se a *dummy* de um ano eleitoral é estatisticamente igual a *dummy* do ano imediatamente anterior ou se é estatisticamente igual à *dummy* do ano imediatamente posterior. A inclusão das *dummies* de partido e das *dummies* de tempo, conforme descritas, segue o mesmo procedimento sugerido por Sakurai (2004) e tem como objetivo básico captar evidências de ciclos partidários e eleitorais na amostra considerada, conforme já descritos na introdução deste trabalho.

### 3 Apresentação e análise dos resultados

A tabela II (vide apêndice I) apresenta os resultados das estimações obtidas por três métodos: efeitos aleatórios, efeitos fixos e dados agrupados (*pooled* – sem considerar as características de painel da amostra). É apresentado também o teste de Hausman<sup>9</sup>, que no caso em questão, aponta para a consistência do estimador de efeitos fixos. Desta forma, a análise dos resultados, bem como os testes realizados no apêndice II e os gráficos apresentados no apêndice III estão baseados nos coeficientes obtidos por este método de estimação. Ressalta-se que para evitar multicolinearidade perfeita no modelo, foram retiradas as *dummies* associadas ao PT e ao ano de 1989.

O indicador Receita tributaria / Receita corrente não apresenta valor estatisticamente significativo, o que sugere que o esforço arrecadatório dos municípios parece não influenciar o resultado primário dos mesmos. Por sua vez, o indicador Despesa de pessoal / Receita corrente apresenta significância estatística bem como o sinal esperado, sinalizando que os municípios com maiores gastos com folha de pagamento são justamente aqueles com maiores dificuldades de obter superávits fi-

---

<sup>9</sup> No caso do modelo *logit*, o estimador de efeitos aleatórios pressupõe que  $f_i|x_i \sim \text{Normal}(0, \sigma_c^2)$ , podendo assim gerar estimações potencialmente viesadas no caso de não validade desta hipótese. Por sua vez, o estimador de efeitos fixos é obtido ao realizar uma transformação das variáveis que não considera nenhuma relação específica entre  $f_i$  e  $x_i$ . Assim, para o teste de Hausman:

$H_0$ : Ambos os estimadores são consistentes, mas o estimador de efeitos aleatórios é eficiente;

$H_1$ : Só o estimador de efeitos fixos é consistente.

O teste é distribuído através de uma  $\chi^2$  com  $n$  (número de coeficiente estimados) graus de liberdade.

nanceiros. Embora este segundo resultado esteja em consonância com o resultado obtido por Botelho (2002), não se pode afirmar o mesmo em relação ao primeiro, uma vez que no caso dos estados brasileiros, o trabalho supracitado apresenta evidências de que uma maior representatividade da receita tributária em relação à receita corrente afeta negativamente o resultado primário, ou seja, os estados menos dependentes de transferências são os mais propensos a ampliar o endividamento. O resultado obtido para o caso dos municípios paulistas pode a princípio estar associado à grande dependência destes em relação às transferências oriundas da União e do Estado, ou seja, a receita tributária teria pouca importância na probabilidade de obtenção de superávits ou déficits.

No que diz respeito às variáveis políticas, o indicador de *similaridade* entre partido do prefeito municipal e partido do governador estadual apresenta sinal negativo e estatisticamente significativo, o que sinaliza uma maior probabilidade de obtenção de um resultado primário positivo quando o governo estadual e o municipal estão politicamente alinhados. Assim, este resultado sugere que o alinhamento partidário estado-prefeitura influencia positivamente a disciplina fiscal dos municípios paulistas, embora não afete o comportamento dos gastos municipais em si, conforme presente em Sakurai (2004). Já o indicador de *fracionalização* das preferências do eleitorado não apresenta significância estatística, o que sinaliza que uma maior dispersão das preferências do eleitorado para o cargo de prefeito municipal não está associado ao comportamento do resultado primário. Desta forma, os municípios paulistas não corroboram a princípio a hipótese de Tabellini e Alesina (1990).

A análise dos coeficientes das *dummies* de partido e os testes de igualdade dos mesmos (apêndice II e III) sugerem que a diferença mais contundente está associada ao PSDB, partido ao qual estão

associadas as menores probabilidades de obtenção de resultados primários positivos, notadamente em relação ao PTB, PP e PT. O grupo OUTROS PARTIDOS, comparativamente ao PT, também apresenta uma menor probabilidade de obtenção de resultados primários positivos. De qualquer forma, estes resultados parecem indicar que eventuais diferenças entre os partidos políticos pouco influem a probabilidade de obtenção de resultados primários positivos / negativos pelas unidades aqui contempladas.

Por fim, o comportamento das *dummies* de tempo (apêndice III) apresenta um resultado interessante: anteriormente à Lei Complementar n<sup>o</sup> 089/97, os coeficientes são sistematicamente positivos, ou seja, apontam para uma menor probabilidade de obtenção de resultados primários positivos. Após a publicação da Lei Complementar, os coeficientes das *dummies* passam a apresentar uma tendência declinante, passando a ser inclusive negativos (e estatisticamente significantes) a partir de 1999, sugerindo portanto maiores probabilidades de obtenção de resultados primários positivos a partir de então. Este resultado parece indicar que a publicação da Lei Complementar apresentou influência positiva sobre o comportamento da gestão dos recursos públicos dos municípios paulistas, uma vez que este passa a ser uma medida institucionalizada / oficial de capacidade de solvência das unidades da federação. Adicionalmente, é importante considerar que tal resultado pode indicar também um maior esforço fiscal das unidades consideradas induzido pelo maior esforço fiscal federal, em função das crises internacionais (asiática e russa) e a conseqüente necessidade de um maior controle sobre as finanças públicas. Embora estatisticamente não significantes, as *dummies* de 1997 e 1998 podem sinalizar um esforço fiscal já a partir de tais eventos internacionais.

Considerando também a possibilidade de ciclos eleitorais no com-



portamento do resultado primário, os testes das *dummies* de ano eleitoral (apêndice II) sugerem que, *ceteris paribus*, nos anos eleitorais de 1992 e 1996, a probabilidade de ocorrência de um resultado primário positivo parece não diferir dos anos imediatamente anteriores (1991 e 1995), mas são estatisticamente diferentes dos anos imediatamente posteriores (1993 e 1997), anos em que seriam observados maiores esforços fiscais. Assim, esta dinâmica parece sugerir que uma eventual economia de recursos destinada a alavancar maiores gastos nos anos eleitorais ocorre não no ano anterior à eleição, e que os anos pós-pleito (justamente o primeiro ano do novo período de governo) são caracterizados por maiores ajustes fiscais. Já para o ano eleitoral de 2000, o resultado é distinto dos demais anos eleitorais, pois como já visto antes, existe uma tendência cada vez mais contundente a obtenção de resultados primários positivos a partir de 1999. Por sua vez, é razoável considerar que tal resultado está ao mesmo tempo associado à i) influência da Lei de Responsabilidade Fiscal; ii) ao fato de que as eleições de 2000 foram as primeiras nas quais os prefeitos puderam tentar a reeleição, que sugeriria uma maior disciplina fiscal por parte daqueles que tivessem como objetivo permanecer mais um período no cargo executivo municipal.

É importante salientar adicionalmente que as *dummies* de 1992 e 1996 não são estatisticamente diferentes, mas são ambas estatisticamente diferentes da *dummy* de 2000. De qualquer forma, o resultado das *dummies* de tempo é bastante diferente do obtido por Botelho (2002) para os estados brasileiros, pois neste último são observados menores esforços fiscais nos anos eleitorais, provavelmente devidos a uma maior execução de recursos com vistas a uma maior exposição aos eleitores.

## 4 Considerações Finais

Os resultados obtidos pela análise parecem indicar uma maior e crescente austeridade na gestão dos recursos públicos no caso dos municípios paulistas ao longo dos últimos anos. Entretanto, deve-se salientar que tal resultado pode estar bastante influenciado pela criação de mecanismos governamentais com o objetivo de promover uma maior responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

Desta forma visto o problema, pode-se considerar a hipótese de que os eleitores de fato não tem a percepção correta a respeito do custo futuro de déficits correntes (ilusão fiscal), ou então, que os eleitores preferem relegar às gerações futuras o custo de déficits correntes. Caso estas hipóteses não sejam corretas, então pode-se pensar que as instituições existentes anteriormente não eram suficientes para garantir uma maior responsabilidade na gestão dos recursos públicos, gerando assim uma necessidade de reformulações institucionais – dentre elas, as aqui consideradas Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Complementar 089/97 do Ministério da Fazenda. De qualquer forma, a hipótese tradicional de suavização de consumo via utilização de déficits e superávits fiscais pode ser colocada em dúvidas quando são considerados os fatores políticos inerentes ao processo democrático de escolha dos governantes.

Tendo tais elementos em mente, pode-se considerar as idéias presentes em Drazen (2002), sobre o desenvolvimento de mecanismos, como por exemplo o “orçamento equilibrado” ou mesmo medidas que contemplem a construção e execução do orçamento público (menor possibilidade de incluir modificações, como emendas, por exemplo) que, em última instância, possam distorcer o equilíbrio fiscal. Mesmo em países considerados desenvolvidos, em que as instituições e os indivíduos teriam hipoteticamente

um maior controle sobre a gestão pública, observa-se a criação de mecanismos formais no sentido de coibir o surgimento e / ou o crescimento dos déficits públicos. Em particular para o estudo aqui realizado, a importância dos encargos com folha de pagamento também deve ser considerada como fundamental para a realização de ajustes fiscais, remetendo assim à relevância que a Lei Camata pode desempenhar sobre esta discussão.

É importante salientar que o objetivo do trabalho tem como fundamento a realização ou não de ajustes fiscais, ou seja, a execução do ajuste em si, e não a forma como este vem sendo realizado, o que neste caso levaria em conta analisar em termos qualitativos tal ajustamento. Desta forma, abre-se espaço para que novos estudos sejam realizados com o sentido de verificar quais instrumentos têm sido utilizados com o objetivo de obter resultados fiscais positivos – por exemplo, via alienação de bens ou via maior esforço arrecadatório.

### Referências bibliográficas

- Alesina, A. (1987). Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game. *Quarterly Journal of Economics*, 102:651–678.
- Barro, R. (1979). On the determination of the public debt. *Journal of Political Economy*, 87:940–947.
- Botelho, R. (2002). Determinantes do comportamento fiscal dos estados brasileiros. Master's thesis, Instituto de Pesquisas Econômicas, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo.
- Buchanan, J. & Wagner, R. (1977). *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. Academic Press, New York.
- Cossio, F. A. B. (2001). O comportamento fiscal dos estados

- brasileiros e seus determinantes políticos. *Economia*, 2(1):207–258.
- Drazen, A. (2002). *Political Economy and Macroeconomics*. Princeton University Press, New Jersey.
- Hibbs, D. A. J. (1977). Political parties and macroeconomic policy. *American Political Science Review*, 71:1467–1487.
- Lucas-Jr., R. & Stokey, N. (1983). Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital. *Journal of Monetary Economics*, 12:55–94.
- Mendes, M. & Rocha, C. A. A. (2004). O que reelege um prefeito? Consultoria Legislativa do Senado Federal, Texto para Discussão no. 7, Brasília, D.F.
- Nordhaus, W. (1975). The political business cycle. *Review of Economic Studies*, 42:169–190.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium political budget cycles. *The American Economic Review*, 80(1):21–36.
- Rogoff, K. & Sibert, A. (1988). Elections and macroeconomic policy cycles. *Review of Economic Studies*, 55:1–16.
- Sakurai, S. N. (2004). Political business cycles: Procurando evidências empíricas para os municípios paulistas. Master's thesis, Instituto de Pesquisas Econômicas, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo.
- Tabellini, G. (1991). The politics of intergenerational redistribution. *Journal of Political Economy*, 99:335–357.
- Tabellini, G. & Alesina, A. (1990). Voting on the budget deficit. *The American Economic Review*, 80(1):37–49.
- Tufte, E. (1978). *Political Control of the Economy*. Princeton University Press, New Jersey.
- Wooldridge, J. (2002). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. The MIT Press, Boston.

**Apêndice I**  
Tabela II : Resultado das regressões

Regressor (erro padrão)	Efeitos aleatórios	Efeitos fixos	<i>Pooled</i>
Receita tributária/	2.508***	0.680	2.195***
Receita corrente	(0.592)	(0.855)	(0.301)
Despesa de pessoal/	4.594***	5.016***	2.685***
Receita corrente	(0.442)	(0.488)	(0.273)
Similaridade	-0.275**	-0.250*	-0.281***
	(0.132)	(0.136)	(0.104)
Índice de	0.523	-0.191	1.122***
fracionalização	(0.518)	(0.579)	(0.318)
PT	-	-	-
PSDB	0.460*	0.530**	0.233
	(0.245)	(0.254)	(0.179)
PMDB	0.199	0.323	-0.033
	(0.194)	(0.204)	(0.139)
PFL	-0.033	0.216	-0.486***
	(0.185)	(0.194)	(0.128)
PTB	0.054	0.071	0.007
	(0.224)	(0.230)	(0.162)
PP	-0.061	0.141	-0.304**
	(0.208)	(0.219)	(0.143)
OUTROS	0.269	0.354*	0.073
PARTIDOS	(0.184)	(0.192)	(0.127)

\*\*\* : coeficiente estatisticamente significante a 1%

\*\* : coeficiente estatisticamente significante a 5%

\* : coeficiente estatisticamente significante a 10%

Tabela II : Resultado das regressões (cont.)

Regressor (erro padrão)	Efeitos aleatórios	Efeitos fixos	<i>Pooled</i>
<i>Dummy</i> 1990	1.107*** (0.166)	1.148*** (0.167)	0.758*** (0.136)
<i>Dummy</i> 1991	0.857*** (0.170)	0.962*** (0.173)	0.572*** (0.139)
<i>Dummy</i> 1992	0.941*** (0.169)	0.994*** (0.173)	0.674*** (0.139)
<i>Dummy</i> 1993	-0.142 (0.178)	-0.121 (0.176)	-0.120 (0.148)
<i>Dummy</i> 1994	0.962*** (0.173)	1.004*** (0.174)	0.677*** (0.141)
<i>Dummy</i> 1995	1.228*** (0.180)	1.365*** (0.187)	0.784*** (0.146)
<i>Dummy</i> 1996	1.076*** (0.182)	1.197*** (0.188)	0.704*** (0.147)
<i>Dummy</i> 1997	0.079 (0.190)	0.144 (0.194)	0.064 (0.155)
<i>Dummy</i> 1998	-0.008 (0.190)	0.073 (0.194)	-0.032 (0.154)
<i>Dummy</i> 1999	-0.725*** (0.198)	-0.621*** (0.198)	-0.579*** (0.166)
<i>Dummy</i> 2000	-1.293*** (0.209)	-1.193*** (0.207)	-0.988*** (0.178)
<i>Dummy</i> 2001	-2.542*** (0.278)	-2.359*** (0.273)	-2.070*** (0.255)
Constante	-4.409*** (0.438)	–	3.109*** (0.272)
Observações	7232	5350	7232
$\chi^2$ Hausman= 49,71			
Prob= 0,000			

\*\*\* : coeficiente estatisticamente significante a 1%

\*\* : coeficiente estatisticamente significante a 5%

\* : coeficiente estatisticamente significante a 10%

**Apêndice II**

Testes sobre as *dummies* de partido e sobre as *dummies* de ano eleitoral  
(testes baseados nos coeficientes obtidos pelo método de efeitos fixos)

Teste sobre as <i>dummies</i> de partido	
Teste	Estatística (probabilidade)
PFL = PP	$\chi^2(1) = 0,17$ Prob = 0,6788
PFL = PMDB	$\chi^2(1) = 0,46$ Prob = 0,4996
PFL = PSDB	$\chi^2(1) = 2,23$ Prob = 0,1356
PFL = PTB	$\chi^2(1) = 0,46$ Prob = 0,4973
PFL=	$\chi^2(1) = 0,86$ Prob = 0,3551
OUTROS PARTIDOS	
PP = PMDB	$\chi^2(1) = 1,02$ Prob = 0,3129
PP = PSDB	$\chi^2(1) = 2,85$ Prob = 0,0916
PP = PTB	$\chi^2(1) = 0,09$ Prob = 0,7663
PP=	$\chi^2(1) = 1,53$ Prob = 0,2165
OUTROS PARTIDOS	
PMDB = PSDB	$\chi^2(1) = 1,75$ Prob = 0,1859
PMDB = PTB	$\chi^2(1) = 1,37$ Prob = 0,2420
PMDB=	$\chi^2(1) = 0,04$ Prob = 0,8373
OUTROS PARTIDOS	
PSDB = PTB	$\chi^2(1) = 3,36$ Prob = 0,0667
PSDB=	$\chi^2(1) = 0,77$ Prob = 0,3798
OUTROS PARTIDOS	

Testes sobre as *dummies* de partido e sobre as *dummies* de ano eleitoral  
 (testes baseados nos coeficientes obtidos pelo método de efeitos fixos)  
 (cont.)

Teste sobre as <i>dummies</i> de partido	
Teste	Estatística (probabilidade)
PTB=	$\chi^2(1) = 1,82$
OUTROS PARTIDOS	Prob = 0,1775
PT=	$Z = 1,59$
PMDB	Prob = 0,112
PT=	$Z = 2,08$
PSDB	Prob = 0,037
PT=	$Z = 1,12$
PFL	Prob = 0,264
PT=	$Z = 0,31$
PTB	Prob = 0,756
PT=	$Z = 0,64$
PP	Prob = 0,520
PT=	$Z = 1,84$
OUTROS PARTIDOS	Prob = 0,06



Testes sobre as *dummies* de partido e sobre as *dummies* de ano eleitoral  
 (testes baseados nos coeficientes obtidos pelo método de efeitos fixos)  
 (cont.)

Teste sobre as <i>dummies</i> de ano eleitoral	
Teste	Estatística (probabilidade)
<i>Dummy</i> 1991=	$\chi^2(1) = 0,04$
<i>Dummy</i> 1992	Prob = 0,839
<i>Dummy</i> 1992=	$\chi^2(1) = 42,62$
<i>Dummy</i> 1993	Prob = 0,000
<i>Dummy</i> 1995=	$\chi^2(1) = 1,18$
<i>Dummy</i> 1996	Prob = 0,278
<i>Dummy</i> 1996=	$\chi^2(1) = 39,72$
<i>Dummy</i> 1997	Prob = 0,000
<i>Dummy</i> 1999=	$\chi^2(1) = 8,60$
<i>Dummy</i> 2000	Prob = 0,003
<i>Dummy</i> 2000=	$\chi^2(1) = 18,36$
<i>Dummy</i> 2001	Prob = 0,000
<i>Dummy</i> 1992=	$\chi^2(1) = 1,40$
<i>Dummy</i> 1996	Prob = 0,236
<i>Dummy</i> 1992=	$\chi^2(1) = 121,02$
<i>Dummy</i> 2000	Prob = 0,00
<i>Dummy</i> 1996=	$\chi^2(1) = 156,23$
<i>Dummy</i> 2000	Prob = 0,00

### Apêndice III

Gráfico das *dummies* de partido e de ano  
(Ilustração baseada nos coeficientes obtidos pelo método de efeitos fixos)

