

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO EM CONTABILIDADE
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONTABILIDADE GERENCIAL

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

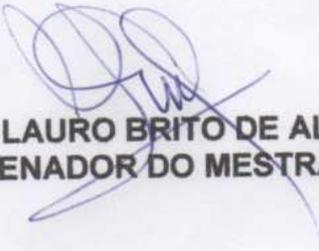
GRANDES MUNICÍPIOS BRASILEIROS: ESTRUTURA DO ENDIVIDAMENTO E
IMPACTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

ELY CÉLIA CORBARI

CURITIBA
2008

“GRANDES MUNICÍPIOS BRASILEIROS: ESTRUTURA DO ENDIVIDAMENTO E IMPATOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL”.

ESTA DISSERTAÇÃO FOI JULGADA ADEQUADA PARA A OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM CONTABILIDADE (ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONTABILIDADE E FINANÇAS); E APROVADA EM SUA FORMA FINAL PELO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTABILIDADE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ.

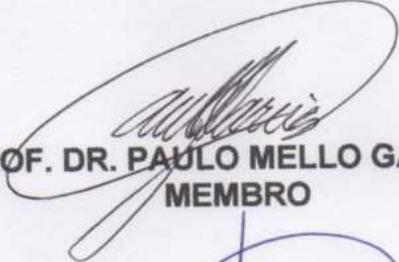


**PROF. DR. LAURO BRITO DE ALMEIDA
COORDENADOR DO MESTRADO**

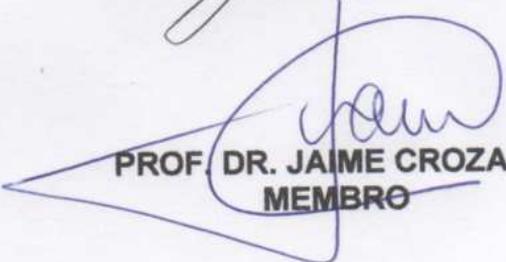
**APRESENTADO À COMISSÃO EXAMINADORA INTEGRADA
PELOS PROFESSORES:**



**PROF. DR. ADEMIR CLEMENTE
PRESIDENTE**



**PROF. DR. PAULO MELLO GARCIAS
MEMBRO**



**PROF. DR. JAIME CROZATTI
MEMBRO**

ELY CÉLIA CORBARI

GRANDES MUNICÍPIOS BRASILEIROS: ESTRUTURA DO ENDIVIDAMENTO E
IMPACTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre. Programa de Mestrado em Contabilidade do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Ademir Clemente

CURITIBA
2008

Corbari, Ely Célia

Grandes municípios brasileiros: estrutura do endividamento e impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal / Ely Célia Corbari – Curitiba, 2008.
177 f.

Orientador: Ademir Clemente
Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

1. Finanças Públicas. 2. Endividamento Público. 3. Municípios Brasileiros.

CDD 336.81
CDU 336.27

À minha família

Por todo amor, por quem sou e por tudo o que alcancei.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus pelas oportunidades e presença constante em minha vida. Agradeço pela vida, pela proteção e pelos desafios.

Ao meu orientador Ademir Clemente por acreditar quando eu não acreditava e, principalmente, por continuar a apostar quando eu já havia desistido. Agradeço pelo aprendizado, pela confiança, orientação e amizade.

Aos professores Jaime Crozatti e Paulo M. Garcias que fizeram parte das bancas de qualificação e de defesa, pelas valiosas contribuições oferecidas, não só a este trabalho, como também, ao conhecimento científico.

Ao professor e coordenador Lauro Brito de Almeida pela confiança, aposta, compreensão e amizade. Agradeço pelos momentos divididos, pelos conflitos vivenciados e pela valiosa contribuição ao conhecimento científico.

Aos meus amigos de mestrado turma 2006, em especial ao Cícero, Cristiane, Paulo, Marinei, Viviane e Willson, presentes de Deus nesta caminhada. Agradeço pelos momentos divididos, pelos conflitos vivenciados, pelo apoio constante e pela amizade eterna. Sem vocês a caminhada seria solitária e árdua.

Aos meus amigos de Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em especial a Célia, Cristyhane, Fernanda, Giselle, Jaqueline, Salvador e Sandra, pelo encorajamento recebido e pelo compartilhamento dos múltiplos momentos vivenciados por mim nesta caminhada.

Ao Joel de Jesus Macedo, pela compreensão de minha ausência, por permitir saber que os limites estão mais além do que eu imaginava, pelo constante apoio e por todo amor dedicado a mim.

Aos meus pais, exemplo de conquista, heroísmo, honestidade e caráter. Presença inspiradora que, em momentos de dificuldades, ajudou-me a levantar e a continuar com fé nesta caminhada.

Às minhas irmãs e meus irmãos pela presença amiga e incentivadora e pelo constante apoio, mesmo que distante. Em especial, agradeço à minha irmã Clarice, minha estrela guia, pela constante ajuda recebida.

Agradeço, por fim, a todos que, de alguma forma, contribuíram com este trabalho, seja por meio de idéias, críticas ou palavras de apoio.

"Se você pensa que pode ou sonha que pode, comece.
Ousadia tem genialidade, poder e mágica.
Ouse fazer e o poder lhe será dado".

Goethe

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF foi instituída para conter o déficit público e o endividamento crescente mediante o cumprimento intertemporal de metas de resultado fiscal. Apesar de diversos pesquisadores se dedicarem ao estudo dos déficits orçamentários e do endividamento público, a análise concentra-se na esfera federal e estadual. Poucos estudos investigam as alterações ocorridas nas finanças municipais com a imposição da LRF. O objetivo deste estudo é analisar o endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes a partir dos dados contábeis dos respectivos balanços, no período de 1998 a 2006, avaliando-se a influência dos indicadores de gestão financeira e da LRF na sua determinação. Para atingir tal fim, são construídos três modelos econométricos, utilizando-se, na estimativa das equações, o Método de Mínimos Quadrados. A técnica estatística utilizada é a de Dados em Painel, combinando dados de corte transversal com dados de séries temporais, com tratamento estatístico simultâneo. Os resultados encontrados indicam que o endividamento defasado e a estrutura de capital são as variáveis que possuem maior relevância na explicação do endividamento municipal. Os resultados sugerem, também, que os gastos com pessoal possuem relação positiva com o endividamento público, porém, com pequeno poder de influência. A liquidez e o grau de dependência de transferências intergovernamentais pelos municípios revelaram-se negativamente relacionados com o endividamento público: a liquidez, confirmando a previsão inicial, e o grau de dependência, contrariando. Com significância estatística de 1%, os resultados do primeiro modelo econométrico comprovam que as variáveis são determinantes do endividamento dos municípios com mais de 100 mil habitantes, exceto a variável ‘despesa de investimento’, que não apresentou significância estatística. O segundo modelo econométrico indica, com significância estatística de 1%, que as variáveis ‘estrutura de capital’ e ‘endividamento defasado’ alteram seu padrão de influência sobre o endividamento público no decorrer dos anos de 1999 a 2001. Por fim, o terceiro modelo econométrico indica, com nível de significância de 1%, que a Lei de Responsabilidade Fiscal alterou o padrão de influência sobre o endividamento das variáveis preditoras ‘estrutura de capital’ e ‘endividamento defasado’, variáveis que possuem maior poder de predição sobre o endividamento público. Conclui-se que as variáveis selecionadas relativa a gestão financeira e à LRF, mostram-se estatisticamente adequadas para explicar e prever o endividamento dos municípios com mais de 100 mil. Os modelos econométricos apresentam, em média, coeficiente de determinação ajustado (R^2A) de 0,75, indicando que explicam 75% das variações do endividamento dos municípios analisados e sugerindo a existência de outras variáveis, de natureza não financeira, que não são consideradas neste estudo. Certamente, fatores sociais, políticos, culturais e econômicos, entre outros, poderiam se mostrar relevantes.

Palavras-chave: Dívida Pública. Lei de Responsabilidade Fiscal. Finanças Municipais.

ABSTRACT

The Brazilian Lei de Responsabilidade Fiscal (Law of Tax Responsibility) was established to control public deficit and increasing debt by means of intertemporal fulfillment of goals of tax result. Although several researchers have been devoted to the studies of budget deficits and public debt, their analyses are restricted to the state and federal spheres. Few studies have investigated the alterations in municipal finances occurred after the implementation of the law mentioned above. This study aims at analyzing the influence of the accounting indicators and the Lei de Responsabilidade Fiscal on the debt of Brazilian municipalities with more than 100,000 inhabitants, covering the period from 1998 to 2006. In order to reach this goal, three econometric models are built, and the Ordinary Least Square (OLS) method is used for the calculations. The statistical technique used in this study is the panel data, combining cross-section data and time-series data with simultaneous statistical treatment. The results show that the outdated debt and the structure of capital are the most relevant data to explain the municipal debt. The results also suggest that expenses with personnel are positively related to public debt, but they have little power of influence. We verified that the liquidity and the level of dependence of intergovernmental transferences by the municipalities are negatively related to public debt: the liquidity confirms the early prediction, and the level of dependence contradicts it. With statistical significance at the level of 1%, the results of the first econometric model showed that the variables were determining for the debt of the municipalities of over 100,000 inhabitants, except the variable 'expenses with investments', which did not present statistical significance. The second econometric model, with statistical significance at the level of 1%, showed that the variables 'capital structure' and 'outdated debt' changed their pattern of influence on public debt between 1999 and 2001. Finally, the third econometric model, with statistical significance at the level of 1%, showed that the Lei de Responsabilidade Fiscal changed the pattern of influence of the predicting variables 'capital structure' and 'outdated debt' on public debt. Thus, with statistical significance, the chosen variables show the relevance of accounting indicators and the Lei de Responsabilidade Fiscal for explaining the debt of municipalities of over 100,000 inhabitants. These models present, on average, adjusted coefficient of determination (R^2A) of 0,75, indicating that the chosen variables explicate 75% of the debt of the municipalities analyzed in this research. The adjusted coefficient of determination obtained in the econometric models indicates that other variables, not covered in this study, influence the debt of municipalities of over 100,000 inhabitants. These variables could be characterized as financial variables, as well as social, political or economic variables.

Key-words: Public Debt. Lei de Responsabilidade Fiscal. Municipal Finances.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| FIGURA 1 - ORIGEM DAS SOCIEDADES E DOS AGRUPAMENTOS SOCIAIS ... | 30 |
| FIGURA 2 - PROCESSO DE PLANEJAMENTO | 70 |
| FIGURA 3 - INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO PÚBLICO | 73 |
| FIGURA 4 - INTEGRAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO | 76 |
| FIGURA 5 - PROCESSO DE GESTÃO PÚBLICA | 94 |
| FIGURA 6 - INTER-RELAÇÃO DOS INSTRUMENTOS GERENCIAIS..... | 96 |
| FIGURA 7 - TOTAL DE DÍVIDA MUNICIPAL | 131 |
| FIGURA 8 - ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS | 132 |
| FIGURA 9 - RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS DOS MUNICÍPIOS..... | 133 |
| FIGURA 10 - LIQUIDEZ DOS MUNICÍPIOS | 134 |
| FIGURA 11 - ESTRUTURA DE CAPITAL DOS MUNICÍPIOS | 135 |
| FIGURA 12 - GRAU DE DEPENDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS | 136 |
| FIGURA 13 - DESPESAS DOS MUNICÍPIOS DE PESSOAL E DE INVESTIMENTO..... | 138 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| QUADRO 1 - DISTINÇÃO ENTRE GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 33 |
| QUADRO 2 - ENQUADRAMENTO DA PESQUISA | 111 |
| QUADRO 3 - CLASSIFICAÇÃO DO COEFICIENTE DE CORRELAÇÃO | 123 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| TABELA 1 – COEFICIENTES DE CORRELAÇÃO..... | 139 |
| TABELA 2 – RESULTADOS DO MODELO ECONOMETRICO I..... | 141 |
| TABELA 3 – RESULTADOS DO MODELO ECONOMETRICO II..... | 145 |
| TABELA 4 – RESULTADOS DO MODELO ECONOMETRICO III..... | 149 |
| TABELA 5 - SINAIS DAS VARIÁVEIS PREDITORAS NOS 3 MODELOS | 152 |
| TABELA 6 - SÍNTESE DOS <i>BETAS</i> PADRONIZADOS (<i>B</i>)..... | 153 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|--------|---|
| ARO | - Antecipação de Receitas Orçamentárias |
| BEA | - <i>Budget Enforcement Act</i> |
| DCL | - Dívida Consolidada Líquida |
| CF | - Constituição Federal |
| DI | - Despesas de Investimento |
| DP | - Despesas de Pessoal |
| D_u | - Valor Crítico Superior |
| DW | - Durbin-Watson |
| EC | - Estrutura de Capital |
| ECLRF | - Estrutura de Capital multiplicada pela <i>dummy</i> LRF |
| EC99 | - Estrutura de Capital multiplicada pela <i>dummy</i> de ano 1999 |
| EC00 | - Estrutura de Capital multiplicada pela <i>dummy</i> de ano 2000 |
| EDf | - Endividamento Defasado |
| EDfLRF | - Endividamento Defasado multiplicado pela <i>dummy</i> LRF |
| EDf99 | - Endividamento Defasado multiplicado <i>dummy</i> de ano 1999 |
| EDf00 | - Endividamento Defasado multiplicado <i>dummy</i> de ano 2000 |
| EDf01 | - Endividamento Defasado multiplicado <i>dummy</i> de ano 2001 |
| END | - Endividamento Municipal |
| F | - Teste F |
| FMI | - Fundo Monetário Internacional |
| FINBRA | - Finanças do Brasil |
| FRA | - <i>Fiscal Responsibility Act</i> |
| GD | - Grau de Dependência |
| GSN | - Governos Subnacionais |
| LDO | - Lei de Diretrizes Orçamentária |
| LQ | - Liquidez |
| LRF | - Lei de Responsabilidade Fiscal |
| LOA | - Lei Orçamentária Anual |
| LQ04 | - Liquidez multiplicado <i>dummy</i> de ano 2004 |
| MARE | - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado |
| MQO | - Mínimos Quadrados Ordinários |
| OECD | - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| PDRAE | - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado |
| PI | - Produto Interno Bruto |
| PPA | - Plano Plurianual |
| RCL | - Receita Corrente Líquida |
| R | - Coeficiente de Correlação |
| R^2 | - Coeficiente de Determinação |
| R^2A | - Coeficiente de Determinação Ajustado |
| SSE | - Soma de Quadrados dos Erros |
| SSR | - Soma Total de Quadrados |
| STN | - Secretaria do Tesouro Nacional |
| t | - Teste de <i>Student</i> |
| TSCS | - <i>Times-Series Cross-Section</i> |
| TSS | - Soma Total dos Erros |

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| 1 INTRODUÇÃO | 15 |
| 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO | 15 |
| 1.2 A SITUAÇÃO-PROBLEMA | 18 |
| 1.3 OBJETIVOS E HIPÓTESES DA PESQUISA | 19 |
| 1.4 MOTIVAÇÃO E JUSTIFICATIVA DO ESTUDO | 21 |
| 1.5 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA..... | 23 |
| 1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO | 24 |
| 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA | 25 |
| 2.1 A ORIGEM DA SOCIEDADE E A FORMAÇÃO DO ESTADO | 25 |
| 2.2 ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 31 |
| 2.3 CARACTERÍSTICAS E ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO | 35 |
| 2.4 OS MUNICÍPIOS FRENTE AO PACTO FEDERATIVO | 41 |
| 2.4.1 <i>Os municípios brasileiros</i> | 41 |
| 2.4.2 <i>O federalismo e seus reflexos nos municípios brasileiros</i> | 43 |
| 2.5 O FEDERALISMO FISCAL E O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO..... | 49 |
| 2.6 DÍVIDA PÚBLICA E OS MECANISMOS DE CONTROLE | 53 |
| 2.7 O CENÁRIO ANTECEDENTE À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL | 57 |
| 2.7.1 <i>As transformações político-administrativas do Brasil</i> | 58 |
| 2.7.2 <i>A política fiscal e econômica brasileira</i> | 62 |
| 2.8 A LRF E OS MECANISMOS DE GESTÃO PÚBLICA | 68 |
| 2.8.1 <i>A LRF e o processo de planejamento</i> | 70 |
| 2.8.2 <i>A LRF e os controles físicos e financeiros</i> | 79 |
| 2.8.3 <i>A LRF e os custos das atividades públicas</i> | 86 |
| 2.8.4 <i>A LRF, a transparência e o conflito de agência</i> | 89 |
| 2.9 CONTABILIDADE PÚBLICA GERENCIAL..... | 93 |
| 2.10 PESQUISAS RELACIONADAS AO TEMA..... | 99 |
| 3 METODOLOGIA | 107 |
| 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA..... | 108 |
| 3.2 POPULAÇÃO E COLETA DE DADOS | 112 |
| 3.3 VARIÁVEIS E DEFINIÇÕES OPERACIONAIS | 113 |
| 3.3.1 <i>Variável dependente</i> | 114 |
| 3.3.2 <i>Variáveis preditoras</i> | 115 |
| 3.4 TRATAMENTO ESTATÍSTICO | 120 |
| 3.5 MODELOS ECONOMÉTRICOS..... | 127 |
| 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS | 130 |
| 4.1 ANÁLISE PRELIMINAR | 130 |
| 4.2 ANÁLISE ECONOMÉTRICA | 139 |
| 4.2.1 <i>Resultados e análises do Modelo Econométrico I</i> | 140 |
| 4.2.2 <i>Resultados e análise do Modelo Econométrico II</i> | 144 |
| 4.2.3 <i>Resultados e análise do Modelo Econométrico III</i> | 148 |
| 4.2.4 <i>Síntese dos Resultados</i> | 151 |
| 5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO | 157 |
| 5.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A PESQUISA..... | 157 |
| 5.2 RESULTADOS ENCONTRADOS..... | 158 |
| 5.3 SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS | 162 |
| REFERÊNCIAS | 164 |

1 INTRODUÇÃO

Este estudo aborda os efeitos dos indicadores de gestão financeira e da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o endividamento dos municípios brasileiros. Nesta primeira seção, empreende-se a contextualização do tema, a situação-problema e o problema de pesquisa. Descrevem-se, ainda, os objetivos e as hipóteses de pesquisa, bem como a delimitação e a justificativa do estudo.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A Administração Pública tem por finalidade a realização do bem comum por meio da disponibilização de bens e serviços públicos à sociedade. Para a realização dessas finalidades os países adotam diferentes formas de Estado e de governo. O Brasil, por meio da Constituição de 1988, definiu sua forma de governo e de Estado, adotando a República Federativa: República caracteriza a forma de governo no qual um representante é escolhido para Chefe de Estado e Chefe de Governo; e Federativa deriva de Federação, que significa reunião de vários Estados em somente um.

Para que ocorra a aliança no Estado Federado, os adotantes abrem mão da respectiva parcela de soberania individual e, em contrapartida, adquirem autonomia administrativa, política e financeira. No caso brasileiro, a busca pela autonomia dos municípios brasileiros é uma luta antiga que somente obteve efetividade com a Constituição de 1988, que elevou os municípios a membros da Federação, conferindo-lhes autonomia pela atribuição de competências e de recursos financeiros.

Considerando as disparidades socioeconômicas entre as diversas regiões do país, o Brasil, para promover o desenvolvimento integral e integrado de todo o país, optou por um sistema fiscal descentralizado na prestação de serviços públicos, atribuindo maior responsabilidade aos municípios. Por outro lado, adotou um sistema baseado na arrecadação centralizada de tributos com posterior redistribuição via transferências para os governos locais. Com isso, o Estado

arrecada tributos das regiões mais ricas e repassa-os às regiões mais pobres. Assim, a fim de garantir a igualdade social a todos os brasileiros e reduzir as disparidades regionais, o Brasil adotou a política fiscal de transferência de recursos, em que a União repassa parcela de sua arrecadação aos Estados e Municípios. De forma semelhante, os Estados Federados, tornaram-se responsáveis pela arrecadação de determinados tributos, para posterior repartição aos Municípios.

Apesar de os benefícios que a descentralização proporciona na redução das disparidades regionais e nos ganhos de eficiência obtidos pela proximidade com a sociedade, captando as necessidades e anseios locais no que diz respeito aos serviços públicos, estudiosos de finanças públicas, como Rezende (2001), Giambiagi e Além (2000), Matias-Pereira (2006), alertam para outras consequências que o modelo descentralizado adotado pelo Brasil apresenta à política fiscal municipal e, conseqüentemente, à política econômica nacional. Como a política fiscal é composta pelas políticas tributária e orçamentária, os reflexos estão relacionados às receitas e despesas e às suas consequências ao equilíbrio fiscal.

Em relação à receita, o problema apontado está nas transferências intergovernamentais e seus efeitos sobre o desempenho fiscal dos municípios. Giuberti (2005) expõe que, apesar de seus efeitos positivos sobre a redução dos desequilíbrios fiscais inter-regionais, o sistema baseado na arrecadação centralizada de tributos com posterior redistribuição via transferências para os governos locais influencia negativamente no desempenho fiscal dos governos receptores, reduzindo seu esforço fiscal e expandindo seus gastos.

Em relação às despesas, a discussão se concentra-se em torno da ausência de definição clara das competências e atribuições de cada esfera de governo. De acordo com Giambiagi e Além (2000), a não-transferência formal e organizada da responsabilidade aos estados e municípios pela execução de determinados programas, aliada à contínua demanda social e ao desaparecimento da oferta de determinados bens e serviços pelo Governo Federal, forçaram os governos subnacionais, principalmente os municípios, a assumirem essas funções, o que resultou na expansão de seus gastos. Atendendo de forma desordenada e pontual às demandas sociais, devido, principalmente, à proximidade do governo em relação às pressões sociais, os municípios expandiram seus gastos, especialmente os decorrentes dos serviços de saúde e educação. Sem aumento equivalente nas receitas, os municípios passam a se defrontar com déficits contínuos e,

conseqüentemente, crescente endividamento.

Para outros autores, como Alesina e Perotti (1996), Mendes e Rocha (2003), e Loureiro e Abrucio (2003), o endividamento ocorre devido à ausência de instituições orçamentárias apropriadas para a manutenção da *performance* fiscal dos entes subnacionais. Nesta perspectiva, com a descentralização, estados e municípios passaram a ter maior autonomia na aplicação dos recursos arrecadados ou recebidos de outras esferas de governo; porém, não houve, em paralelo, o desenvolvimento de mecanismos de responsabilidade no campo fiscal. Com a ausência de restrições orçamentárias, abriu-se espaço para o endividamento crescente dos governos subnacionais, os quais recorriam a empréstimos e financiamentos para além de sua capacidade de pagamento, levando o Governo Federal a socorrer tanto as insolvências bancárias como os próprios governos subnacionais.

Apesar dos diversos mecanismos de restrição orçamentária e fiscal, implementados na década de 90 para conter a expansão do endividamento público brasileiro e seus reflexos na política fiscal, essas medidas não foram suficientes, tendo em vista que a crise de endividamento, no Brasil, estendeu-se a outras formas que não se caracterizam como empréstimos a bancos públicos, como, por exemplo: inscrição de restos a pagar sem o correspondente recurso financeiro; antecipação de receitas orçamentárias e obtenção de garantias; renúncias de receitas; e criação de despesas de duração continuada (NUNES; NUNES, 2003).

Tornou-se evidente, então, a necessidade de se implementar restrições orçamentárias mais rígidas a fim de estabelecer o equilíbrio fiscal dos entes públicos subnacionais e conter o endividamento. Com essa finalidade, foi promulgada a Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu regras de controle fiscal a fim de conter os déficits públicos e o endividamento das unidades da federação.

Diante da crise fiscal, e considerando, ainda, a crise administrativa em que se encontrava o Estado brasileiro, a LRF visou a implementar técnicas de gerenciamento, dentre elas o planejamento, o controle e a mensuração dos custos, ao mesmo tempo em que implementou mecanismos de restrição fiscal, tais como limites de gastos com pessoal e de endividamento público, visando assegurar, no curto prazo, o equilíbrio fiscal, e no longo prazo, o aumento da eficiência mediante a orientação gerencial.

1.2 A SITUAÇÃO-PROBLEMA

A LRF emerge em um ambiente gerencial orientado pela eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos, aliado a um contexto de aprofundamento da crise financeira do Estado brasileiro. Seu propósito é o de introduzir regras de controle fiscal por meio da orientação gerencial.

A LRF trata prioritariamente de aspectos fiscais, ou seja, relaciona-se à arrecadação e aos gastos de governo. A orientação gerencial contida em seus dispositivos refere-se: (a) ao planejamento das ações de governo, considerando-se os recursos limitados e estabelecendo-se prioridades governamentais a fim de evitar gastos superiores à capacidade de arrecadação; (b) ao controle das prioridades e das metas fiscais planejadas para corrigir eventuais desvios; (c) ao controle de custos das ações públicas de acordo com o Princípio da Eficiência; e (d) à transparência, para evitar comportamento oportunista do gestor público, envolvendo políticas públicas insustentáveis.

Nessa perspectiva, a LRF foi implementada para conter o déficit público e o endividamento crescente por meio da manutenção do equilíbrio fiscal atual e futuro, mediante o cumprimento intertemporal de metas de resultado fiscal. Para tanto, estabeleceu-se rígidas restrição legal em relação a renúncia de receitas, geração de despesas com pessoal, seguridade social, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, concessão de garantias e inscrição em restos a pagar.

Como as metas fiscais dizem respeito à arrecadação e aos gastos dos entes públicos, podem ser capturadas, mensuradas e informadas pela Contabilidade, tornando possível a avaliação dos resultados atingidos pela Administração Pública. Então, tendo em vista que a LRF estabelece metas fiscais a fim de conter o endividamento público, questiona-se em que medida os resultados fiscais, capturados pela Contabilidade por meio de indicadores orçamentários, financeiros e patrimoniais, influenciam o endividamento dos municípios brasileiros. Além disso, se os resultados fiscais influenciam o endividamento municipal, resta outra indagação, a respeito dos efeitos da LRF sobre os resultados fiscais, o que configuraria efeito indireto sobre o endividamento.

Assume-se como pressuposto que a LRF, sendo uma instituição orçamentária disciplinadora das finanças públicas, possibilita controlar os aspectos

fiscais, o que permite, por sua vez, minimizar o efeito lesivo sobre o endividamento público, demonstrando que o mecanismo de restrição fiscal obteve sucesso. Nesse sentido, a promulgação da LRF é considerada o grande fator disciplinador das finanças brasileiras.

Traçado esse pano de fundo, a questão a ser investigada pela presente pesquisa estrutura-se da seguinte forma: em que medida o endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes é explicado pelos indicadores de gestão financeira e pelo *enforcement* da Lei de Responsabilidade Fiscal?

Cervo e Bervian (2002, p. 84) expõem que o “problema é uma questão que envolve intrinsecamente uma dificuldade teórica ou prática, para a qual se quer encontrar uma solução”. Para Marconi e Lakatos (2004) o problema de pesquisa consiste em um enunciado explicitado de forma clara, compreensível e operacional. Dessa forma, a formulação do problema de pesquisa consiste em explicitar um questionamento, cuja solução será efetuada por meio da pesquisa.

1.3 OBJETIVOS E HIPÓTESES DA PESQUISA

Segundo orientam Collins e Hussey (2005, p. 119), após “escolher um problema de pesquisa adequado, você precisa decidir quais serão os objetivos ou as metas da pesquisa”. Os objetivos podem se desdobrar em objetivo geral e objetivos específicos. Para Richardson (1999, p. 62), os objetivos gerais “definem, de modo geral, o que se pretende alcançar com a realização da pesquisa”. De forma geral, o propósito deste estudo é analisar o endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes a partir dos dados contábeis dos respectivos balanços, no período de 1998 a 2006, avaliando-se a influência dos indicadores de gestão financeira e da LRF.

Quanto aos objetivos específicos, Richardson (1999, p. 63) expõe que eles “definem etapas que devem ser cumpridas para alcançar o objetivo geral”. Para Cervo e Bervian (2002, p. 83), “definir os objetivos específicos significa aprofundar as intenções expressas nos objetivos gerais”, constituindo, por essa razão, um passo importante para se atingir o objetivo principal. Nesta pesquisa, os objetivos específicos são:

- a) selecionar os principais indicadores de gestão financeira relacionados ao endividamento dos municípios com mais de 100 mil habitantes, a partir das metas fiscais definidas pela LRF;
- b) descrever o comportamento dos indicadores de gestão financeira selecionado, no período de 1998 a 2006, identificando se a LRF discrimina o seu comportamento ao longo do tempo;
- c) verificar se os indicadores de gestão financeira selecionados são determinantes do endividamento dos municípios com mais de 100 mil habitantes;
- d) determinar a influência e o nível de impacto de cada indicador de gestão financeira no endividamento dos municípios com mais de 100 mil habitantes;
- e) avaliar se a LRF, como mecanismo de restrição fiscal, influenciou no padrão de endividamento praticado pelos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes.

Uma vez definidos os objetivos, as hipóteses podem ser traçadas para melhor orientar o desenvolvimento do estudo. A definição de uma hipótese tem como objetivo dirigir a investigação, indicando ao investigador o que procurar ou pesquisar (VERGARA, 2000). Para Lakatos e Marconi (1994, p.128), a função da hipótese é propor explicitações para certos fatos a fim de servir de guia na tarefa da investigação. Está intrinsecamente relacionada ao problema, já que ambos “são enunciados de relações entre variáveis (fatos, fenômenos); a diferença reside em que o problema constitui sentença interrogativa e a hipótese, sentença afirmativa mais detalhada”. Nesta perspectiva, segundo Marconi e Lakatos (2004, p. 140), “uma vez formulado o problema, com a certeza de ser cientificamente válido, propõe-se uma resposta ‘suposta, provável e provisória’, isto é, uma hipótese”.

No contexto desta pesquisa, a fim de orientar o processo de investigação e responder ao problema de pesquisa, serão testadas as seguintes hipóteses:

H₁: O endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes pode ser explicado por indicadores de gestão financeira.

H₂: O endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes foi

influenciado pelo *enforcement* da Lei de Responsabilidade Fiscal.

De acordo com o exposto acima, estas hipóteses caracterizam-se como respostas preliminares ao problema e devem ser testadas para determinar sua validade.

1.4 MOTIVAÇÃO E JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

Diversos pesquisadores nas áreas de finanças públicas e economia das instituições têm se dedicado a estudar os déficits orçamentários e o endividamento público e seus efeitos sobre a economia macroeconômica. Entretanto, a análise centra-se na esfera federal e estadual devido à maior influência na área macroeconômica e à maior disponibilidade de dados.

Encontram-se, nas produções científicas, poucos estudos relacionados às finanças municipais. Estes trabalhos geralmente estão relacionados ao estudo sobre os indicadores fiscais e suas alterações com a introdução da LRF, porém nenhum analisa os fatores determinantes do endividamento municipal. Os trabalhos vinculados à investigação dos determinantes do endividamento público dos entes subnacionais estão restritos à esfera estadual.

Embora o comportamento fiscal dos governos federal e estadual seja o mais significativo e, portanto, considerado o mais importante, não se pode negligenciar os resultados orçamentários advindos dos municípios, uma vez que, segundo Menezes (2005), num sistema federativo altamente fragmentado, com cada ente representando apenas uma pequena fração do total e grande parte dos recursos provenientes de um fundo comum administrado pelo Governo Central, os gastos tendem a exceder o ótimo social. Com isso, a dívida pública ultrapassa os patamares prudenciais e prejudicam a política econômica.

Entretanto, Toledo Jr. e Rossi (2001) afirmam que esta é uma realidade apenas para os grandes municípios. De acordo com os autores, para os pequenos e médios municípios, a tese do equilíbrio orçamentário e financeiro é mais uma regra de bom senso do que política econômica financeira, pois o desequilíbrio fiscal destes municípios não influencia os agregados macroeconômicos, apenas compromete a

continuidade e eficiência dos seus serviços públicos.

Tendo em vista que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi introduzida como instituição orçamentária disciplinadora das finanças públicas brasileiras a fim de conter o endividamento público municipal e sua influência nos agregados macroeconômicos, faz-se necessário realizar um estudo, principalmente nos maiores municípios brasileiros (acima de 100 mil habitantes), os quais concentram em torno de 80% a 90% do endividamento total dos municípios brasileiros, buscando evidenciar a relevância dos indicadores de gestão financeira na gestão do endividamento público e a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal como instituição de controle.

Esta análise mostra-se relevante, principalmente levando-se em consideração o questionamento de Souza (2006), em seu estudo sobre o ambiente institucional e os resultados fiscais: em que medida as regras fiscais são responsáveis pelo desempenho fiscal dos governos? Para o autor, a efetividade das regras fiscais na elevação da performance fiscal é um tema divergente na literatura nacional e internacional: enquanto alguns postulam que elas são suficientes para gerar disciplina fiscal, outros sustentam que o que vale mesmo são as interações estratégicas e o compromisso político dos governantes em torno do equilíbrio orçamentário.

Nessa perspectiva, faz-se necessário analisar se a LRF demonstrou ser um instrumento de disciplina fiscal dos municípios brasileiros, modificando a postura fiscal dos entes públicos municipais e, conseqüentemente, afetando positivamente na redução do endividamento público. A questão de pesquisa adquire relevância na medida em que diversos países, desenvolvidos ou em desenvolvimento, têm adotado regras fiscais como forma de reduzir o déficit subnacional e, com isso, assegurar estabilidade macroeconômica ao país. No entanto, poucas pesquisas têm se dedicado a estudar esses fatores na esfera municipal. Diante disso, espera-se que este estudo venha contribuir para identificar os determinantes do endividamento dos municípios brasileiros, bem como, para clarear as alterações trazidas pela LRF a esse respeito.

1.5 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Segundo Marconi e Lakatos (2004), delimitar a pesquisa é estabelecer limites para a investigação. Para Cervo e Bervian (2002, p. 82), “delimitar o tema é selecionar um tópico ou parte a ser focalizada”.

Vergara (2000, p. 30) alerta que “a delimitação não pode ser confundida com a definição do universo da amostra de pesquisa”. Para o autor, a delimitação trata de fronteiras concernentes às variáveis, aos pontos que serão abordados, ao corte (transversal ou longitudinal), ao período de tempo objeto da investigação (como, por exemplo, séries históricas).

No que concerne à presente pesquisa, esta se restringe ao estudo do endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes no período de 1998 a 2006, analisando-se a influência exercida pelos indicadores de gestão financeira e pela LRF.

O trabalho tem como ponto de partida o exercício financeiro de 1998, cujos dados provêm dos balanços patrimoniais dos municípios brasileiros disponibilizados na base de dados FINBRA – Finanças do Brasil –, mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e limita-se ao exercício financeiro de 2006, em virtude da indisponibilidade, até o presente momento, das informações municipais referentes ao exercício de 2007.

Os dados dos municípios, utilizados para a realização da pesquisa, caracterizam-se por serem secundários, obtidos, conforme mencionado anteriormente, do banco de dados FINBRA, e disponíveis na página eletrônica do referido órgão. Todos os dados econômico-financeiros do período acima delimitado foram retirados das seguintes demonstrações financeiras: balanço patrimonial, balanço financeiro e balanço orçamentário.

Os dados são analisados por meio da técnica de dados em corte transversal e de séries temporais concomitantemente, através da técnica estatística de Dados em Painel. Para a aplicação da técnica, serão utilizados os *softwares* estatísticos SPSS – *Statistical Package for the Social Sciences*, versão 13.0, e *Stata Statistical Software*, versão 7.0.

1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO

Esta dissertação está estruturada em cinco seções. Nesta primeira seção, de caráter introdutório, delinea-se o panorama geral da pesquisa, desde a contextualização do tema e a exposição da situação-problema, passando pelos objetivos e hipóteses de pesquisa, pela motivação da investigação e pela delimitação do tema, culminando na breve descrição da estrutura do texto.

A segunda seção traz o referencial teórico, abordando conceitos e outras informações identificadas na literatura com relação ao endividamento público e à LRF. Inicialmente, apresenta-se uma visão panorâmica do Estado, sua origem e desenvolvimento, bem como o modelo político-administrativo adotado pelo Estado brasileiro. Na seqüência, aborda-se o federalismo fiscal e suas conseqüências à política fiscal dos municípios, culminando no endividamento público. Descreve-se também, por meio da literatura, o contexto fiscal e administrativo em que se encontrava o Brasil na época da edição da LRF. Por fim, busca-se evidenciar o papel da LRF na implementação de uma cultura gerencial na administração dos recursos públicos a fim de manter o equilíbrio fiscal e o controle do endividamento público.

A terceira seção apresenta os aspectos metodológicos da pesquisa, caracterizando-se o estudo, os métodos utilizados na pesquisa, a população utilizada no estudo e as variáveis que compõem o construto do problema de pesquisa.

A quarta seção apresenta a análise dos dados da pesquisa, descrevendo-se os resultados obtidos dessa análise, incluindo-se os resultados dos testes das hipóteses de pesquisa.

Na última seção, tecem-se as considerações finais, em que se relatam as conclusões a que se chegou por meio do resultado e da análise dos dados, as limitações que surgiram durante a pesquisa e as contribuições e sugestões para futuros estudos.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta seção, serão abordados os conceitos e outras informações identificadas na literatura que estão relacionados ao endividamento público e à Lei de Responsabilidade Fiscal. Inicialmente, estabelecer-se-á uma visão geral sobre o Estado, abordando sua origem e desenvolvimento. Na seqüência, far-se-á a distinção entre Estado, Governo e Administração Pública em seus conceitos e funções, e se discorrerá a respeito do Federalismo Fiscal e suas conseqüências à política fiscal dos municípios, especialmente, o endividamento público. Discorrer-se-á, também, sobre a crise fiscal e administrativa que assolou o Estado brasileiro, culminando na edição da Lei de Responsabilidade Fiscal como mecanismo de controle fiscal. Na seqüência, evidenciar-se-á o papel da LRF na implementação de uma cultura gerencial na Administração Pública e a contabilidade pública gerencial como instrumento de apoio ao processo decisório no gerenciamento de uma gestão fiscal responsável, informações atuais e confiáveis de indicadores contábeis que formam, por sua vez, os indicadores de gestão financeira.

2.1 A ORIGEM DA SOCIEDADE E A FORMAÇÃO DO ESTADO

A primeira noção histórica que se tem de Estado remonta à Antigüidade greco-romana, denominado *polis* pelos gregos – que significa ‘cidade’ e de onde provém o termo ‘política’, a arte ou ciência de governar –, e *civitas* pelos romanos – a comunidade dos habitantes ou a *res publica*, isto é, a coisa comum a todos (FRIEDE, 2002). As Cidades-Estado eram independentes e possuíam organizações política e militar autônomas. Esparta, Atenas, Roma, Babilônia, entre outras, são exemplos de Cidades-Estado, com sua geografia política urbana, sua concentração personificada de poder, sua forma de autoridade secular e divina expressa na vontade de um único titular – faraó, rei ou imperador –, de quem cada ente humano, cada súdito, é tributário (BONAVIDES, 2004). Na Antigüidade, o Estado limitava-se às cidades; entretanto, com o crescimento de Roma e sua conseqüente expansão, modifica-se o conceito de Estado, ampliando-se para o de Império.

No Estado Antigo, encontram-se os escritos de Platão, Aristóteles e Cícero, os quais manifestavam uma preocupação acentuada com a indicação da melhor forma de convivência social. Sobre a origem do Estado, Platão, filósofo grego, defende que essa instituição nasce das necessidades humanas que levam os homens a reunirem-se num só local a fim de suprirem suas necessidades, recorrendo à ajuda deste para determinado fim e daquele para outro (DALLARI, 2003). Aristóteles, por sua vez, no século IV a.C., defende a idéia do impulso associativo natural, defendendo que o homem é naturalmente um animal político (FRIEDE, 2002). Mais adiante, no século I a.C., na mesma ordem de idéias e, possivelmente, influenciado por Aristóteles, Cícero afirma que a primeira causa da agregação de uns homens a outros foi o instinto de sociedade e que a espécie humana não nasceu para o isolamento e para a vida errante, mas com uma disposição à vida comunitária, mesmo na abundância de todos os bens (DALLARI, 2003). Cícero, ao contrário de Platão, acreditava que não seriam as necessidades materiais o motivo da vida em sociedade: haveria, independente dessa razão, uma disposição natural dos homens para a vida associativa.

Desde a Antigüidade até a Idade Média, o Estado e a Igreja configuravam-se em um só corpo. A monarquia e o sacerdócio, o temporal e o espiritual, traduziam a fusão completa do governo dos homens com o poder sobrenatural do divino (BONAVIDES, 2004). Entretanto, com a organização feudal levantada sobre as ruínas do Império Romano, essa concepção do Estado passou a ser questionada, embora não desaparecesse a presença ativa e militante que buscava restabelecer a fusão das duas esferas: a política e a religiosa. Nesse período, surge a obra *O príncipe*, de Maquiavel, escritor florentino que revolucionou os estudos políticos ao separar as funções da Igreja das do Estado.

Deve-se a Maquiavel a origem do termo 'Estado', termo latino *status* (condição de estar firme, posição, ordem), denotando uma situação permanente de convivência e ligada à sociedade política (DALLARI, 2003), quando descreve que "todos os Estados, todos os domínios tiveram e têm poder sobre os homens, são Estados e são ou repúblicas ou principados" (BASTOS, 2004, p. 51). Para Maquiavel, o Estado seria todo domínio que exerce "império" sobre o homem, e o cuidado maior de um Príncipe deve ser o da manutenção do seu Estado, sendo justificáveis todos os meios que ele utiliza para este fim (OLIVEIRA, 1994). Para Bonavides (2004), Maquiavel levanta, diante do edifício do poder, a estátua do príncipe todo-poderoso,

desembaraçado de escrúpulos, vinculado unicamente aos fins que lhes justificavam os meios no exercício de uma autoridade sem limites e que, por isso mesmo, atravessava as fronteiras da moral, dos bons costumes; a *res publica*, por sua vez, representava uma promiscuidade que desembocava no arbítrio e nas demasias do tirano ungido pela filosofia do oportunismo.

Apesar de as teorias da origem do Estado, tal como se conhece nos dias de hoje, terem se originado na Idade Média, quando se conheceu, na Itália, a palavra *stato*, a visão clássica sobre as funções do Estado foi formada a partir das experiências vividas na transição da sociedade feudal para a sociedade comercial-industrial (FILLELINI, 1994). No período do Feudalismo, uma nova classe tornou-se emergente – a Burguesia, que se opunha ao Absolutismo Real. Essa oposição resultou na Revolução Inglesa, que rompeu as relações feudais e favoreceu um desenvolvimento econômico mais livre (OLIVEIRA, 1994). A partir do colapso das instituições feudais, surgiu, na Europa, o Estado moderno, cujo resultado foi a concentração de poder nesses Estados com “unitarismo, centralismo, soberania, direito divino, absolutismo de ferro” (BONAVIDES, 2004, p. 84), padrões imperantes da época, os quais sustentaram as monarquias da Europa Ocidental. Nesse período, destacam-se Thomas Hobbes e John Locke, ambos filósofos ingleses, considerados os principais autores da teoria clássica da concepção de Estado, introduzindo uma nova fundamentação do poder, que já não advém da divindade, mas do Homem e de sua razão prática.

Hobbes escreve o *Leviatã*, obra clássica do Absolutismo, constituindo o mais famoso tratado de justificação dos poderes extremos, servidos de uma lógica perversa, em que a segurança sacrifica a liberdade e a lei aliena a justiça, contanto que a conservação social em que o monarca é fiador seja mantida a qualquer preço (BONAVIDES, 2004). Na obra *Leviatã*, Hobbes distingue duas categorias de Estado: o Estado racional (originário da razão humana) e o Estado real (baseado nas relações de força). Nessa obra, o filósofo justifica o poder absoluto do Estado a partir da afirmativa de que o homem não seria naturalmente sociável, mas, ao contrário, era o maior inimigo dos seus semelhantes, ou seja, *o homem é o lobo do homem* (OLIVEIRA, 1994).

Para Hobbes, o homem primeiramente vive em estado de natureza, que significa o estado primitivo, a desordem e a preponderância do instinto sobre a razão. Portanto, o homem em seu estado de natureza representa uma verdadeira ameaça

para os outros homens, pois ele se encontra dominado pelo instinto e pela paixão, tornando-se um ser extremamente egoísta e agressivo. Tal atmosfera de temeridade acaba por fazer com que os homens se associem em busca de proteção, dando origem, assim, ao contrato social (pacto de submissão), que é resultante unicamente da vontade do homem, e consiste na transferência de direitos do indivíduo para o Estado (BASTOS, 2004). Dessa forma, para Hobbes, o Estado nasce de um acordo entre os indivíduos, um contrato hipoteticamente estabelecido, que viabiliza a transição do estado de natureza para o estado de sociedade, assegurando as condições de segurança e o direito de propriedade, essenciais à vida em sociedade.

Em oposição às idéias de Hobbes, mas ainda favorável à idéia de que o homem precede a sociedade e esta surge em virtude de um pacto celebrado entre os homens, encontra-se Locke (BASTOS, 2004). Enquanto Hobbes acreditava que o estado de natureza caracterizava-se pela desordem e pela injustiça permanente, Locke defendia que o estado de natureza se caracterizava por uma completa liberdade e igualdade entre os homens. Sendo todos iguais e livres, tenderiam a interpretar e aplicar a lei natural segundo as suas conveniências. Então, caberia ao Estado apenas regulamentar as relações da vida social. Assim, por meio do contrato, cada indivíduo transferia para o Estado o poder de aplicar a lei e o direito natural, punindo as infrações e respeitando os direitos individuais.

Locke foi o precursor do Iluminismo, sendo posteriormente seguido por Voltaire, o principal representante do Iluminismo mundial. Os iluministas acreditavam que a Razão seria a explicação para todas as coisas no universo, em contraposição à Fé. As idéias de Locke, apoiadas por outros filósofos da época, influenciaram as modernas revoluções liberais – a Revolução Inglesa, a Revolução Americana e, em sua fase inicial, a Revolução Francesa –, oferecendo-lhes uma justificação da revolução e a forma de um novo governo.

A Revolução Francesa, em 1789, influenciada pelos ideais do Iluminismo e da Independência Americana (1776), aboliu a servidão e os direitos feudais na França e proclamou os princípios universais de “Liberdade, Igualdade e Fraternidade” (*Liberté, Egalité, Fraternité*). Com o advento da Revolução Francesa, em 1789, a compreensão do Estado foi novamente revista, dando origem ao Estado Romântico, que representou um avanço democrático na concepção de Estado. Destacam-se, nesse período, Montesquieu e Jean Jacques Rousseau.

Montesquieu defendia a existência de leis naturais que levam o homem a

escolher a vida em sociedade. Essas leis são as seguintes: a) o desejo de paz; b) o sentimento das necessidades, principalmente a procura de alimentos; c) a atração natural entre os sexos opostos; e d) o desejo de viver em sociedade, resultante da consciência que os homens têm de sua condição e de seu estado. Depois que, levados por essas leis, os homens se unem em sociedade, passam a se sentir fortes, a igualdade natural que existia entre eles desaparece e o estado de guerra começa, ou entre sociedades ou entre indivíduos (DALLARI, 2003). Assim, no estado de natureza há paz, segundo Montesquieu, pois neste estado os homens sentem-se fracos e constantemente atemorizados, impedindo de atacarem-se. Com a constituição da sociedade, no entanto, os homens passam a se sentir fortes e seguros, e sem o medo, começam a se enfrentar. Dessa forma, o aparecimento do Estado seria fundamental para regular a vida em sociedade, caso contrário, haveria o extermínio e mútuo aniquilamento de todos. Para Montesquieu, sem um governo, nenhuma sociedade poderia subsistir.

Montesquieu ficou famoso por sua teoria da separação dos poderes em Legislativo (Parlamento), Executivo (Governo) e Judiciário, atualmente consagrada em muitas das modernas constituições nacionais. A divisão foi concebida para assegurar a liberdade dos indivíduos por meio da divisão do Poder do Estado em funções, competências e órgãos diferentes e independentes entre si, evitando a concentração de poder num só ramo de autoridade pública. Para Montesquieu, quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o Poder Legislativo está reunido ao Poder Executivo, não há liberdade, pois certamente esse monarca ou esse senado elaborarão leis tirânicas, para executá-las tiranicamente (DALLARI, 2003).

Embora seguidor de Hobbes, Montesquieu não se caracterizou como um escritor contratualista. Nesse período, quem retornou à linha de apreciação de Hobbes, explicando a existência e a organização da sociedade a partir de um contrato social, foi Rousseau, filósofo suíço que apregoava ser o Estado resultante da vontade geral – soma da vontade manifestada pela maioria dos indivíduos. Rousseau pregava a igualdade jurídica entre os homens. O povo organizado como Nação seria superior ao Rei, cujo governo, instituído para promover o bem comum, só seria suportável enquanto justo (OLIVEIRA, 1994).

Ao contrário de Hobbes, que acreditava que o homem era o lobo do homem, ou seja, seu maior inimigo, Rousseau, autor da obra *O contrato social*, defendeu que

o homem era naturalmente bom, e que a responsabilidade pelo que de mau existisse no Homem deveria ser atribuído à própria sociedade. Assim, o Estado nasce por meio de um contrato social, no qual os indivíduos alienam os seus direitos e liberdade em favor do Estado, e a vontade do Estado equivaleria sempre à vontade dos indivíduos (MATIAS-PEREIRA, 2006).

Apesar de o termo Estado ter se originado apenas na Idade Média, nenhuma teoria diverge a respeito da afirmação que o Estado se originou dos agrupamentos sociais, mesmo existindo controvérsias a respeito dos fatores que levaram o homem a viver em sociedade. As duas principais correntes sobre a origem do Estado, bem como seus principais defensores, são mostrados na Figura 1.

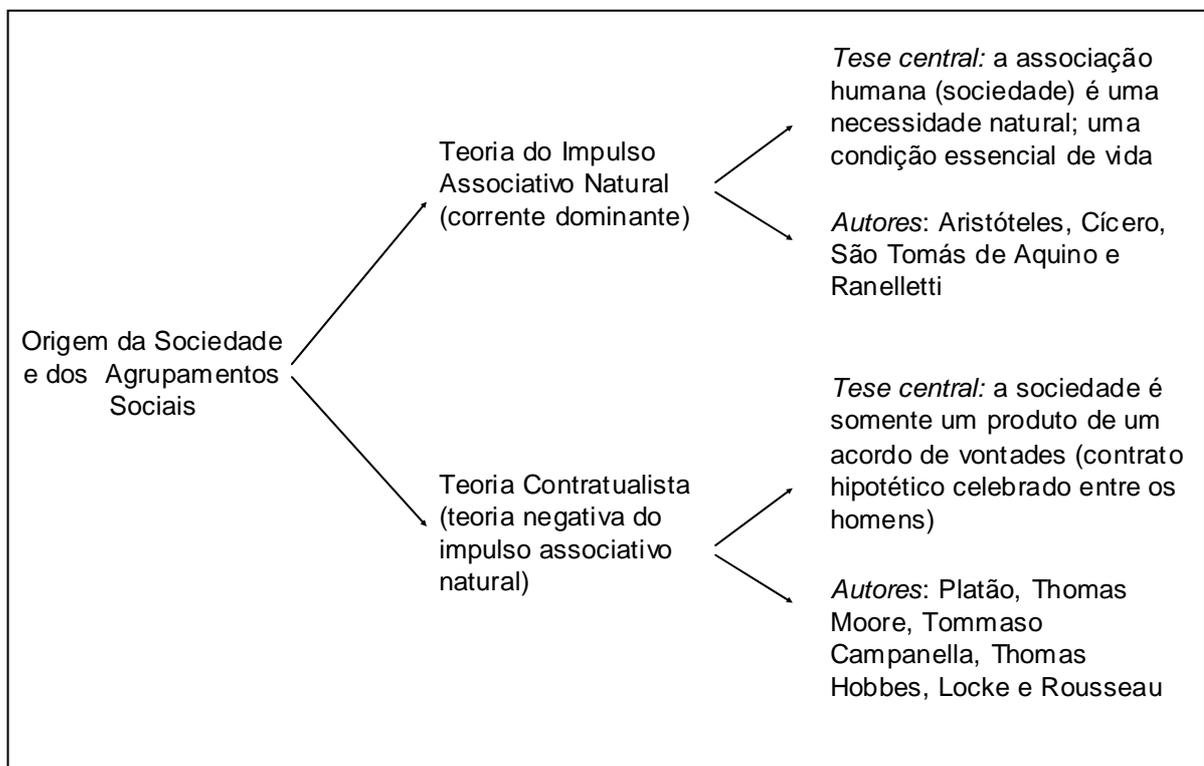


FIGURA 1 - ORIGEM DAS SOCIEDADES E DOS AGRUPAMENTOS SOCIAIS
 FONTE: FRIEDE (2002)

Das duas correntes apresentadas na Figura 1, a Teoria do Impulso Associativo Natural se apresenta como a corrente dominante na explicação da origem do Estado. Entretanto, a Teoria Contratualista, assim como as idéias e questionamentos de diversos outros filósofos, dentre eles Hegel, Karl Marx, Lênin e Gramsci, contribuiriam significativamente para a transformação do Estado no decorrer dos tempos, dando origem ao Estado Moderno.

De acordo com Bonavides (2004) a soberania foi o grande princípio inaugurador do Estado Moderno e teve sua aparição na Revolução Iluminista, no Século XVIII. Para o autor, o Estado Moderno caracterizou-se pela conversão do Estado Absoluto em Estado Constitucional, no qual o poder já não é de pessoas, mas de leis. São as leis, e não as personalidades, que governam o ordenamento social e político. A legalidade é a máxima de valor supremo e se traduz com toda energia no texto dos Códigos e das Constituições.

Para Friede (2002) o Estado é, em síntese, um agrupamento humano em território definido e politicamente organizado. Nesta perspectiva, Matias-Pereira (2006) expõe que, com o surgimento do Estado, emerge em seu bojo a necessidade de definir sua organização, estabelecendo, assim, por meio da Constituição, os princípios fundamentais que devem reger o Estado e a sociedade, bem como disciplinar as respectivas relações.

2.2 ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na seção anterior, foi possível observar como se deu o processo de transição do Estado, partindo da Cidade-Estado, passando aos Impérios Medievais e resultando no Estado Moderno (DALLARI, 2003). Foi possível perceber, também, a origem da tripartição dos poderes, hoje adotado pelo Estado Constitucional. Nesta seção, a fim de corroborar a compreensão da organização e funcionamento dos serviços prestados pelo Estado à sociedade, serão analisados os elementos que constituem o Estado Moderno, os conceitos de Estado, Governo e Administração Pública, bem como suas respectivas funções.

Segundo Meirelles (2002, p. 36), são três os elementos originários e indissociáveis que constituem o Estado: 1) o povo, componente humano do Estado; 2) o território, sua base física; e 3) o governo soberano, elemento condutor do Estado que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do povo.

Groppali (1962, *apud* DALLARI, 2003, p. 71) introduz “um quarto elemento, que é a finalidade” do Estado e que está estreitamente ligada às suas funções, ou seja, a legitimação de todos os atos do Estado depende de sua adequação às

finalidades. Bastos (2004, p. 60) expõe que “o fim do Estado é a realização do bem comum”. Entretanto, Dallari (2003, p. 24) questiona no que consiste o “bem comum” diante da grande diversidade de preferências, desde o material ao espiritual, perguntando: qual é, pois, o conceito de bem comum capaz de atender às aspirações de todos, sem efetuar exclusões? Para Dallari (2003, p. 71), o melhor conceito de bem comum, verdadeiramente universal, foi o formulado pelo Papa João XXIII, que expressa que “o bem comum consiste no conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana”.

Esse conceito não referencia uma espécie particular de bens, indicando, em vez disso, um conjunto de condições, incluindo a ordem jurídica e a garantia de possibilidade, que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana. A idéia de integral desenvolvimento da personalidade compreende os valores materiais e espirituais que cada homem julgue necessários para sua edificação. Sob essa perspectiva, afirmar que a sociedade humana tenha por finalidade o bem comum significa dizer que ela busca a criação de condições que permitam a cada homem e a cada grupo social a consecução de seus respectivos fins particulares (DALLARI, 2003).

Dallari (2003, p. 118) conceitua o Estado como a “ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”. Para o autor, diante de tanto debate sobre o tema, é absolutamente impossível encontrar um conceito de Estado que satisfaça a todas as correntes doutrinárias, porém, o conceito apresentado acima é um dos mais completos. No conceito, estão presentes todos os elementos que compõem o Estado: um governo, um povo e um território. Apresenta, ainda, a noção do poder do Estado, implícito na soberania, e a sua responsabilidade pela organização e pelo controle social a fim de garantir o bem comum.

Apesar de os termos Estado e Governo serem distintos, são freqüentemente confundidos. Porém, quando se refere a Governo, está-se tratando de apenas um dos três elementos que compõe o Estado. O Governo é o representante do Estado nas suas relações com a sociedade. Nessa perspectiva, o Governo não é o Estado, mas apenas o seu elemento condutor. Confundir os termos é resumir a compreensão do Estado à definição de Governo e confundir suas funções.

Friede (2002, p. 39) expõe que, de um modo geral, o Estado é definido conceitualmente como “a organização político-administrativo-jurídica do grupo social

que ocupa um território fixo, possui um povo e está submetido a uma soberania”. Para o autor, “o Governo – terceiro elemento do Estado – é uma delegação da soberania nacional”.

Outros termos freqüentemente confundidos são Governo e Administração, embora também tenham significação diversa. Enquanto Governo é a atividade política e discricionária na condução do Estado, a Administração Pública constitui o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas de Governo.

No Quadro 1, embasado em Meirelles (2002), estão descritas as distinções entre Estado e Administração Pública no sentido formal, material e operacional.

| | SENTIDO FORMAL | SENTIDO MATERIAL | SENTIDO OPERACIONAL |
|------------------------------|--|--|---|
| GOVERNO | Conjunto de poderes e órgãos constitucionais. | Complexo de funções estatais básicas. | Condução política dos negócios públicos. |
| ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | Conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo. | Conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral. | Desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefícios da coletividade. |

QUADRO 1 - DISTINÇÃO ENTRE GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
 FONTE: MEIRELLES (2002)

Na perspectiva de Meirelles (2002), o Governo é a expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente, enquanto a Administração é entendida como o aparelhamento do Estado, que tem por objetivo a realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A “Administração Pública é o conjunto de órgãos e serviços do Estado e objetivamente é a expressão do Estado agindo *in concreto* para satisfação de seus fins sociais” (MEIRELLES, 2002, p. 80).

Nesse sentido, numa visão sistêmica, pode-se visualizar o Estado de um lado – tendo o Governo como a expressão política de comando –, a sociedade do outro lado, e, no meio, a Administração Pública. Nesta perspectiva, “o papel da administração pública é de atuar como eixo transmissor entre o Estado e a sociedade” (WILSON, 1887, *apud* MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 3).

Administração Pública é uma expressão genérica que indica o conjunto de

atividades desenvolvidas no estabelecimento e na implementação de políticas públicas; é entendida como todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A missão da Administração Pública está ligada à sua natureza e ao seu fim, sendo sua natureza o encargo de defesa, de conservação e de aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade; e o seu fim se resume em um único objetivo: o bem comum da coletividade (MEIRELLES, 2002).

Assim, o Estado, por meio da Administração Pública, tem a responsabilidade de atender às demandas da sociedade, com serviços públicos de qualidade, criando um ambiente favorável para a inclusão social e o fortalecimento da capacidade de formulação de políticas públicas. Segundo White (1950, *apud* MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 5), a Administração Pública abrange todas as operações que tenham por propósito a realização ou o cumprimento dos desígnios públicos.

Conforme o exposto acima, Estado e Administração Pública não se confundem; assim, suas funções também não devem ser confundidas. Ao Estado soberano, cabe o exercício das três funções definidas constitucionalmente: legislativa, executiva e judicial; ao Estado político, cabem as funções de formulação das políticas públicas, assegurando que as alternativas políticas sirvam aos objetivos do processo democrático (OLIVEIRA, 1994). Para Silva (1996, p. 18), na concepção aristotélica, o Estado tem como finalidade básica: i) a segurança, com o objetivo de manter a ordem política, econômica e social; e ii) o desenvolvimento, com o objetivo de promover o bem comum.

A função da Administração Pública, por sua vez, é a prática de atos de natureza administrativa que se destinam ao desempenho das funções fundamentais do Estado. Nesse sentido, o exercício das funções sociais pelo Estado é efetivado por meio de seus aparelhos (instituições burocráticas que prestam os serviços públicos), que estão interligados a uma das funções fundamentais (executiva, legislativa e judiciária) e são operacionalizados através dos órgãos que fazem parte da sua estrutura organizacional (OLIVEIRA, 1994). Por órgão, entende-se o conjunto de indivíduos ou pessoas isoladas que, por integrarem a estrutura do Estado, gozam da faculdade de agir em seu nome (OLIVEIRA, 1994); os órgãos são centros de competência do Estado, instrumentos de que se vale o Estado para exercitar suas funções, descritas na Constituição, cuja eficácia é assegurada pelo Poder que a embasa (BASTOS, 2004). Assim, as funções do Estado são

desempenhadas por órgãos, de acordo com a competência que lhes for atribuída.

O conjunto desses órgãos constitui, em sentido formal, a Administração Pública que, segundo Meirelles (2002, p. 80), “é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando o bem comum”. Portanto, de acordo com o autor, pode-se reconhecer, na Administração Pública, a prática de atos de natureza executiva (atos típicos de gestão), legislativa (expedição de normas e decretos regulamentares) e judiciária (emissão de decisões administrativas), no exercício das funções que lhe cabem, ou seja, de execução das políticas públicas fixadas pelo Governo e correspondentes ao perfil do respectivo Estado.

A cada um desses Poderes corresponde uma função que lhes é atribuída. Para Meirelles (2002, p. 56) “a função precípua do Poder Legislativo é a elaboração de lei (função normativa); do Poder Executivo é a conversão da lei em ato individual e concreto (função administrativa); e, a função do Poder Judiciário é a aplicação coativa da lei aos litigantes (função judicial)”.

Estabelecida a função da Administração Pública, que é a de realizar as tarefas de execução das políticas públicas do Estado (direção, planejamento, organização e controle), é importante que, no exercício desta função, sejam levados em conta, precipuamente, os aspectos da legalidade e legitimidade dos seus atos, do interesse público, da eficiência, da eficácia e da utilidade que lhe são exigidos. Assim, qualquer ente estatal ineficiente ou desnecessário, bem como qualquer atividade inoportuna ou inconveniente ao interesse público, devem ser modificados ou suprimidos, mesmo que sejam legítimos (OLIVEIRA, 1994). O Estado se submete, então, à ordem e à eficiência administrativa e à eficácia dos seus atos, e estes princípios criam mecanismos ou sistemas de controle de suas atividades, em defesa não só da própria Administração Pública, como, e principalmente, dos direitos e garantias populares.

2.3 CARACTERÍSTICAS E ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

A abordagem efetuada nas seções anteriores a respeito do conceito de Estado, sua origem e desenvolvimento, bem como de seus componentes, vale para

toda forma de Estado. Entretanto, países diferentes podem adotar diferentes formas de governo para conduzir um Estado. As formas de governo, de acordo com Friede (2002, p. 176), representa a “efetiva organização (e suas variáveis modalidades) das instituições que, inter-relacionadas, realizam o poder soberano do Estado”. Para o autor, as formas de governo são o conjunto de instituições políticas por meio das quais um Estado se organiza para exercer o seu poder sobre a sociedade.

A Constituição Federal, em seu artigo 1º, expõe que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito. Com base nesse artigo, depreende-se as características do Estado Brasileiro, que são:

- a) o Brasil possui como forma de governo a República, cujo sistema de governo é o presidencialismo – por ter no presidente eleito o chefe de governo e do Estado – e tem seus representantes eleitos pelo povo;
- b) o Brasil caracteriza-se como um Estado Democrático de Direito. Estado Democrático de Direito são conceitos distintos que, juntos, definem a forma de funcionamento tipicamente assumido pelo Estado. Por Estado de Direito entende-se que todos os cidadãos – e inclusive o próprio Estado – são submetidos às leis e, portanto, os direitos fundamentais do homem devem ser respeitados. Por Estado Democrático, compreende-se que o Estado está baseado no princípio da soberania popular e busca a superação das desigualdades sociais e regionais e a realização da justiça social;
- c) a forma de Estado adotado pelo Brasil é a Federação, ou seja, o Brasil é formado por um conjunto de Estados-membros e Municípios, incluindo o Distrito Federal, com relativa autonomia para se organizar política e juridicamente e regulamentar os assuntos relacionados à suas obrigações. O Estado brasileiro é, assim, formado por três esferas de governo: Federal; Estadual, incluindo o Distrito Federal; e Municipal.

Dessa forma, a estrutura político-administrativa, ao congregar vários centros políticos autônomos em diferentes esferas, caracteriza o Brasil como uma República Federativa. Pela primeira, cujo termo provém do latim *res publica* (coisa pública), em contraposição ao absolutismo monárquico, entende-se ser a forma de governo na qual um representante é escolhido para ser o Chefe de Estado e Chefe de Governo.

Já a federação, consiste na reunião de vários Estados num só em que, os entes adotantes, abrem mão da respectiva parcela de soberania individual e, em contrapartida, adquirem autonomia administrativa, política e financeira.

Acquaviva (2000, p. 104) expõe que o Estado Federal “é uma espécie de federação, composta por unidades que, embora dotadas de capacidade de auto-organização e de auto-administração, não são dotadas de soberania, submetendo-se a uma Constituição Federal”. Assim, o Federalismo caracteriza-se como o sistema de relações intergovernamentais em que o exercício da atividade orçamentária dos Estados e Municípios se dá, em determinados aspectos, sob as diretrizes do Governo Federal. Por estarem sempre subordinados às políticas do poder central, Estados e Municípios são chamadas de Governos Subnacionais (GSN).

Filellini (1994, p. 153) corrobora essa definição, expondo que o Federalismo “baseia-se no estabelecimento de governos no âmbito regional e municipal, em divisões administrativas subordinadas a um governo central e soberano”. Nesse sentido, o Federalismo Fiscal pressupõe, necessariamente, a livre negociação entre as partes, com vistas a garantir certo grau de autonomia e delinear as funções a serem cumpridas pelos diversos níveis administrativos (repartição de competências), bem como a distribuição dos recursos para financiar seus gastos.

Para assegurar a Democracia o Estado brasileiro possui, ainda, a clássica tripartição de Montesquieu, até hoje adotada nos Estados Constitucionais, que corresponde aos seguintes poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. Esses Poderes são independentes e harmônicos entre si e com suas funções reciprocamente indelegáveis (CF, art 2º). A separação de Poderes objetiva, além da proteção da liberdade individual e a eliminação do absolutismo – evitando que a mesma pessoa que tem o poder de legislar tenha o poder de executar e de julgar –, a eficiência do Estado por meio de uma divisão mais otimizada de atribuições e competências, tornando cada órgão do Governo especializado em determinada função.

O Poder Executivo de cada ente federado representa a Administração Pública propriamente dita, por ser-lhe atribuída a função de administrar e executar as políticas públicas no atendimento ao bem-estar social, pois “a finalidade precípua da administração pública é a promoção do bem-estar social, bem comum da coletividade expresso na satisfação de suas necessidades fundamentais”

(MEIRELLES, 2002, p. 631). Para atingir esse objetivo, ela presta serviços públicos, seja diretamente ou por delegação.

Para Meirelles (2002, p. 316), “serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado”, por reconhecer a sua essencialidade e a necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado.

Os serviços que competem exclusivamente ao Estado são considerados “serviços públicos” propriamente ditos, pois a sua prestação visa satisfazer as necessidades gerais da coletividade para que ela possa subsistir e desenvolver-se. Já os serviços prestados por delegação são considerados “serviços de utilidade pública”, uma vez que tais serviços visam facilitar a existência do indivíduo na sociedade, pondo à sua disposição utilidades que lhe proporcionem mais comodidade, conforto e bem-estar (KOHAMA; KOHAMA, 2000, p. 24).

Consideram-se serviços de utilidade pública, portanto, aqueles prestados por delegação do Poder Público, sempre sob as condições fixadas por ele, e sobre os quais é vedada a obtenção de vantagens ou lucros, pois a razão desses serviços é o proveito dos beneficiários, não o benefício do prestador. Por ser do interesse da comunidade, cabe ao usuário não só o direito de obtenção e fruição dos serviços, mas também a sua regular e permanente prestação. São exemplos típicos de serviços de utilidade pública os serviços prestados a consumidores domiciliares, tais como eletricidade, telefone e água encanada.

Os serviços públicos próprios ou privativos ao Estado, por sua vez, são aqueles que estão intimamente relacionados ao bem-estar coletivo, como, por exemplo, a segurança pública, a defesa nacional, a justiça, o estabelecimento e a execução de planos nacionais de educação, saúde, e de planos regionais de desenvolvimento. Por se constituírem em atividade essencial do Estado, este tipo de serviço só pode ser executado diretamente pelo Poder Público, ou seja, sem delegação a particulares.

Souza (2006) expõe que, para entender a teoria da descentralização, é preciso, antes, compreender o conceito de bem público. Uma definição apropriada é a utilizada por Finot (2005, *apud* SOUZA, 2006), que considera bens públicos todas as normas, serviços e bens aos quais qualquer cidadão (cumpridor de suas obrigações legais) deve ter igual direito a acesso dentro do território nacional.

Para reconhecer as atividades essenciais do Estado, os bens passam pelo princípio da exclusão. Aquele bem que exclui o consumidor do seu benefício é considerado serviço privado puro. Por outro lado, o bem que, uma vez prestado, não exclui nenhum cidadão de seus benefícios, é considerado bem público puro. Nesse sentido, Rezende (2001, p. 27) reforça que “os bens públicos puros possuem duas características: a não rivalidade e a impossibilidade de exclusão de seu consumo”. Já o bem privado puro, segundo Filellini (1994, p. 69), “é definido como de consumo divisível (individual) e sujeito ao princípio da exclusão. Esse bem é também rival no consumo, no sentido de que quando um indivíduo aumenta aquisições dele, diminui sua disponibilidade para outros”.

Musgrave (1976, p. 29) corrobora explicando que, “pelos mecanismos de mercado, pessoas que não pagam pelos serviços devem ser excluídas dos benefícios que deles resultam”. Dessa forma, nas transações de mercado, os consumidores sujeitam-se às condições de pagamento para usufruir os benefícios de qualquer bem ou serviço. O bem privado puro, como um veículo, por exemplo, é sujeito ao princípio da exclusão – o indivíduo só recebe os benefícios se pagar por ele – e é rival – não pode ser adquirido por duas pessoas ao mesmo tempo –, possibilitando, assim, o estabelecimento de preço regido pela lei da oferta e demanda.

O princípio de exclusão, no entanto, não funciona para as necessidades sociais, como a defesa nacional, por exemplo, cujo consumo é claramente não-rival e não-exclusivo. Não há como excluir os indivíduos do benefício resultante de sua prestação, pois este é comum a toda a população; além disso, o aumento do número de consumidores não diminui sua disponibilidade. Alguns poderão se beneficiar mais que outros, mas este benefício será independente de sua contribuição particular.

Tendo em vista que, no bem público puro, o consumo é independente de sua própria contribuição, não há como estabelecer preços. Sendo assim, tais necessidades “não podem ser satisfeitas pelo mecanismo de mercado, porque sua fruição não pode sujeitar-se a pagamentos de preços” (MUSGRAVE, 1976, p. 30). Como não podem ser excluídos dos benefícios, os consumidores jamais se disporão a pagar voluntariamente, sendo assim necessário que o governo preste esses serviços essenciais à comunidade em troca de cobrança compulsória de tributos.

Além dos bens públicos puros e dos privados puros, Rezende (2001) apresenta, ainda, os bens semipúblicos, que possuem apenas parte das

características dos bens públicos. A educação é um exemplo de bem semipúblico, tendo em vista que, até determinado limite, não há diferenças se em uma sala de aula entrar um novo aluno, pois não há rivalidade no consumo de serviços (aula). Há, todavia, a possibilidade de facilmente excluir alguém do consumo se a sala de aula estiver lotada. Por isso, os bens semipúblicos são classificados como bens meritórios, por caracterizar-se pela atuação do governo por mérito no fornecimento de tais bens essenciais à promoção do bem-estar social.

Musgrave (1976, p. 34) define como necessidades meritórias aquelas “atendidas por serviços sujeitos ao princípio da exclusão e são satisfeitas pelo mercado, dentro dos limites de procura efetiva”. Em outras palavras, são necessidades que podem ser satisfeitas pelo mercado; entretanto, tornam-se meritórias por serem supridas por meio do orçamento público, além de serem providos pelo mercado e pagos pelos compradores particulares. São exemplos de necessidades meritórias a saúde, a educação e o subsídio a casas de baixo custo.

Embora as necessidades sociais e as necessidades meritórias sejam atendidas pelo orçamento público, elas diferem em relação ao princípio. As necessidades sociais não estão sujeitas ao princípio da exclusão do consumo; por isso, devem ser supridas unicamente pelo Estado. Já as necessidades meritórias são aquelas que também são atendidas pelo setor privado, mas o Estado se propõe a executá-las a fim de atender aos dispositivos constitucionais, dentre eles a garantia do direito à vida, à igualdade e à propriedade (CF, art. 5º), bem como a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos (CF, art. 3º).

Como não existe maneira de estabelecer preços para determinados serviços públicos, por serem indivisíveis e não-rivais, a tributação do contribuinte se dá pelo princípio da equidade, ou seja, pessoas em posições iguais devem ser tratadas igualmente. Esse princípio de igualdade, que exige igual tributação para pessoas com igual capacidade e tributação desigual para pessoas com capacidade desigual, diz respeito à equidade horizontal, uma regra válida para o estabelecimento da justiça social (MUSGRAVE, 1976).

A provisão de bens públicos não deve ser confundida com a produção de bens públicos. A provisão diz respeito à necessidade de o governo prover bens e serviços públicos, mas isso não inclui necessariamente a produção pública. A provisão pública consiste na decisão político-administrativa sobre o que produzir,

quanto produzir e com que recursos produzir e, ainda, como produzir – ou seja, decidir se o governo compra o bem ou se o produz diretamente (FINOT, 2001, *apud* SOUZA, 2006).

Nessa perspectiva, a descentralização implica, portanto, que os GSN determinem o nível demandado do bem público em suas respectivas jurisdições, sem que isso signifique que eles tenham de produzir os bens públicos por si mesmos, caso não se caracterize como a alternativa economicamente mais eficiente.

2.4 OS MUNICÍPIOS FRENTE AO PACTO FEDERATIVO

Nesta seção, abordar-se-á o pacto federativo e seus reflexos sobre os municípios brasileiros, discorrendo-se sobre a responsabilidade dos municípios na provisão de bens e serviços públicos à comunidade local, bem como sobre a origem dos recursos tributários destinados à cobertura dos respectivos gastos.

2.4.1 Os municípios brasileiros

O Município, menor unidade administrativa do Estado brasileiro, é “a pessoa jurídica de direito público interno, dotado pela Constituição Federal de 1988 de autonomia” (BASTOS, 2004, p. 238) para definir políticas públicas, dentro de suas competências, e, conseqüentemente, tributar e administrar os recursos públicos a fim de garantir o bem-estar social.

Atualmente, segundo Meirelles (2002), o município surge pelo desmembramento de outro município, usualmente pela emancipação de um distrito, quando este se eleva à categoria de pessoa jurídica de Direito Público interno por meio da outorga de autonomia por lei Estadual.

Por estar mais próximo dos problemas e por ser suscetível ao controle da sociedade, a administração pública municipal mostra-se mais adequada para atender às demandas sociais (MATIAS; CAMPELLO, 2000, p. 21). Para Menezes

(2002), o município tem sido, geralmente, reconhecido como a instituição que pode levar mais eficiente e eficazmente a presença do poder público ao interior de um país, além de promover o desenvolvimento econômico local.

Giambiagi e Além (2000) têm essa mesma compreensão, ou seja, para os autores, os bens e serviços públicos devem ser fornecidos por aquele que pode proporcionar ganhos de eficiência, que, segundo os defensores da descentralização, é a esfera de governo que se encontra mais próxima dos beneficiários: os municípios. Assim, os municípios estariam mais perto dos eleitores, dos consumidores e dos contribuintes e, dessa forma, mais capacitados para perceber as preferências locais no que diz respeito às prioridades sociais cabendo-lhes a provisão de bens e serviços e a arrecadação de tributos para seu financiamento.

Assim, os municípios atendem à demanda de forma mais eficiente, pois as necessidades e preferências da população por determinados bens e serviços estão mais próximas do poder público. Além disso, Oates (1972) defende que 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.

Matias e Campello (2000, p. 21) acreditam que é no município “que se encontram as condições mais adequadas para que seja formado um quadro nacional democrático”, tendo em vista que a proximidade do governo com a sociedade permite um diálogo permanente com esta, seja por meio da participação popular na definição das políticas públicas, seja por meio do controle social.

Menezes (2002) expõe que, numa perspectiva histórica, pode-se observar que as instituições municipais têm longa tradição no Brasil. Foram trazidas pelos colonizadores portugueses no século XVI. No período colonial, que se estendeu até 1822, a municipalidade brasileira conservou-se num estágio primitivo e foi bastante ineficiente como unidade de governo. No período do Império, que perdurou até 1889, também não proporcionou uma consolidação efetiva do governo local. Segundo Meirelles (2002), a partir da instauração do Império, a autonomia do poder local foi reduzida pelas províncias, mantendo-se as municipalidades como mera divisão territorial desde a vigência da Lei Regulamentar de 1828 até a queda do Império.

Na República, as províncias passaram a integrar a Federação denominada

Estados Unidos do Brasil, na qual se previu a autonomia municipal para os assuntos de peculiar interesse. Contudo, essa autonomia não viria a ser efetivada devido à total deficiência da democracia local e à ausência de dispositivos constitucionais que atribuíssem recursos e competências aos municípios (MARTINS FILHO, 2007). A autonomia outorgada aos municípios pela Constituição de 1891 tornou-se, assim, uma realidade existente apenas no papel.

A proposta de Estado federado para o Brasil, composto por um governo central e um conjunto de governos regionais autônomos, nasceu com a campanha republicana, em oposição ao Estado unitário e centralizado do Império (MENEZES, 2002). Entretanto, embora a Constituição de 1891 tenha rompido com as tradições do unitarismo imperial, ela previa um Estado Federal dual, ou seja, apenas a União e os Estados-membros integravam a Federação. Somente com a Constituição de 1988 é que foi conferida aos municípios autonomia efetiva, atribuindo competências e recursos para uma cobertura dos gastos e, com isso, foram alçados a entidades dotadas de organização e governo próprios e competências exclusivas (BASTOS, 2004).

2.4.2 O federalismo e seus reflexos nos municípios brasileiros

A República Federativa foi inaugurada no Brasil com a proclamação da República, em 1889, e reafirmada com a primeira Constituição republicana (1891), que estatuiu as diretrizes fundamentais de sua estruturação (FRIEDE, 2002). Etimologicamente, “federação (do latim *foedus*) quer dizer pacto, aliança” (DALLARI, 2003, p. 255). O Estado Federado é, portanto, uma aliança ou união de Estados e assegura, pela Constituição, autonomia político-administrativa às partes descentralizadas.

A adoção do Federalismo pelo Brasil, conjugando vários centros de poder político autônomo, é um modelo de Estado resultante do processo de adoção do Estado Federal pelas colônias britânicas da América do Norte, na Revolução Norte-Americana, no século XVIII (ACQUAVIVA, 2000). Antes disso, o modelo de Estado caracterizava-se unicamente como unitário, possuindo um único poder central – cúpula e núcleo do poder político.

O Estado unitário foi, também, o modelo adotado pelas treze colônias britânicas da América, quando, em 1776, declararam-se independentes da Inglaterra, passando a constituir, cada uma delas, um novo Estado soberano. Entretanto, mediante a Constituição de 1787, uniram-se, formando os Estados Unidos da América do Norte, visando, sobretudo, à preservação da independência diante das contínuas ameaças de ocupação pelos europeus. Surgiu, assim, o Federalismo nos Estados Unidos, resultado da união das unidades já existentes, que, ao aderirem à federação, perderam a condição de Estado soberano, mas mantiveram a sua individualidade, a sua organização e as suas competências próprias.

No Brasil, assim como na maioria dos países latino-americanos, a Federação surgiu de um processo inverso ao dos Estados Unidos: surgiu como uma reação ao centralismo do Império, com o objetivo de descentralização e de autonomia frente ao governo central (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000). Ao contrário da experiência americana, em que havia unidades territoriais autônomas antes do surgimento da União, no Brasil, a União surgiu antes dos Estados. Dessa forma, enquanto nos Estados Unidos o Federalismo buscou a associação de estados para a defesa comum, no Brasil, significou autonomia descentralizada.

Mas em que o Federalismo Fiscal influencia nos municípios? Primeiramente, é preciso destacar que o Brasil reafirmou, por meio da Constituição de 1988, o Estado do bem-estar social e, como consequência, assumiu diversas funções sociais que forçaram um aumento do aparato administrativo para atender às demandas sociais. Em segundo lugar, com a Constituição de 1988, as demandas dos Estados e Municípios por descentralização das receitas públicas foram atendidas, mas as dificuldades encontradas para fazer com que a descentralização das responsabilidades públicas fosse acompanhada de uma concomitante descentralização das receitas públicas, em especial no campo das políticas sociais, provocaram desequilíbrios que ainda precisam ser corrigidos (REZENDE, 2001).

Giambiagi e Além (2000) coadunam com Rezende (2001) ao exporem que a Constituição de 1988 aumentou os recursos fiscais disponíveis aos estados e municípios sem, entretanto, definir com clareza as novas atribuições dessas esferas de governo. Sem a transferência formal e organizada de determinados programas aos estados e municípios, aliada à contínua e crescente demanda social e ao desaparecimento da oferta de determinados bens e serviços pelo Governo Federal,

os GSN foram forçados a assumirem essas funções e expandiram seus gastos, principalmente os vinculados aos serviços de saúde e educação.

Para Giambiagi e Além (2000, p. 318), isso ocorreu em virtude de a descentralização não ter sido comandada pelo Governo Federal, mas, sim, pelos estados e, principalmente, pelos municípios, por meio de seus representantes no Legislativo Federal, resultando em um processo marcado por descoordenação, distorções e conflitos. Assim, não existiu um plano nacional para a descentralização; como conseqüência, não houve um processo organizado de transferências, seja de responsabilidade de provisão de determinados bens e serviços, seja de recursos financeiros.

Com a descentralização forçada de alguns programas sociais, geraram-se distorções no atendimento às demandas da população, pois, embora a maior parte das políticas públicas tenha sua fonte no âmbito federal, os municípios, permaneceram instados pelas suas populações e foram forçados a atender às necessidades locais devido à proximidade das pressões da sociedade, passando a responder de forma desordenada e pontual às demandas (MARTINS FILHO, 2007, p. 39).

Além do aumento da responsabilidade municipal decorrente do descompromisso da União na produção de bens e serviços à população, os problemas financeiros dos municípios foram agravados ainda mais com a ampliação da escala de urbanização. De acordo com Giacomoni (2002), a urbanização tem como conseqüência aumento nos gastos públicos, decorrente do crescimento das funções administrativa e de segurança, bem como da crescente demanda por maior bem-estar social, especialmente educação e saúde.

Para Rezende (2001, p. 53), “o crescimento da urbanização e a concentração demográfica inflacionam de tal modo o custo de produção de serviços urbanos que seu atendimento passa a requerer um volume de recursos que supera em muito as dificuldades financeiras locais”. A urbanização traz, ainda, outro agravante, a intensificação da metropolização da pobreza, ampliando as necessidades sociais e eliminando, dos municípios, a capacidade relativa de gerar renda própria por meio de taxas e impostos.

Rezende (2001, p. 53) assevera que “o descompasso entre a competência para o exercício da função e os recursos financeiros disponíveis tem sido encarado como um fator que impede a ampliação da competência municipal”. Para o autor,

parte-se do fato de que certos serviços, considerados básicos para a vida em sociedade, só podem ser realizados pelo poder público local se este dispuser de recursos para tanto. Assim, a atribuição de competência à entidade governamental que não apresenta condições financeiras para arcar com o ônus das funções pode representar sérios danos à comunidade em geral, ou pela ausência do atendimento às necessidades básicas, ou pelo crescente endividamento público originário de gastos superiores às receitas (déficits recorrentes).

Sob esse aspecto, Dallari (2003, p. 259) faz uma crítica à hipotética autonomia dada aos municípios, expondo que, teoricamente, no Federalismo Fiscal, “a cada esfera de competência se atribui renda própria”, tendo em vista que “dar competência é o mesmo que atribuir encargos. É indispensável, portanto, que se assegure a quem tem os encargos uma fonte de renda suficiente, pois do contrário a autonomia política se torna apenas nominal”. Para o autor, não se pode agir com independência quando não se dispõe de recursos próprios suficientes.

Com esse mesmo entendimento, Meirelles (2002) assinala que o pilar fundamental para a real conquista da autonomia municipal é a autonomia financeira. A partir da autonomia financeira, o município adquire capacidade para instituir e arrecadar tributos, bem como aplicar suas rendas sem tutela ou dependência de qualquer poder (MARTINS FILHO, 2007).

Nessa perspectiva, Gonçalves Silva (2003, *apud* MARTINS FILHO, 2007) alerta que, no momento em que são estabelecidos poderes, a eles correspondem competências; estas, por sua vez, implicam em encargos, os quais somente poderão ser atendidos se houver rendas suficientes. Caso não haja uma correspondência efetiva entre os poderes e a renda para satisfazer os encargos decorrentes das competências advindas dos poderes, estes serão meros discursos sem resultados efetivos, pois autonomia municipal significa capacidade ou poder de gerir os próprios negócios.

Dessa forma, a autonomia financeira dos municípios brasileiros é questionável, pois, junto com os encargos recebidos pelos municípios, veio o financiamento em forma de transferência de receitas da União e dos Estados, e não a capacidade de instituir e arrecadar seus próprios tributos. Silva e Sousa (2002, p. 8) ressaltam que, atualmente, “as transferências de recursos, além de representar uma das principais fontes de financiamento de grande parte dos níveis inferiores de governo, desempenham, também, um papel fundamental para garantir a provisão

eficiente e eqüitativa de bens e serviços públicos”.

Essa realidade é observada por Mendes e Rocha (2003), que relatam que nas estatísticas do FMI, percebe-se que a receita tributária dos municípios brasileiros representam apenas 18% da receita total, enquanto as transferências são responsáveis por 62%. Para o autor, a média de 62%, ainda que elevada, sofre influências de outros municípios que possuem uma receita tributária própria relevante, caso contrário, o percentual de transferência intergovernamentais em relação à receita total seria ainda maior, pois em 73% dos municípios brasileiros, as transferências correntes respondem por mais de 85% da receita corrente.

De acordo com Dias Filho (2003, *apud* MARTINS FILHO, 2007, p. 76), o grau de dependência dos municípios de transferências intergovernamentais se deve mais aos reduzidos esforços fiscais na arrecadação dos próprios tributos do que do volume recebido de transferências de outras esferas de governo. Para o autor, estudos comprovam que, em geral, existe um amplo potencial de arrecadação a ser explorado pelos municípios, propiciando tanto uma fonte estável de receita, como uma oportunidade para a redução das disparidades regionais. Entretanto, a delicada situação financeira da maioria dos municípios é devida principalmente à sua inadequada base tributária e ao seu reduzido esforço fiscal. A economia incipiente da maioria dos municípios brasileiros tende a induzir os governos locais a negligenciarem determinados impostos ou a não explorarem adequadamente sua base tributária.

Apesar de toda discussão a respeito das dificuldades encontradas no processo de descentralização, a opção pelo volume de transferência pelo Governo Federal é justificada pelas disparidades socioeconômicas, que se refletem em diferentes capacidades fiscais. O Estado não pode responder somente ao princípio da eficiência para estabelecer a provisão descentralizada dos bens públicos, mas também ao princípio da eqüidade, que exige uma igual prestação de bens públicos em todo território nacional. Para Souza (2006), o bem público mais relevante é “a igualdade concreta de todas as pessoas mediante uma atuação do Estado, voltada para diminuir as desigualdades de acesso às oportunidades”, de forma a promover a igualdade social.

Filellini (1994, p. 156) avalia que, em um território com grande extensão como o Brasil, podem “existir consideráveis disparidades entre as fontes de receitas e obrigações de despesas funcionais entre os governos de uma Federação”. Assim,

alguns Estados poderão ter maior facilidade que outros para desempenhar suas funções a partir de seus próprios recursos.

Para reduzir as disparidades socioeconômicas e promover o desenvolvimento integral e integrado de todo o país, a União utiliza-se de instrumentos fiscais, principalmente do sistema tributário, arrecadando determinados tributos de regiões mais ricas e repassando-os, posteriormente, a regiões mais pobres. Por este motivo são observados freqüentes conflitos entre as demandas por maior autonomia tributária dos estados e municípios mais desenvolvidos e a pressão por aumento de transferências compensatórias pelos de menor grau de desenvolvimento (REZENDE, 2001).

Para Oates (1972), o papel do Federalismo Fiscal é avaliar quais funções do Governo e instrumentos de política econômica são mais bem centralizados e quais devem ser alocados em níveis subnacionais de governo. Para o autor, a provisão descentralizada permite aos governos locais atender de forma mais eficiente à demanda de bens e serviços, tendo em vista que os governos estão mais próximos da preferência da sociedade, proporcionando um ganho de bem-estar geral maior do que aquele associado a uma provisão uniforme para todo o país por meio do Governo Federal.

Santos (2006) corrobora expondo que o compromisso do Federalismo brasileiro deve ser o de organizar a heterogeneidade dos territórios integrados (sem homogeneizá-los, já que suas diferenças culturais devem ser consideradas), com o fim de garantir aos cidadãos de cada uma dessas unidades federadas um mínimo de recursos associados às necessidades básicas, de maneira que os níveis de prestação de bens públicos sejam similares em todo o país. Para Matias-Pereira (2006, p. 125), as transferências têm como objetivo “garantir níveis mais uniformes de prestação de serviços públicos” à sociedade, independente de sua localização geográfica, na busca do bem-estar eqüitativo a toda população.

O principal desafio do Federalismo brasileiro é conciliar o máximo de descentralização com uma adequada capacidade de redução das desigualdades regionais. Assim, as transferências fiscais do Governo Estadual e Federal surgiram como importante ferramenta de solução de desequilíbrios verticais, formados pelo descompasso entre a capacidade de tributar e a responsabilidade de gastos entre os diversos níveis governamentais (disparidades entre níveis de governo), e de desequilíbrios horizontais (disparidades entre as unidades federativas da mesma

esfera), decorrente das diferenças inter-regionais de renda dos GSN.

Entretanto, a descentralização fiscal e administrativa promovida pelo Governo Federal resultou em maior responsabilidade aos GSN quanto à provisão de bens e serviços públicos às demandas sociais locais, resultando no desafio de manter superávits contínuos que se defronta com a necessidade de atendimento às demandas sociais e, ainda, à reduzida possibilidade de aumentar a carga tributária. Menezes (2005) adverte que, se, por um lado, o plano fiscal e o controle da dívida dos GSN são uma condição necessária à condução da política econômica, por outro lado, o ajuste fiscal estaria restringindo a realização de investimentos aos demais serviços públicos locais, contribuindo para o agravamento do quadro social.

2.5 O FEDERALISMO FISCAL E O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

Os estudos seminais sobre o Federalismo Fiscal foram lançados por Tiebout (1956), Musgrave (1959) e Oates (1972), que estabeleceram referenciais teóricos favoráveis à descentralização fiscal como instrumento para ampliar o bem-estar social. Na prática, contudo, a descentralização envolve uma série de dificuldades, dentre elas o *flypaper effect*, resultante do efeito da expansão maior sobre as despesas dos entes receptores das transferências intergovernamentais do que o aumento equivalente na renda de seus contribuintes (MENDES; ROCHA, 2003).

Giuberti (2005) pondera que, apesar de seus efeitos positivos sobre a redução dos desequilíbrios fiscais inter-regionais, o sistema baseado na arrecadação centralizada de tributos, com posterior redistribuição via transferências do governo central para os governos locais, pode levar a uma tendência de gastos excessivos, pois o governo local pode aumentar seus gastos sem que, em contrapartida, haja um aumento nos impostos pagos pelos contribuintes. Como os recursos arrecadados pelas transferências provêm de uma base que engloba todo o país, o governo local não internaliza o custo total desse aumento do gasto público.

Velasco (1997) corrobora o entendimento acima, expondo que, nos países organizados numa federação, cujas decisões de gastos são tomadas por autoridades subnacionais, mas que não possuem receitas próprias suficientes para cobrir os compromissos que lhe são atribuídos, a tendência é a dependência de

recursos intergovernamentais ou o acúmulo sucessivo de déficits fiscais, resultando em crescente endividamento. Para o autor, é possível observar, ainda, a dependência de recursos concomitantemente com o crescimento do endividamento, como ocorreu no Brasil, por exemplo.

Silva e Sousa (2002) asseguram que, ao se aumentar a participação das transferências no financiamento das unidades receptoras, pode-se perder a correspondência entre a carga de impostos e a provisão de bens públicos locais. As transferências podem, assim, promover a subvalorização dos custos, conduzindo a uma provisão ineficiente desses bens. Por essa razão, a literatura das finanças públicas considera a hipótese de que o financiamento em estruturas federativas por meio de transferências intergovernamentais de recursos influencie negativamente o desempenho fiscal dos governos receptores, expresso pelo baixo esforço fiscal e/ou pela expansão dos gastos públicos desses governos.

Esse entendimento é corroborado por Giambiagi e Além (2000, p. 311) ao pontuarem que os GSN que dependem principalmente da “geração da receita própria para o seu financiamento tendem a ter maior responsabilidade fiscal, controlando melhor as suas contas e apresentando, em geral, menores déficits do que os governos mais dependentes de transferências”.

Há, ainda, outro aspecto do Federalismo Fiscal que influencia negativamente o desempenho fiscal: o atendimento à demanda social frente ao descompromisso da União com a prestação de determinados serviços públicos considerados prioritários. Martins Filho (2007) expõe que, mesmo com a descentralização de recursos empreendida a partir da CF/88,

os orçamentos dos estados e municípios continuavam desequilibrados em razão, sobretudo, do descompromisso da União com a produção de bens e serviços de natureza social. Assim, os estados e os grandes e médios municípios buscaram recompor a sua capacidade de gastos mediante financiamento das suas posições devedoras junto aos bancos estaduais, o que minou grande parte do esforço de estabilização macroeconômica do governo federal (baseado no controle da base monetária), bem como vulnerabilizou a posição desses bancos no mercado financeiro.

Nesse sentido, Loureiro e Abrucio (2003, p.4) ressaltam que, enquanto os GSN fortaleceram-se ao longo do processo de redemocratização pela conquista de novos recursos e de autonomia, não houve, em paralelo, o desenvolvimento de

mecanismos de responsabilidade federativa no campo fiscal, pois “estados e municípios endividaram-se com a certeza de que a União socorreria a todos e, de fato, estes débitos foram sistematicamente renegociados”.

Essa realidade brasileira indica afrouxamento de instituições orçamentárias capazes de promover o ajuste fiscal, tendo em vista que a imposição de limites se mostrou ineficaz no controle da dívida e dos gastos dos GSN. Instituições orçamentárias são regras e regulamentos segundo os quais os orçamentos são preparados, aprovados e executados (ALESINA; PEROTTI, 1996); são, portanto, responsáveis por implementar restrições orçamentárias, que podem ser caracterizadas como fortes ou fracas, dependendo do seu poder de *enforcement* e da atitude do gestor público em governar com responsabilidade e seriedade o dinheiro público.

Para Giuberti (2005, p. 7), as instituições orçamentárias “podem ser divididas em dois grandes grupos estudados na literatura: normas formais que impõem limites quantitativos a variáveis fiscais e regras de procedimentos”. Para a autora, o primeiro grupo engloba a regra de orçamento equilibrado, limites para a emissão da 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.

Os dois tipos de instituições orçamentárias afetam o resultado fiscal, mas a eficácia depende do tipo de restrições orçamentárias. O economista húngaro János Kornai (1986) classificou as restrições orçamentárias em rígidas (*hard budget constraint*) e fracas (*soft budget constraint*). A restrição orçamentária rígida “baseia-se na definição de um teto rígido de gastos que, dada uma previsão conservadora de receitas e uma certa meta de déficit, condiciona a satisfação das demandas à existência de recursos ou a um aumento apenas moderado do endividamento” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001, p. 177). A restrição orçamentária fraca, por sua vez, caracteriza-se pelo afrouxamento (enfraquecimento) na relação estrita entre despesas e receitas. De acordo com Giambiagi e Além (2001, p. 176), a restrição orçamentária fraca pode ser qualificada como “a ausência de uma restrição orçamentária efetiva”, resultando, geralmente, em déficits crescentes, tendo em vista que os gastos tendem a ser um reflexo da demanda social, ou seja, quanto maior a demanda, maiores são os gastos, sem que isso signifique um aumento da base

tributária.

Para Giambiagi e Além (2001, p. 177), a situação fiscal do Brasil encontrada antes da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal – consolidou-se como um regime de restrição orçamentária fraca. Como o excesso de gastos sobre a receita efetiva pode ser pago por terceiros, no caso dos municípios brasileiros, o socorro geralmente ocorria pelo Governo Estadual via bancos estaduais, e pelo Governo Federal. Assim, a expectativa do benefício com um *bailout* (socorro), em caso de problemas financeiros, enfraquece os incentivos às atividades economizadoras de custos e aumentadoras de receitas.

Nunes e Nunes (2003, p. 10) constatam que essa é uma realidade brasileira, pois, no Brasil, por muito tempo, “cultivou-se o hábito de transferir dívidas ‘para o lado, para cima ou para baixo’”. Para o autor, os GSN utilizavam três artifícios para socorrerem seus gastos sem recursos financeiros correspondentes:

- a) transferência de dívida “para o lado” – uso dos bancos estaduais para financiar-se sem a perspectiva de saldar a dívida. Pela prática reiterada do governo de não saldar as dívidas contraídas com essas agências financeiras, o Banco Central via-se obrigado a socorrer os depósitos dos correntistas a fim de proteger o sistema financeiro, resultando na “quase-emissão” de moeda.
- b) transferência de dívida “para cima” – resultante da obtenção de financiamento ou da renegociação continuada junto à União para o pagamento das dívidas. A obtenção do financiamento de dívidas junto à União se dava por prazo longo e com taxa de juro reduzida e, para isso, a União emitia títulos de dívidas mobiliárias federais com valores bem superiores aos créditos concedidos ao GSN;
- c) transferência de dívida “para baixo” – representava as receitas extraordinárias geradas pelo chamado “imposto inflacionário”.

De acordo Menezes (2005, p. 11), “em um sistema federativo altamente fragmentado, com cada ente representando apenas uma pequena fração do total e grande parte dos recursos provenientes de um fundo comum administrado pelo Governo Central, o gasto tende a exceder o ótimo social”. Com isso, a dívida pública ultrapassa os patamares prudenciais e prejudicam a política econômica.

Entretanto, com a descentralização, o Governo Federal concedeu autonomia

fiscal aos GSN, abdicando de parte do controle da política fiscal e, como consequência, possibilitando a existência de incompatibilidade entre a política de provisão de bens e serviços públicos pelos GSN e a política de estabilização econômica pelo Governo Federal. Tem-se, assim, um *trade-off* entre a função estatal da provisão de bens e serviços públicos e a função da estabilização econômica. Para adequar e coordenar as duas políticas faz-se necessário que o Governo Federal implemente instituições orçamentárias que promovam o ajuste fiscal concomitante ao atendimento às necessidades sociais com qualidade e eficácia.

2.6 DÍVIDA PÚBLICA E OS MECANISMOS DE CONTROLE

O endividamento público decorre da realização de despesas superiores às receitas do ente público, possível apenas em face da concessão de crédito por terceiro, seja de forma voluntária ou não. A concessão de crédito de forma voluntária por parte do credor caracteriza-se pelos empréstimos obtidos junto a instituições financeiras oficiais do Estado ou da União, ou mesmo no mercado financeiro, a fim de financiar o descompasso entre receitas e despesas, e, para isso, pagam-se juros e encargos financeiros. Já a concessão de crédito por terceiros, de forma involuntária, diz respeito aos gastos superiores às receitas – déficits –, resultando no não-pagamento de fornecedores e/ou funcionários públicos, os quais, geralmente, recebem seus direitos em atraso, sem juros e correção monetária.

A Dívida Pública representa o compromisso de entidade pública decorrentes, principalmente, de contração de operações de créditos para atender às necessidades dos serviços públicos, de reconhecimento de obrigações legais e tributárias não pagas à época devida, de déficits orçamentários originados de restos a pagar sem a correspondente contrapartida financeira.

A Dívida Pública divide-se em fluante e fundada ou consolidada, dependendo do prazo de pagamento. A dívida de curto prazo, contraída por um breve e determinado período de tempo, seja para investimentos e financiamentos de serviços públicos, seja para atender às necessidades momentâneas de caixa, é reconhecida como dívida fluante e compreende: os restos a pagar, os serviços de

dívidas a pagar, os depósitos e os débitos de tesouraria. A dívida de longo prazo, chamada de dívida fundada ou consolidada, representa os compromissos de exigibilidade superiores a 12 (doze) meses, contraídos para atender a desequilíbrios orçamentários, financiamentos de obras e serviços públicos e/ou reconhecimento de obrigações legais e tributárias perante o fisco e terceiros (BRASIL, 1964).

A dívida consolidada corresponde ao total das obrigações financeiras, inclusive decorrentes de emissão de títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2002 e não pagos durante a execução do orçamento em que tenha sido incluídos, e das operações de crédito que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas do orçamento (BRASIL, 2001).

Antes mesmo da edição, pelo Senado Federal, das Resoluções nº 40 e nº 43, o endividamento público de longo prazo era controlado pela União, que exigia a sua autorização para a realização de dívida fundada pelos GSN. Entretanto, o endividamento de curto prazo, caracterizado como dívida flutuante, decorrente principalmente dos desequilíbrios orçamentários, é de difícil controle pela União. O controle dos déficits só é possível pela permanente fiscalização da obediência ao equilíbrio orçamentário pelos GSN, hoje efetuado pelos Tribunais de Contas.

A ocorrência de déficits nas contas públicas, sem que se promovam ajustes necessários à obtenção do equilíbrio, tem efeito danoso sobre as finanças públicas, pois a postergação das medidas destinadas a obter esse ajuste implica na persistência de déficits, que, por sua vez, geram aumento da dívida pública. As dívidas tendem a se realimentar da conta de juros, cujo pagamento impacta nos gastos e, conseqüentemente, no equilíbrio dos períodos subseqüentes, tornando o ajuste requerido progressivamente maior.

Além de efeito danoso para as finanças públicas, o déficit público se caracteriza, também, como uma captação forçada de recursos (poupança) de um grupo de sociedade que, não necessariamente, receberá os benefícios dos gastos correspondentes. Desta forma, o déficit do setor público transforma o Estado no grande tomador de poupança privada.

Nessa perspectiva, a manutenção do equilíbrio das contas públicas e a prevenção de ações governamentais deficitárias seriam indispensáveis para o controle do endividamento público e representaria pressuposto para a estabilidade e

o desenvolvimento econômico.

Para Rezende (2001), a preocupação não diz respeito a déficits ocasionais, e, sim, àqueles persistentes que se constituem em fonte de desestabilização da economia de um país. Sakurai (2005, p. 465) corrobora apontando que, em períodos recessivos, é natural a existência de déficits; entretanto, estes devem ser compensados por superávits fiscais obtidos em períodos de expansão econômica, de modo a garantir um padrão de consumo estável ao longo do tempo. Entretanto, a assimetria informacional existente entre Governo e sociedade não garante que o orçamento intertemporal esteja, de fato, sendo respeitado. Para Sakurai (2005, p. 466),

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 estar sendo gerados sem a respectiva capacidade de solvência futura, o que pode gerar montantes de endividamento com sustentabilidade duvidosa.

Para Menezes (2005, p. 11), os déficits recorrentes geralmente acabam por serem financiados por meio da senhoriagem, de operação de créditos e da emissão de títulos de dívida, e possuem os seguintes pontos negativos:

- a) senhoriagem – acentua a pressão inflacionária e impõe um imposto inflacionário, especialmente sobre a população mais pobre;
- b) operações de crédito internas e externas – proporcionam um maior comprometimento do orçamento público com pagamento de juros e amortizações, o que, em última instância, acaba afetando a capacidade do país em promover o crescimento econômico e arrecadar impostos;
- c) emissão de título de dívida – requer um aumento na taxa de juros como prêmio de risco, e resulta em um efeito-deslocamento (*crowding-out*).

Os déficits persistentes resultam no crescimento contínuo do endividamento público. Como consequência, os credores começam a desconfiar da capacidade do setor público em honrar seus compromissos, resultando em prazo reduzido de maturação dos empréstimos e em aumento das taxas de juros para financiar a rolagem da dívida. Para Rezende (2001), ao chegar a esse nível de endividamento

– ou seja, de médio e longo prazo –, o Governo necessita modificar sua postura fiscal no sentido de reequilibrar o orçamento e evitar o caminho do financiamento via imposto inflacionário.

Menezes (2005, p. 5) avalia que, no contexto brasileiro, essa situação é mais grave, pois, “mesmo que o Governo Central quisesse compensar esse aumento dos gastos dos GSN restringindo os próprios gastos, não seria possível, em virtude do alto grau de rigidez das despesas da União”. Assim, são necessárias instituições orçamentárias adequadas que promovam o equilíbrio fiscal dos GSN a fim de garantir a estabilidade econômica.

Santos (2006) expõe que, considerando o quadro econômico do Brasil decorrente do endividamento público crescente, desde os anos 80, o Fundo Monetário Internacional (FMI) recomendava a implementação de ajustes fiscais pelo Governo Federal e o enquadramento de estados e municípios. Entretanto, o processo político exerceu grande influência, levando o Governo Federal a ceder, frente à resistência por parte dos governadores e prefeitos das maiores cidades brasileiras.

Somente nos anos 90, medidas de controle foram implementadas, primeiramente pela Lei nº 8.399/91 e, posteriormente, pelas Leis nº 8.727/93 e nº 8.728/93. Mais tarde, o refinanciamento das dívidas pelo Governo Federal de 25 dos 27 estados brasileiros, os quais possuíam gastos elevados, principalmente com pessoal, resultou na promulgação da Lei nº 9.496/97, que serviu de base para as assinaturas dos contratos de renegociação das dívidas de estados e municípios brasileiros. Esta lei estabeleceu condições básicas para o programa de ajustamento fiscal, obrigando os entes federados a aderirem ao programa, perseguindo metas fiscais, tais como: resultado primário crescente; controle das despesas de pessoal; metas de arrecadação de receita fiscal; e programação de investimentos compatíveis com a disponibilidade de recursos e com a capacidade de pagamento (GIUBERTI, 2005).

Entretanto, essas medidas não foram suficientes para conter o endividamento público, tendo em vista que a crise de endividamento no Brasil se estendeu a outras formas de endividamento que não se caracterizam como empréstimos diretos a bancos públicos, como, por exemplo, a inscrição em Restos a Pagar sem o correspondente recurso financeiro, a antecipação de receitas orçamentárias e obtenção de garantias, as renúncias de receitas e a criação de

despesas de duração continuada (NUNES; NUNES, 2003) sem o correspondente impacto orçamentário e financeiro. Com isso, surgiu a necessidade de implementar mais um mecanismo de reforço às instituições orçamentárias que pudesse promover a disciplina fiscal nos entes federados e, conseqüentemente, controlar o endividamento público. Foi editada, assim, a Lei Complementar 101/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000).

A LRF reiterou a competência do Senado Federal para disciplinar os limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que se deu por meio das Resoluções do Senado Federal nº 40 e 43, de 2001.

A RSF nº 40 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. Essa norma estipula que, de 2016 em diante, a dívida consolidada líquida (DCL) não poderá ser superior a 200% da receita corrente líquida (RCL) para os estados e o Distrito Federal, e a 120% para os municípios. Até 2016, eventuais excessos em relação ao limite fixado deverão ser reduzidos na proporção de, no mínimo, 1/15 para cada exercício. Após 2016, os entes subnacionais, cuja dívida superar o limite estipulado, não poderão: a) realizar operação de crédito ou b) receber transferências voluntárias. A vedação da realização de operação de crédito também vale para entes cujas dívidas não observem a trajetória de ajuste preconizada para o período de transição.

A RSF nº 43 dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização.

2.7 O CENÁRIO ANTECEDENTE À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Tendo em vista que a Administração Pública constitui o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as políticas de governo a fim de realizar o bem-comum, a crise da Administração Pública constitui a crise do próprio Estado e decorre, principalmente, do tamanho do Estado – resultante das funções assumidas – e da forma de gerenciar o seu aparelho administrativo.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) expõe que a crise do Estado decorreu do modelo de desenvolvimento adotado, ampliando sua presença no setor produtivo e desviando-se de suas funções básicas, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos a que recorrem, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por conseqüência, da inflação. Assim, a crise do Estado implicou a necessidade de reformá-lo, incluindo, dentre as reformas, a administrativa e a fiscal.

Crises semelhantes ocorreram em diversos países, entre eles, a Grã-Bretanha, a Austrália, a Nova Zelândia e os EUA, que, para combater a crise do Estado, promoveram o ajuste fiscal concomitante à reforma gerencial. A adoção da gestão pública gerencial por diversos países visou à superação da administração pública burocrática, principalmente, em razão da necessidade de manter a estabilidade econômica, ameaçada constantemente pela crise fiscal do Estado.

Pereira e Spink (1998, p. 31) pontuam que a Administração Pública Gerencial é freqüentemente confundida com as idéias neoliberais devido ao fato de que “as técnicas de gerenciamento são quase sempre introduzidas ao mesmo tempo em que se implantam programas de ajuste estrutural que visam a enfrentar a crise fiscal do Estado”. Para o autor, os governos “empreendem as reformas administrativas, quase sempre visando duas metas: a redução dos gastos públicos a curto prazo e o aumento da eficiência mediante uma orientação gerencial, a médio prazo” (PEREIRA; SPINK, 1998, p. 32).

Nessa perspectiva, antes de abordar a Lei de Responsabilidade Fiscal como mecanismo de controle fiscal por meio da orientação gerencial, faz-se necessária uma abordagem do cenário brasileiro pré-LRF, que envolve tanto os aspectos fiscais quanto os organizacionais.

2.7.1 As transformações político-administrativas do Brasil

A compreensão do ambiente organizacional e do estágio atual observado na Administração Pública requer uma contextualização histórica de como o Estado brasileiro se desenvolveu. Partindo de uma perspectiva histórica, verifica-se que a Administração Pública evoluiu através de três modelos básicos que se sucederam

no tempo, sem, contudo, serem completamente suplantados: a Administração Pública Patrimonialista, a Burocrática e a Gerencial.

O primeiro modelo implementando na Administração Pública brasileira – a Administração Pública Patrimonialista – é originário do tempo em que o Brasil era colônia de Portugal e o Estado brasileiro era comandado por um rei. A Administração Patrimonialista, típica das monarquias absolutas, caracterizava-se pela ausência de distinção entre o patrimônio público e privado. O aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano e, conseqüentemente, a corrupção e o nepotismo eram práticas comuns (GRANJEIRO; CASTRO, 1996).

Para Pereira e Spink (1998, p. 26), o Patrimonialismo representou “a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados”. Para o autor, a distinção clara entre *res publica* e bens privados ocorreu “com o surgimento do capitalismo e da democracia”. Com o amadurecimento da sociedade e na tentativa de coibir os abusos do Patrimonialismo, surge, na segunda metade do século XIX, a Administração Burocrática, fundamentada na racionalidade weberiana.

Com a implementação da Administração Pública Burocrática, incorporou-se, de forma intensa, a racionalidade, consubstanciada na teoria racional-legal de Max Weber, criando um conjunto de normas e legislações específicas a fim de orientar o formalismo, a impessoalidade, a padronização e controle de procedimentos, bem como objetivar a profissionalização dos serviços públicos por meio de carreira, hierarquia funcional e sistema de mérito. Estabeleceram-se, na Administração Pública, regras rígidas para o funcionamento da máquina estatal, com controles *a priori* e voltados ao processo, tanto na admissão de pessoal e na aquisição de materiais e serviços, como no atendimento ao público (MENEZES, 2002).

Entretanto, quando o Estado ampliou seu papel social e econômico, no século XX, a estratégia adotada pela Administração Pública Burocrática – o controle hierárquico e a formalidade dos procedimentos – provou ser inadequada (PEREIRA; SPINK, 1998). De acordo com Matias-Pereira (2007), com o aumento das funções do Estado na atuação social e na regulação econômica, constatou-se que a Administração Burocrática não garante nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público; na verdade, ela se revela lenta, cara, auto-referida, ou seja, pouco ou nada orientada para o atendimento às demandas dos cidadãos.

Nessa mesma esteira, Osborne e Gaebler (1999) analisam que, ao se tentar controlar rigidamente a Administração Pública, a Administração Burocrática acabou por estabelecer um modelo obcecado em ditar o modo como as coisas deviam ser feitas – regulando os procedimentos, controlando os insumos, mas ignorando os resultados. O Estado tornou-se excessivamente controlado nos processos, tornando-se fim em si mesmo, incapaz de voltar-se para os resultados de seus serviços prestados. Para estes autores, em virtude da auto-referência da Administração Pública, a eficácia foi relegada a segundo plano.

Pereira e Spink (1998) relatam, ainda, que a Administração Burocrática representou um grande avanço ao romper com o Patrimonialismo e estabelecer as bases para o surgimento da administração profissional, mas só fazia sentido no tempo do Estado liberal no século XVIII, quando o Estado era pequeno e dedicava-se apenas à proteção dos direitos de propriedade e precisava de um Parlamento para definir as leis, de um sistema judiciário e policial para fazer cumpri-las, de forças armadas para proteger o país e de um ministro para arrecadar impostos. Para Pereira e Spink (1998, p. 242),

no momento, entretanto, que o Estado se converteu no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais – educação, saúde, cultura, previdência e assistência social, pesquisa científica – e de papéis econômicos – regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacional, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infra-estrutura –, nesse momento, o problema da eficiência tornou-se essencial.

Emerge, assim, no Brasil, na segunda metade do século XX, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Administração Pública Gerencial, como resposta à crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado (PEREIRA; SPINK, 1998).

A Administração Pública Gerencial, denominada Empreendedora por Osborne e Gaebler (1999, p.21), preocupa-se com a eficiência do Estado – busca o gerenciamento dos custos e a qualidade dos serviços públicos – e é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados. Para os autores, “a gestão pública empreendedora adota princípios de gestão de negócios – como atendimento ao cidadão como cliente, pró-atividade, iniciativa e autonomia gerencial, controle por

objetivos e metas ou governo por parcerias”.

Matias-Pereira (2007) lembra que a Administração Pública Gerencial surgiu como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos bens/serviços públicos e para amenizar a insatisfação em relação ao modelo burocrático. Para o autor, a Administração Pública, a partir da adoção do modelo gerencial, passou a preocupar-se com os custos da máquina pública, por meio da busca da eficiência operacional, bem como da avaliação da efetividade dos serviços públicos e da equidade social. Nessa perspectiva, a reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações públicas (PDRAE, 1995).

A adoção de uma nova cultura orientada para a visão empreendedora na Administração Pública fez parte de um movimento mundial, iniciado no final da década de 70, na Grã-Bretanha, decorrente, principalmente, da crise do Estado e do déficit fiscal recorrente, e alcançou diversos países europeus e latino-americanos a partir dos anos 90. O movimento visa melhorar a eficiência da ação estatal com base nos modelos da iniciativa privada e fortalecer a transparência e o controle social.

Abrucio (1996) apresenta a evolução do modelo gerencial, considerando seus principais objetivos e a relação deste com a sociedade. O primeiro movimento, conhecido como “gerencialismo puro”, tinha como objetivo básico a preocupação com a eficiência, economicidade e produtividade, pretendendo sensibilizar os contribuintes de tributos. Em seguida, surge o movimento do *New Public Management*, que incorpora a idéia de efetividade e da busca da melhoria da qualidade dos serviços, na perspectiva dos clientes, usuários desses serviços. Finalmente, o modelo evolui para a visão do *Public Service-Oriented*, baseado na noção de equidade, no resgate do conceito de esfera pública e na ampliação do dever social de prestação de contas (*accountability*). Observa-se, assim, que há uma mudança substancial ao longo do tempo, desde o gerencialismo puro até a *Public Service Orientation*, evoluindo por três modelos que se sucederam no tempo, sem, contudo, serem suplantados – ao contrário, houve uma incorporação de temas na passagem de uma teoria a outra.

No início da década de 1980, o modelo gerencial foi adotado pelos Estados Unidos e, a partir daí, ampliou-se aos demais países anglo-saxônicos, como a Austrália e a Nova Zelândia, alcançando, em seguida, inúmeros países europeus.

Na década de 1990, a Administração Pública Gerencial começou a ser implantada na América Latina.

No Brasil, a Administração Pública Gerencial teve ênfase a partir da criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), em 1994, em um contexto caracterizado pelo aprofundamento da crise financeira do Estado. Um ano após, com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, o setor público brasileiro se viu diante do desafio de modernizar e implantar no país um modelo de Administração Pública Gerencial para enfrentar a crise fiscal.

Para estimular a reforma na Administração Pública brasileira, estabelecendo uma conduta gerencial e de transparência, foi introduzida, em 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 101, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Esta lei implementa um conteúdo inovador de gerenciamento, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações que visem prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se, principalmente, o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização. A lei visa estabelecer princípios, embasados em normas e regras do regime chamado de gestão fiscal responsável, as quais devem ser observadas por todas as esferas da Administração (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), nas administrações diretas (Executivo e Legislativo) e indiretas (autarquias, fundações e empresas públicas).

2.7.2 A política fiscal e econômica brasileira

A necessidade de controle das finanças públicas dos GSN é um problema antigo no Brasil, agravado desde a descentralização política de 1984, após um forte centralismo fiscal e tributário ocorrido com o Governo Militar. O primeiro Governo Civil após o período governado pelos militares, representado pelo Presidente Sarney, foi marcado por vários planos econômicos visando ao controle da inflação e ao fomento do crescimento econômico, os quais não deram resultados. O insucesso na implementação de planos econômicos foi verificado também no governo Collor, que não conseguiu conter a inflação, nem promover o crescimento do país (NASCIMENTO, 2006).

Em decorrência do *impeachment* do Presidente Collor, assumiu, em 1992, Itamar Franco, buscando combater a inflação por meio do controle do déficit público e de outras reformas necessárias na Administração Pública, como a administrativa. Assim, o Plano Real foi implementado como medida de promoção da estabilidade econômica e conseqüente derrubada da inflação, o que garantiu a eleição de seu idealizador, Fernando Henrique Cardoso, em 1994, como presidente da República.

Com a estabilização da moeda, a crise fiscal brasileira piorou, devido ao aparecimento de problemas que permaneciam ocultos pela inflação. Matias-Pereira (2006, p. 178) expõe que

o controle da inflação no Brasil pós-Plano Real, em 1994, levou o país a conviver com elevados déficits fiscais. Isso se deveu à redução drástica da inflação que funcionava como um imposto, o que facilitava ao governo cumprir o seu orçamento. Sem a inflação, e sem dispor de uma base tributária consistente para o país, a saída encontrada pelo governo federal para sustentar o Plano Real foi o endividamento público.

Vasconcelos, Siqueira e Miranda (2005, p. 183) corroboram expondo que a crise fiscal, nesse período, aumentou devido à “queda abrupta dos níveis de inflação doméstica, provocando uma transformação nas finanças públicas, principalmente nos estados e municípios”. Giambiagi e Além (2001) relatam que, acostumados com um cenário altamente inflacionário, os administradores públicos de todos os níveis de governo aproveitavam-se dessa situação para atrasar o pagamento das despesas. No momento do pagamento das contas, a inflação já havia corroído seu valor real, e as contas públicas ficavam artificialmente equilibradas, não necessitando de restrições à alta demanda por bens e serviços públicos.

Nessa perspectiva, Giambiagi e Além (2001, p. 156) expõem que,

até o Plano Real, a diferença entre a demanda social e a disposição da sociedade em ser taxada a) espelhava-se em déficits elevados – até 1989 – cobertos pela receita de senhoriagem; ou b) na primeira metade dos anos 1990, era ‘escondida’ por uma inflação elevada, que permitia ‘atender’ às demandas nominais e, ao mesmo tempo, gerar um resultado fiscal operacional próximo do equilíbrio.

Para Menezes (2006), grande parte do aumento do déficit primário verificado no pós-Real se deve aos municípios e, principalmente, aos estados, que registraram um grande aumento nas despesas com pessoal em virtude dos reajustes

concedidos e das aposentadorias precoces. Esta constatação é corroborada por Giambiagi e Além (2001, p. 164), que citam a “concessão de generosos reajustes salariais” e “o peso crescente dos inativos na composição da folha de pagamento dos estados” como as principais fontes de piora fiscal dos GSN.

Para Menezes (2006), os problemas encontrados com a estabilização da moeda, aliados a uma política expansionista do Governo Federal, resultaram no aumento do déficit primário do setor público, entre 1995 e 1997. Para o autor, os resultados fiscais desfavoráveis à economia brasileira – aumento do endividamento interno, temor da moratória, regime de câmbio fixo e déficits em conta corrente –, aliados às crises asiática (1997) e russa (1998) – que aumentaram a desconfiança dos investidores estrangeiros em relação a mercados emergentes –, deram início à fuga de capitais, provocando uma redução drástica no nível de reservas do país e pondo em risco a estabilidade da moeda brasileira.

Para combater o temor de desvalorização do Real, o Governo Federal buscou um acordo com o FMI a fim de obter ajuda financeira para reforçar as reservas e sinalizar aos investidores estrangeiros que a situação estava sob controle. Para Giambiagi e Além (2001), os recursos foram liberados mediante o compromisso do Brasil com a micro-desvalorização cambial e a implementação de ajustes fiscais destinados à obtenção de superávits primários. Entretanto, segundo Menezes (2006), o mecanismo de micro-desvalorização falhou, e, em 1999, o governo deixou o câmbio flutuar, o que resultou na maxi-desvalorização. Com a desvalorização cambial, o governo, prevendo danos aos bancos e às empresas nacionais, ofereceu proteção (*hedge*) cambial, ação que resultou em significativa dívida cambial. Assim, com a dívida crescente e a maxi-desvalorização, o governo recorreu a um novo acordo com o FMI para estabelecer o *superávit* primário ao invés do déficit nominal como critério de desempenho, inclusive para os estados e municípios.

Para Menezes (2006) e Giambiagi e Além (2001), esse conjunto de fatos relatados acima levou o Governo Federal a implementar uma série de medidas para atenuar os déficits e conter o crescimento da Dívida Líquida Total, dentre as quais: i) privatização dos bancos e empresas estatais estaduais (importantes fontes de financiamento dos déficits estaduais); ii) controle das Antecipações de Receitas Orçamentárias (ARO); iii) inibição do uso de precatórios para financiamento dos déficits; iv) renegociação das dívidas mobiliárias estaduais; e v) aprovação de

reformas administrativas.

Nesse contexto, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilidade e assegurar o crescimento sustentado da economia. Para assegurar uma mudança de postura fiscal, implementou-se a LRF, tendo como base a experiência de outros países no equilíbrio fiscal, tais como a Nova Zelândia, os Estados Unidos e a União Européia. O objetivo é implementar uma cultura gerencial na Administração Pública por meio de instrumentos gerenciais, como o processo de planejamento, controle, custos e avaliação de resultado, garantindo que o governo atenda à demanda social, sem, em contrapartida, gerar déficits e se endividar.

Com base no exposto nesta seção, observa-se que a crise econômica – evidenciada pelo esgotamento da estratégia de desenvolvimento que vinha sendo praticada no país –, a crise fiscal – manifesta na perda da capacidade financeira do Estado de atender aos anseios, necessidades e demanda da população – e a crise da Administração Pública – cujo modo de funcionamento foi considerado incompatível com as exigências dos tempos modernos – motivaram o surgimento da mudança no comportamento dos administradores público por meio da LRF, instituição orçamentária a ser respeitada.

De acordo com Alesina *et al.* (1999), a literatura que trata de instituições orçamentárias considera três principais formas de se atingir a disciplina fiscal:

- 1) regras ou leis de orçamento equilibrado que estabeleçam restrições *ex-ante*, como tetos de endividamento e limites para gastos com pessoal que sejam consistentes com uma meta geral para a economia do país, e contabilização *ex-post*, de modo que seja exigido o equilíbrio orçamentário ao final do exercício;
- 2) regras de procedimentos hierárquicos, ou seja, que atribuam maiores prerrogativas ao governo em relação ao legislativo na fase de aprovação do orçamento. No caso de negociações do orçamento dentro do próprio governo, estão relacionadas à atribuição de maiores prerrogativas ao ministro da Fazenda;
- 3) transparência nos procedimentos, como relatórios inteligíveis e de fácil acesso ao cidadão comum. A não-exigência de transparência abre espaço para o surgimento de artimanhas contábeis que produzam relatórios não condizentes com a realidade.

Para Menezes (2005, p. 8), “não há consenso entre os estudiosos sobre qual seria o melhor mecanismo, mas é certo que, sem tais mecanismos, surge espaço para comportamentos oportunistas por parte de representantes políticos”.

A LRF está consubstanciada nos três pilares – orçamento equilibrado, regras de procedimento hierárquicas e transparência – e foi estruturada com base nos mecanismos de restrição fiscal adotados por diversos países na década de 90, principalmente no *Tratado de Maastricht*, assinado pelos países da União Européia em 1992, no *Budget Enforcement Act (BEA)* de 1990, adotado pelos Estados Unidos, e no *Fiscal Responsibility Act (FRA)* de 1994, implementado pela Nova Zelândia.

O *Tratado de Maastricht*, de acordo com Kennedy e Robbins (2001, *apud* LIMA, 2003), estabelece que países integrantes do bloco econômico devem atender a certos limites necessários à estabilidade macroeconômica do país e, conseqüentemente, do bloco como um todo, dando enfoque especialmente ao controle da dívida e do déficit público. Menezes (2005) expõe que, dentre suas restrições fiscais, a dívida não deveria ultrapassar 60% do PIB, e o *déficit* 3% do PIB. Caso ultrapassasse, seria implementado um programa de ajuste de dez meses. Se a tentativa de ajuste fracassasse, retaliações seriam impostas.

O *Budget Enforcement Act (BEA)*, adotado pelos Estados Unidos, concentra-se em controlar os gastos e receitas públicas ao invés de estabelecer metas de déficit e dívida (MENEZES, 2005), enfocando dois aspectos: *sequestration* e *pay as you go*, que consistem, respectivamente, a) na limitação de empenho quando não há receitas suficientes para a cobertura das despesas; e b) nas medidas de compensação de qualquer ato que aumentem despesas ou diminuam receitas (renúncia fiscal) por meio do aumento permanente de outras fontes de receitas ou na redução definitiva de determinadas despesas.

Já o *Fiscal Responsibility Act (FRA)* optou por adotar normas de transparência (MENEZES, 2005), estabelecendo uma padronização contábil e adotando uma série de relatórios contábeis gerenciais a fim de dotar os agentes econômicos e a sociedade de informações confiáveis para a tomada de decisão. O modelo neozelandês busca minimizar o oportunismo dos agentes políticos por meio de critérios de credibilidade, integridade e transparência, garantindo, conseqüentemente, um bom resultado nas contas públicas.

O modelo de gestão fiscal responsável adotado pelo Brasil, por meio da LRF

(BRASIL, 2000), aproxima-se dos modelos adotados pelos países descritos acima, tendo em vista que requer uma ação transparente e responsável, mas requer, também, que as ações sejam planejadas e controladas “mediante o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receitas, geração de despesas com pessoal, seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantias e inscrição em Restos a Pagar” (BRASIL, 2000, art. 1º).

Assim, as regras da LRF caracterizam-se como um sistema de controle por metas (*targets*), como o sistema norte-americano e o dos países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), e por metas não-quantitativas, como o sistema neozelandês, que controla os meios, com critérios de credibilidade, integridade e transparência.

Souza (2006), em seu estudo sobre o ambiente institucional e os resultados fiscais, discorre sobre as regras de restrição fiscal adotadas pelos principais países da Europa e da América e assegura que a natureza e forma das regras diferem de país para país. Entretanto, em praticamente todos os casos o objetivo tem sido restringir a discricionariedade dos atores estratégicos nas tomadas de decisões fiscais, tendo em vista que, na maioria dos casos, as regras são introduzidas em decorrência de crises fiscais intensas ou são adotadas como forma de reduzir a vulnerabilidade a novas crises.

Da mesma forma, a LRF foi introduzida em um contexto de crise econômica, fiscal e administrativa e visa, principalmente, à redução do déficit público e à estabilização do montante da dívida pública. Para isso, a LRF implementou diversos instrumentos gerenciais, a fim de que o ente público atenda à demanda social com recursos escassos, ao mesmo tempo em que assegura o controle fiscal. Exige-se dos gestores públicos uma postura empresarial, estabelecendo o gerenciamento dos recursos públicos por meio do planejamento dos recursos financeiros e das prioridades e metas sociais, do controle dos gastos públicos, do desempenho das ações governamentais obtidas por meio da eficiência e da eficácia, e, principalmente, a atitude responsável e ética do gestor público. Esses tópicos serão tratados na próxima seção.

2.8 A LRF E OS MECANISMOS DE GESTÃO PÚBLICA

A LRF parte de um conjunto de medidas de políticas econômicas adotadas pelo Governo Federal no bojo do programa de estabilização fiscal e está fundamentada nos princípios do planejamento, transparência, controle e responsabilidade. A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, cujo objetivo é controlar o avanço do endividamento com a fixação de regras, limites e postura gerencial.

Para Matias-Pereira (2006, p. 297), a implementação da LRF visa a “aumentar a qualidade das ações de gestão fiscal dos recursos públicos confiados aos agentes da administração pública de todas as esferas de governo e coibir os abusos que provocam danos ou prejuízos ao patrimônio público”.

É importante destacar que a LRF trata apenas da responsabilidade fiscal, ou seja, das ações vinculadas à política fiscal. Segundo Matias-Pereira (2006), a política fiscal orienta-se em duas direções:

- 1) política tributária: materializa-se na captação de recursos, para atendimento das funções da Administração Pública, por meio de suas distintas esferas (União, Estados e Distrito Federal e Municípios);
- 2) política orçamentária: refere-se especificamente aos gastos, ou seja, os atos e medidas relacionados com a forma da aplicação dos recursos, levando em consideração a dimensão e a natureza das atribuições do poder público, bem como a capacidade e a disposição para seu financiamento pela população.

A LRF estabeleceu regras de controle fiscal nas duas direções indicadas acima, ou seja, objetivou a eficiência na arrecadação tributária concomitantemente à adoção da eficiência na execução dos gastos públicos, a fim de atender com qualidade às demandas sociais.

Com vistas a garantir o equilíbrio fiscal e a contenção do endividamento público, a LRF, em seu artigo 1º, estabeleceu os seguintes postulados de gestão fiscal responsável: i) ação planejada e transparente; ii) prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas; iii) garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e

despesas, com limites e condições para a renúncia de receitas e geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de créditos, concessão de garantias e inscrição em restos a pagar.

Segundo Cruz *et al.* (2001, p. 16), em seu artigo 1º, parágrafo 1, a LRF estabeleceu os seguintes princípios de responsabilidade fiscal:

- a) ação planejada e transparente;
- b) prevenção de riscos e correção de desvios;
- c) afetação do equilíbrio das contas públicas;
- d) cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas;
- e) obediência a limites, visando ao equilíbrio das contas públicas;
- f) condições no que tange à renúncia de receita;
- g) condições no que tange à geração de despesas com pessoal;
- h) condições no que tange à geração de despesas com a seguridade social;
- i) condições no que tange à geração de despesas com as dívidas consolidadas e mobiliárias;
- j) condições no que tange às operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
- k) condições no que tange à concessão de garantias;
- l) condições no que tange à inscrição em restos a pagar.

A LRF, estabelecida a fim de conter os déficits públicos e o endividamento crescente das unidades da federação, consiste em promover a disciplina fiscal da União e dos Estados e Municípios; para tanto, estabelece um conjunto de mecanismos gerenciais com vistas a evitar que a ação estatal conduza a políticas orçamentárias e tributárias de modo a colocar em risco o controle fiscal e, conseqüentemente, o atendimento a políticas públicas. Considerando-se essa questão, serão abordados, na seqüência, os instrumentos gerenciais na LRF, destacando-se a contribuição que trazem à gestão fiscal responsável.

2.8.1 A LRF e o processo de planejamento

Planejamento é o processo contínuo de antevisão do futuro, de modo a permitir a realização de ações que alterem ou a organização, ou o próprio ambiente onde esta se encontra (CASTOR; SUGA, 1988). Planejar requer a decisão por antecipação à ocorrência de eventos, organizando, de forma racional, as ações que serão realizadas, os recursos que serão alocados e o tempo necessário para a execução das tarefas.

O planejamento requer uma visão estratégica, a qual dará coerência e consistência à atuação de todos os programas para alcançar os objetivos da organização pública, que é o atendimento ao bem-estar social. A Figura 2 expõe o papel da estratégia política necessária para buscar o cenário futuro idealizado.

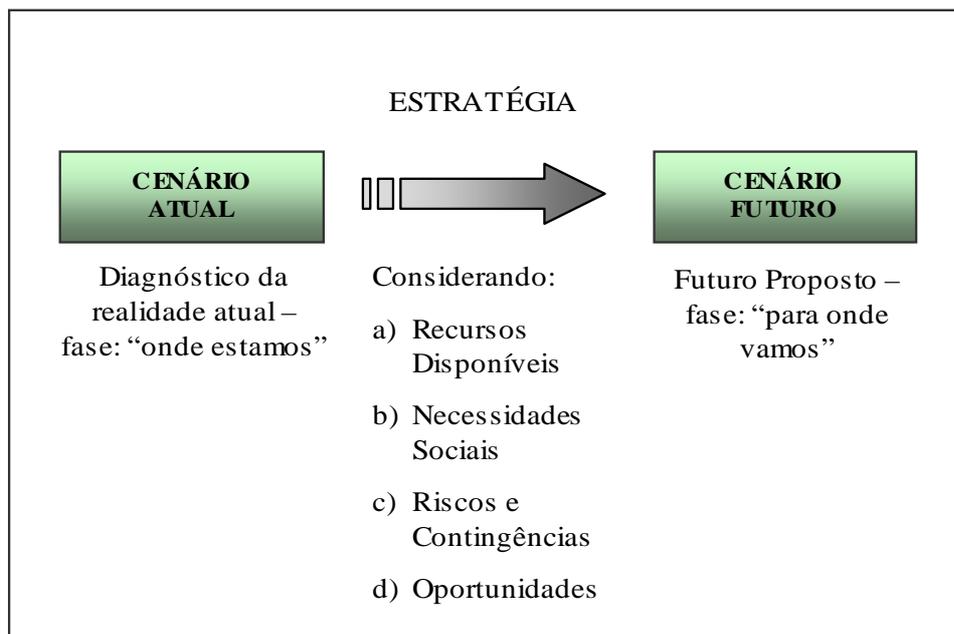


FIGURA 2 - PROCESSO DE PLANEJAMENTO
FONTE: O autor (2008)

De acordo com a Figura 2, o planejamento constitui-se na ponte que serve de elo entre o estágio “onde estamos” e o estágio “para onde vamos”, envolvendo a seleção dos objetivos da organização, a previsão de resultados a partir de várias alternativas existentes e a decisão de como alcançar os resultados desejados. Para isso, faz-se necessário que sejam considerados os recursos disponíveis, as necessidades sociais, os riscos e oportunidades do ambiente.

Nesta perspectiva, o planejamento desenvolve o exercício de reavaliação de alternativas, bem como reorienta o direcionamento do processo, caso seja necessário. Para isso, o planejamento recolhe e analisa informações, elabora e avalia alternativas de ações futuras, subsidia decisões políticas e realimenta esse processo ao avaliar a eficácia das decisões tomadas.

Matias e Campello (2000, p. 39) destacam que o planejamento público é ainda mais importante e significativo que o planejamento nas organizações privadas, pois “a administração pública possui o poder de alterar não apenas sua própria estrutura para melhor adequar-se, mas também possui o poder de alterar e influenciar o ambiente e suas relações”. Nessa perspectiva, o planejamento, nas organizações públicas, está vinculado à alocação de recursos públicos e privados no atendimento às demandas sociais; à distribuição de renda a fim de garantir a equidade social; à estabilidade econômica do país obtida pelo alto nível da utilização dos recursos (pleno emprego); e à estabilidade da moeda (ausência de inflação).

Para Matias-Pereira (2006, p. 246), o planejamento, nas organizações públicas,

refere-se a um processo que tem início na análise da realidade, pela reflexão e pela proposição de objetivos. Estabelece-se, assim, um ponto de partida que inicia da realidade atual em direção a um modelo futuro proposto. Ao longo desse trajeto de desenvolvimento, faz-se necessário adotar decisões que induzam os diversos agentes de mudanças a se comportarem com eficiência e eficácia para que as metas propostas sejam alcançadas.

Cruz *et al.* (2001, p. 16) expõem que o planejamento tem como principal propósito “identificar os objetivos e gerar processo capaz de garantir, no tempo adequado, a disponibilidade da estrutura e dos recursos necessários para a execução de determinada ação concreta”.

Fazer escolhas orçamentárias relacionadas com o emprego de fins e meios envolve a tomada de decisões políticas que aloquem escassos recursos, considerando a possibilidade de diferentes usos alternativos (Matias-Pereira, 2006). Nessa mesma perspectiva, Silva (2002, p. 33) assinala que o planejamento deve ser entendido como um processo racional na definição de objetivos e na determinação dos meios para alcançá-los, e deve obedecer às seguintes características:

- a) diagnóstico da situação existente;

- b) identificação das necessidades de bens e serviços;
- c) definição clara dos objetivos para a ação;
- d) discriminação e quantificação de metas e seus custos;
- e) avaliação dos resultados obtidos;
- f) integração com os demais instrumentos de planejamento.

Assim, com a implementação da LRF, o foco do planejamento público volta-se para uma postura estratégica ao invés do simples cumprimento de ritos metodológicos e legais até então presenciado na Administração Pública brasileira.

No processo de produção de bens e serviços públicos demandados pela sociedade, o Estado necessita: estabelecer as prioridades, definindo os tipos, a quantidade e a qualidade dos bens e serviços que irá produzir; avaliar os recursos existentes para um uso mais eficiente; avaliar o tempo necessário para a sua execução e o cenário no qual a Administração Pública está operando, relacionando ainda, os fatores externos que irão possivelmente afetar suas operações.

Para Matias-Pereira (2006, p. 235),

o planejamento e planos visam alcançar eficiência, isto é, a execução perfeita de uma tarefa que se realiza, bem como a eficácia, ou seja, que se façam as coisas que realmente importam fazer porque são socialmente desejáveis. O planejamento tem, ainda, a função de tornar transparente e precisa a ação, de organizar o que será executado, de sistematizar as idéias e os recursos para tornar mais eficientes as ações governamentais.

Para Horngren, Datar e Foster (2004, p. 166), o orçamento constitui-se em uma ferramenta do planejamento, pois representa: “(a) a expressão quantitativa de um plano de ação proposto pela administração por um período específico; e, (b) um auxílio na coordenação do que precisa ser feito para implementar aquele plano”.

Hansen e Mowen (2001, p. 246) expõem que, “quando usado para o planejamento, um orçamento é um método de traduzir as metas e as estratégias de uma organização em termos operacionais”. Além disso, o orçamento contém os “aspectos financeiros e os não-financeiros do plano” (HORNGREN; DATAR; FOSTER, 2004, p. 166).

Na Administração Pública, os instrumentos de planejamento estão consubstanciados em três peças principais – Plano Plurianual (PPA), Lei de

Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) –, as quais compõem o processo de gestão. Embora esses instrumentos de planejamento estivessem previstos na Constituição Federal de 1988, a LRF reforçou o enfoque, exigindo modernização na técnica de elaboração e execução do orçamento público.

A Figura 3 apresenta os instrumentos de planejamento e suas funções na gestão dos recursos públicos.

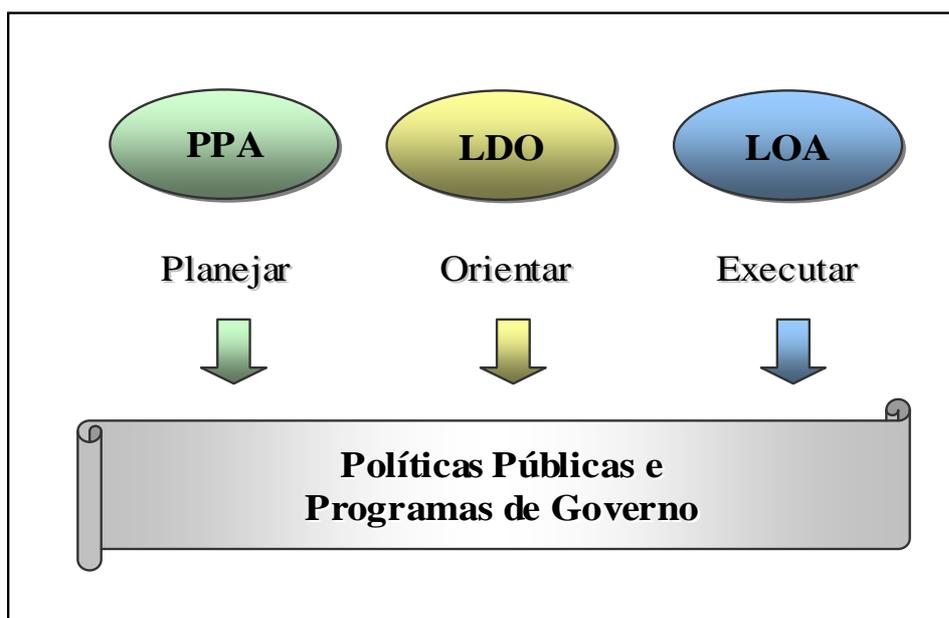


FIGURA 3 - INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO PÚBLICO
FONTE: GERIGK *et al* (2007)

O PPA é um plano de médio prazo – contempla um período de quatro anos – e constitui-se num instrumento de planejamento estratégico das ações governamentais, partindo do diagnóstico da realidade sócio-econômica existente em direção a um futuro almejado. No PPA, são definidas as metas e prioridades da Administração Pública para as despesas de capital – e outras delas decorrentes – e para as relativas aos programas de duração continuada, considerando os recursos escassos e a demanda social por bens e serviços públicos.

Para Matias-Pereira (2006, p. 266), o PPA visa:

- a. orientar a ação governamental, objetivando alcançar o desenvolvimento econômico, que, por sua vez, propiciará a efetiva promoção do bem-estar social;
- b. orientar o planejamento, em sintonia com a programação e o orçamento do Poder Executivo, obedecendo aos princípios de regionalização da

- economia;
- c. definir diretrizes que deverão nortear a elaboração dos orçamentos fiscal e de investimentos que possibilitem a redução das desigualdades regionais e sociais;
 - d. ordenar e disciplinar a execução de despesas com investimentos que se reverterão em benefício para a sociedade.

Cabe ao PPA planejar as políticas públicas, considerando o desenvolvimento social e econômico, a fim de promover a equidade social e garantir o bem-estar coletivo. Para Nunes e Nunes (2007, p. 967), “o PPA destina-se a dar materialidade ao programa de governo por meio de objetivos e diretrizes que possam ser quantificados, monitorados e controlados por meio de indicadores e de metas físicas”.

De acordo com Afonso e Giomi (1992, *apud* NUNES; NUNES, 2007, p. 967),

as ‘diretrizes’ seriam orientações de determinada administração, isto é, as linhas gerais da política fiscal a ser perseguida no período, que devem indicar onde se quer chegar e como, enquanto os ‘objetivos’ descreveriam uma situação ou cenário de um conjunto de ações desejadas ou esperadas para determinado setor ou área de governo e as ‘metas’ passariam pela expressão quantitativa dos resultados almejados, ou seja, corresponderiam aos produtos físicos das ações.

A LDO, por sua vez, condiciona a ligação entre o plano de médio prazo, expresso no PPA, e os planos operacionais de curto prazo abrangidos pelas LOAs de cada exercício financeiro. Tem como finalidade nortear a elaboração dos orçamentos anuais, de forma a adequá-los às diretrizes, objetivos, metas e prioridades da Administração Pública, considerando sempre a escassez de recursos, o que induz a racionalizar sua forma de utilização. Ela é elaborada por áreas de responsabilidades, a fim de possibilitar a mensuração individual e global do nível de eficácia da Administração Pública.

Na LDO encontram-se, além do Anexo de Metas e Prioridades da Administração Pública contendo as ações e as metas extraídas do PPA, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais. O Anexo de Metas Fiscais deve conter as metas de resultado primário, nominal, dívida pública, receitas e despesas para o exercício corrente e para os dois seguintes. Deve conter, ainda, a avaliação do

cumprimento das metas de exercícios anteriores, além de apresentar a evolução do patrimônio líquido dos entes públicos, propiciando um diagnóstico para subsidiar e dar consistências à elaboração dos cálculos atuais. Do Anexo de Riscos Fiscais, por sua vez, devem constar as contingências futuras – despesas potenciais; fato/evento possível, mas incerto –, que poderão impactar os resultados fiscais estabelecidos para o exercício.

Enquanto os planos identificam os objetivos, as prioridades e as metas da Administração Pública, bem como as ações e os recursos necessários para realizá-los, a LOA, tradicionalmente chamada de orçamento público, representa a expressão quantitativa desses planos, em termos físicos e financeiros. A LOA conterá metas físicas e financeiras que o ente público pretende realizar no decorrer do exercício financeiro a fim de atender às metas e prioridades estabelecidas no PPA e orientada pela LDO.

Para Nunes e Nunes (2007, p. 964), “a LOA passou a ser elaborada para cumprir as metas físicas do PPA e as metas fiscais da LDO”. Dessa forma, embora o orçamento público esteja tradicionalmente ligado à previsão das receitas e fixação das despesas, com o advento da LRF, deixou de estar vinculado apenas aos recursos financeiros e passou, em articulação com a LDO e o PPA, a tratar também da execução física (ações e metas) dos programas governamentais.

A articulação sincronizada entre os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), conforme apresentado na Figura 4, é condição essencial para a realização do processo de planejamento almejado pela LRF.

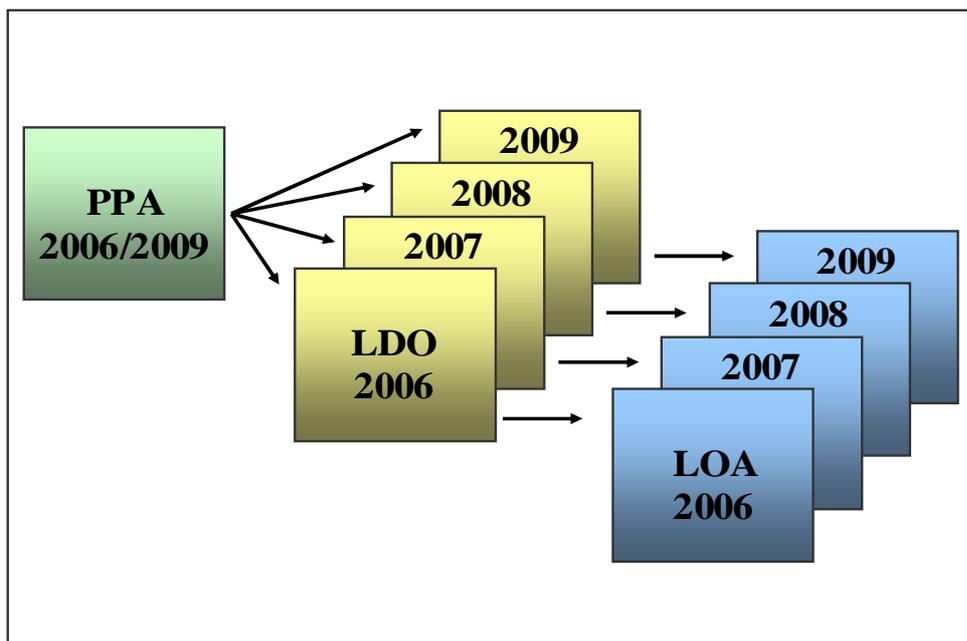


FIGURA 4 - INTEGRAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO
 FONTE: GERIGK *et al.* (2007)

Com base na Figura 4 tem-se, em síntese: a) o PPA, que estabelece metas não-financeiras, estratégias de execução de políticas públicas de médio prazo e definição de prioridades da administração que garantirão o atendimento às necessidades básicas, ao mesmo tempo em que busca a equidade social por meio de planos de desenvolvimento econômico; b) a LDO, que se constitui numa peça mista, financeira e não-financeira, adequando as ações de governo às metas físicas e fiscais (financeiras), discriminando, ainda, os riscos fiscais calculados com base nas contingências futuras; e, c) a LOA, que, por sua vez, constitui o instrumento que viabiliza a realização das prioridades e metas (financeiras e não-financeiras) estabelecidas na LDO.

Voltado para a maximização da eficiência na alocação dos recursos e para a eficácia na atuação econômica e social, o sistema integrado de planejamento, segundo Matias e Campelo (2000), envolve os seguintes estágios de decisão:

- a) definição dos programas prioritários;
- b) definição dos objetivos principais de cada programa;
- c) identificação dos custos alternativos dos insumos e dos valores dos produtos para cada alternativa;
- d) verificação do índice custo/benefício para cada combinação.

Para Matias-Pereira (2006), o planejamento é um conjunto coordenado de formulações com vistas a possibilitar o alcance das metas indispensáveis à consecução dos objetivos públicos, a fim de obter a equidade e o bem-estar social. As metas definidas pelo planejamento apresentam-se, em termos qualitativos, como uma pretensão dos desejos e aspirações governamentais, ou seja, uma diretriz. A alocação de recursos orçamentários em cada um desses objetivos passa a ser o instrumental que permite o cumprimento de objetivos de governo, a base de custo para torná-los realidade. Tem-se aí o orçamento público, um plano de financiamento das metas e prioridades estabelecidas na fase do planejamento.

Para Ramos (1982, *apud* MATIAS-PEREIRA, 2006, p. 254),

os sistemas de planejamento governamental e de orçamento público envolvem a seleção de fins e escolha de meios para alcançar as metas selecionadas. São, por conseguinte, sistemas para proceder a escolhas acerca de fins e de meios. Neles existem diversos e complexos canais para troca de informações; canais que processam as informações concernentes àquilo que é desejado e avaliam a respeito do que está sendo realizado.

O processo de planejamento não é uma atividade que se esgote na concepção de um plano, de um programa ou de um projeto. Esses são mecanismos instituídos para facilitar o alcance de metas, ou seja, são meios para estruturar recursos e ações voltados para certos objetivos que podem ser geridos de forma mais eficiente (MATIAS-PEREIRA, 2006). Assim, o processo orçamentário é o elemento principal de planejamento e controle, pois permite a definição prévia dos objetivos a serem atingidos pela organização pública com determinados recursos despendidos. Essa característica possibilita que a ação governamental cumpra as prioridades sociais sem que incorra em gastos desordenados e sem critérios, assegurando o emprego mais eficiente dos recursos.

Para Giacomoni (2002, p. 153), o orçamento “apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir àqueles objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa”. Segundo o autor, essas etapas requerem um processo de planejamento, objetivando:

- a) explicitar os objetivos e propósitos perseguidos pela instituição em cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários, questionando quais

- resultados pretende alcançar;
- b) estabelecer os programas – instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos –, identificando o produto final de cada programa, para representar adequadamente os objetivos inicialmente traçados;
 - c) programar os custos dos programas por meio da identificação dos meios ou insumos (pessoal, material, equipamentos, serviços etc.) necessários à obtenção dos resultados; e
 - d) instituir medidas de desempenho com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas.

Nesta perspectiva, Horngren, Datar e Foster (2004, p. 230) expõem três benefícios do orçamento: 1) compelem os gestores a pensar no futuro pela formalização de suas responsabilidades para planejar; 2) fornecem expectativas definidas, que são a melhor estrutura para julgar o desempenho subsequente; e 3) ajudam os gestores na coordenação de seus esforços, de modo que os planos das subunidades da organização satisfaçam aos objetivos como um todo.

Através de suas três funções essenciais – planejamento, gerência e controle –, o orçamento público se apresenta como técnica capaz de permitir a reavaliação periódica das ações do governo (PEREIRA, 2003, *apud* FERREIRA JUNIOR, 2007). É um plano de ação detalhado, desenvolvido e distribuído como um guia para as operações e como base parcial para a subsequente avaliação de desempenho (LOPES; BLASCHEK, 2005).

Peleias (1992, p. 56) nos ensina que “avaliar reporta-se à idéia de fazer uma apreciação, um julgamento ou atribuir um conceito diante de expectativas preestabelecidas”. Assim, a avaliação do nível de eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos é possível por meio da existência de padrões preestabelecidos.

Para Catelli (2001, p. 197), a avaliação de desempenho constitui um processo complexo que incorpora, “além das características informativas necessárias para se julgar adequadamente um desempenho, requisitos essenciais para se integrar ao processo e gestão, em suas fases de planejamento, execução e controle”. Sob este enfoque, a avaliação de desempenho integra-se ao processo de gestão, visando à otimização na aplicação dos recursos na busca da eficiência e da

eficácia organizacional, avaliando não só o desempenho financeiro, como também o não-financeiro (metas físicas).

O planejamento deve ser um processo dinâmico, associado ao controle permanente. Não há planejamento eficaz sem controle, assim como não há controle eficaz sem que haja um bom planejamento. Os processos de planejamento e controle devem interagir permanentemente para que se possa analisar o cumprimento dos objetivos planejados. Este processo abrange as etapas do ciclo planejamento-execução-controle e serve para a avaliação do desempenho da Administração Pública.

2.8.2 A LRF e os controles físicos e financeiros

Dentre as funções clássicas da administração de qualquer entidade, seja pública ou privada, encontra-se a atividade de controle, que tem a função de medir e avaliar o desempenho e os resultados das ações, com o objetivo de evidenciar os desvios do planejamento, possibilitando que ações corretivas sejam implementadas, não só para corrigir falhas, mas, também, para reorientar a execução dos planos.

Para Mosimann e Fisch (1999, p. 72), “o controle é uma fase do processo decisório em que, com base no sistema de informações, é avaliada a eficácia empresarial e de cada área, resultando daí ações que se destinam a corrigir eventuais distorções”. Hansen e Mowen (2001, p. 246) corroboram expondo que o “controle é o processo de estabelecer padrões, receber feedback sobre o desempenho real e tomar as ações corretivas quando o desempenho real desvia-se significativamente do desempenho planejado”.

Dessa forma, o controle, etapa concomitante à execução e interligada ao planejamento, visa assegurar que os resultados planejados sejam efetivamente alcançados, apoiando-se na avaliação de resultado e desempenho. O processo de controle permite a identificação dos desvios entre os resultados realizados em relação aos planejados, suas causas e a decisão quanto às ações a serem implementadas.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) define, em seus artigos 70 a 75, as normas gerais para a realização do controle pelos poderes e pelos órgãos

específicos criados para atender a esta função administrativa.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Embora o artigo 70 da CF de 1988 refira-se apenas à União, o artigo 75 estabelece que as normas previstas para a União, no âmbito do controle, devem também ser observadas pelos estados e municípios, orientando a organização, a composição e a fiscalização exercida pelos órgãos de controle destes entes.

No artigo 74, a CF estabelece que é de responsabilidade de cada Poder a estruturação de um sistema de controle interno, que atuará de forma integrada com os sistemas de controle interno de outros poderes, e terá como principais atribuições:

- a) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- d) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Assim como o planejamento, o controle vai além dos aspectos financeiros. O controle está relacionado ao cumprimento das prioridades e metas físicas (quantidades produzidas/pessoas atendidas) e financeiras (recursos despendidos) definidas na fase do planejamento, seja em termos quantitativos, seja em termos qualitativos.

Fortalecendo os dispositivos da Constituição Federal de 1988, a LRF evidencia a função de controle, induzindo os gestores a acompanharem o desenvolvimento das ações programadas e efetuarem as alterações necessárias quando as ações desviarem-se das metas planejadas, demonstrando que o controle só tem finalidade se for tratado como um instrumento de apoio ao processo

decisório.

O controle, na LRF, ficou acentuado, também, quando foram estabelecidos os limites prudenciais, a exigência do equilíbrio financeiro e outras regras que restringem os gestores a novas ações sem que se encontre uma alternativa compensatória. Essas diretrizes da lei induzem os gestores ao planejamento, ao acompanhamento das ações públicas e, conseqüentemente, ao processo decisório.

A LRF expõe alguns controles necessários para manter o equilíbrio fiscal e, ao mesmo tempo, atender às demandas sociais e promover o desenvolvimento econômico, dentre eles:

I. Controles das ações e metas físicas

No atendimento às ilimitadas necessidades sociais, o poder público se defronta com recursos escassos. A LRF visa superar parcialmente esta limitação por meio do seu uso eficiente e, para isso, implementa o Anexo de Metas e Prioridades, no PPA, contendo as ações prioritárias a serem desenvolvidas por determinados programas a fim de atender às necessidades sociais quantificadas por meio de indicadores. As ações que compõem cada programa, por sua vez, passam a ter metas físicas.

O controle, nessa perspectiva, visa o monitoramento constante das políticas públicas, por meio da avaliação sistemática do desempenho da conformidade entre produto (bens e serviços públicos) e especificações estabelecidas na fase do planejamento, seja das ações realizadas, seja das metas físicas atingidas.

Nessa perspectiva, de acordo com Nunes e Nunes (2007, p. 968), “por eficiência entenda-se que os produtos das ações que compõem um programa deveriam contribuir e ser eficiente para que se alcançasse o objetivo do programa refletido nas variações esperadas do seu indicador”.

Dessa forma, faz-se necessário o estabelecimento de indicadores de desempenho pretendidos para o exercício a que se refere às metas e prioridades em termos físicos e quantitativos (metros quadrados construídos, pessoas atendidas, etc.).

II. Controles das metas financeiras

As metas financeiras dizem respeito a uma série de controles necessários para manter o equilíbrio fiscal, dentre eles, os descritos abaixo:

a) Pessoal

A LRF impõe limites adicionais ao gasto com a folha de pagamento, com o objetivo de conter o crescimento de um dos principais componentes da despesa pública: o gasto com pessoal. Aos municípios, para gastos com pessoal, foi estabelecido o limite de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), sendo 6% para o Legislativo e 54% para o Executivo.

Tendo em vista que os gastos com pessoal são de difícil redução devido à sua rigidez, para não ultrapassar o limite máximo definido, a referida lei estabelece um limite prudencial de 95%. Se a despesa total com pessoal exceder o limite prudencial, as despesas públicas com pessoal passam a sofrer restrições no sentido de evitar ultrapassar o limite geral, dentre as quais: vedação da concessão de vantagens e reajustes de qualquer natureza; criação de cargos, empregos ou funções; alteração da estrutura funcional que aumente as despesas; provimento de cargos públicos; e contratação de horas extras.

Caso os gastos com pessoal ultrapassem o limite estabelecido para o ente, o percentual excedente terá que ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos 1/3 (um terço) no primeiro, reduzindo os cargos e funções de confiança e promovendo a exoneração dos servidores não-estáveis.

b) Endividamento

Em relação ao endividamento público, a LRF fixa limites ao montante da dívida (estoque) em percentual da Receita Corrente Líquida – RCL. Caso haja excesso nos limites estabelecidos, o ente público fica proibido de realizar novas operações de crédito, internas ou externas, sendo, também, obrigado a obter resultado primário positivo (aumento de receitas ou contenção de despesas) necessário à recondução da dívida ao limite estabelecido.

Complementarmente, a Resolução nº 40 do Senado Federal estabelece, no

artigo 3º, que a dívida consolidada líquida não poderá ultrapassar 1,2 (um vírgula dois) vezes a RCL. Verificada a ultrapassagem do limite ao final de um quadrimestre, a este deverá retornar nos três quadrimestres seguintes, sendo que 25% do excesso deve ser eliminado no primeiro quadrimestre. Caso tenha excedido este limite no ano de publicação da referida resolução (2001), deverá ser reduzido, no mínimo, à proporção de 1/15 (um quinze avos) a cada exercício financeiro.

Já por meio da Resolução nº 43 do Senado Federal, foram estabelecidos limites de 16% da RCL para operações de crédito no exercício fiscal; limite de 11,5% da RCL para pagamento de serviços da dívida; limite de 7% da RCL referente à Antecipação de Receitas Orçamentárias (ARO) e o limite de 22% da RCL para garantias (MENEZES, 2005).

c) Outros limites

Além da dívida, operações de crédito e despesas com pessoal, a lei também dispõe sobre a criação de despesas permanentes, controle de custos, gasto em anos eleitorais, previsão de receitas, renúncia de receitas, transferências, transparência nos procedimentos de elaboração e divulgação dos relatórios fiscais, e estabelece punições caso não sejam cumpridas as disposições.

No que tange à previsão de receitas, o controle tem como objetivo acompanhar constantemente o ingresso das receitas programadas. Caso o comportamento da receita seja inferior ao planejado, restrições aos gastos devem ocorrer, evitando, assim, o desequilíbrio orçamentário e, conseqüentemente, o déficit público. Quanto às ações de renúncia fiscal, a LRF, em seu artigo 14, indica que toda concessão ou ampliação de benefício deverá estar acompanhada de uma estimativa trienal de seu impacto orçamentário/financeiro, devendo atender a, pelo menos, uma das seguintes condições:

- a) não afetar as metas de resultados fiscais previstos na LDO;
- b) estar acompanhada de medidas de compensação por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributos ou contribuição;

Quanto à criação de despesas permanentes, também chamadas de despesas continuadas, a LRF estabelece, em seu artigo 17, que estas devem ser

compensadas pelo aumento permanente de receitas por meio da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributos ou contribuições; ou, ainda, pela redução permanente de outra despesa. Dessa forma, toda criação ou expansão de despesas não previstas na LDO devem ser acompanhadas de uma estimativa de impacto financeiro (trienal) e demonstrações de compatibilidade com a LDO e a LOA.

Outro controle exigido pela LRF diz respeito à criação ou expansão de gastos em anos eleitorais. A proibição visa minimizar a ação oportunista dos agentes políticos que se aproveitam da ilusão fiscal dos eleitores e aumentam os gastos, principalmente com obras, a fim de angariarem votos a seu favor ou aos seus sucessores. O problema está quando os gastos criados nesse período impactam negativamente os gastos dos anos subseqüentes, deixando para o próximo gestor o ônus do pagamento.

O controle de custos, tratados de forma mais específica na próxima seção, permite avaliar em que medida as organizações públicas estão utilizando adequadamente os recursos e fatores de produção de bens e serviços no atendimento aos interesses sociais. Dessa forma, a LRF estabeleceu a necessidade de implementar um controle de custos visando à identificação de processos ineficientes, à seleção de *mix* de produtos e serviços e à avaliação do desempenho de ações públicas na busca da economicidade no gerenciamento dos recursos públicos.

Além destes, diversos outros controles são determinados pela LRF a fim de promover a disciplina fiscal dos entes públicos. Os limites impostos pela LRF devem ser observados durante toda a execução do orçamento.

Com base no exposto no decorrer desta subseção, observa-se que a Administração Pública Gerencial, por meio da LRF, muda a concepção de controle herdada da Administração Pública Burocrática – ou seja, ligado à legalidade, à apuração de erros, aos processos, ao controle *ex-post* – e passa a entendê-lo num sentido mais amplo, como controle de gestão. O controle, nessa nova concepção, deixa de estar voltado somente para as coisas que o governo adquire – serviços, materiais, equipamentos, entre outros, que se constituem em meios empregados para o cumprimento de suas funções – e volta-se para as coisas que o governo realiza, como, por exemplo, planejamento urbano, diminuição do analfabetismo, erradicação da pobreza. A LRF desloca o foco do consumo dos recursos para a

geração de serviços e produtos.

O controle de gestão está focado na definição de objetivos para a ação do Estado e visa observar o cumprimento desses objetivos e dos programas, as medidas de resultado, a verificação dos desvios e a execução das ações corretivas pertinentes. Faz-se necessária, neste enfoque, a existência de medidas de desempenho, com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas.

O controle de gestão, na Administração Pública, deve ser entendido como um conjunto de informações e de ações cujo objetivo é manter o curso das operações dentro de um rumo desejado, com a finalidade de manter: o equilíbrio das contas; os efetivos resultados das metas planejadas; o controle dos custos das atividades; e a avaliação de desempenho da gestão na busca dos objetivos. Trata-se, enfim, de um trabalho voltado para a qualidade, a eficiência e a eficácia.

Nessa perspectiva, o controle deixa de estar focado somente no cumprimento da legalidade e do rito burocrático e volta-se para uma nova abordagem, centrada no alcance dos objetivos. De acordo com Kickler e Stillmann (1999, *apud* MATIAS-PEREIRA, 2007), a gestão pública não é meramente uma questão de eficiência e eficácia, mas é, também, uma questão de legalidade e legitimidade e, ainda, de outros valores que transcendem os padrões restritivos dos negócios privados. Ser avaliada apenas por critérios da esfera privada pode comprometer a própria capacidade transformadora e democratizante do Estado. Assim, o controle não pode deixar de voltar-se para o controle da legalidade, mas torna-se fundamental que esteja, também, voltado para a avaliação de resultados.

Reis (1992, p. 51) argumenta que, apesar de o controle ser fundamental para o êxito da administração, permitindo o conhecimento seguro do que está acontecendo na administração, ele “só funciona quando apoiado em informações bem estruturadas que cumpram o seu objetivo que é de suprir os usuários com informações úteis e confiáveis”. Assim, a Contabilidade deve fornecer relatórios gerenciais periódicos de todas as operações realizadas pela organização em determinado período, cujas informações permitem a comparação com os objetivos determinados e viabilizam a ação de medidas de correção de curso.

É importante destacar que, em consonância com os dispositivos constitucionais, o controle assume, ainda, a dimensão externa exercida pela sociedade, por meio do controle social, e pelo legislativo, que utiliza os Tribunais de

Contas, como unidade técnica especializada no julgamento das contas públicas.

2.8.3 A LRF e os custos das atividades públicas

A Administração Pública, a partir da adoção do modelo gerencial, passou a preocupar-se com a redução dos custos dos bens e serviços públicos e em tornar mais eficiente a máquina pública (MATIAS-PEREIRA, 2007). Assim, a LRF, em cumprimento ao princípio constitucional da eficiência, estabeleceu a necessidade de implantar controles de custos nas organizações públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, no artigo 4º, inciso I, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve dispor sobre “normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos”. O artigo 50, parágrafo 3º, da referida lei dispõe que, além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a Administração Pública “manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”.

Martins (2003, p. 25) define custos como sendo os “gastos relativos a bens ou serviços utilizados na produção de outros bens ou serviços”. Dessa forma, a Contabilidade de Custos tem a finalidade de fornecer informações sobre os custos de bens/serviços públicos a fim de suprir os gestores com informações que orientem a tomada de decisão na gestão governamental.

Giacomoni (2002, p. 27) expõe que, apesar dos benefícios dos custos, “os serviços públicos são pouco suscetíveis ao emprego de fórmulas racionalizadoras que visam a redução de custos”. Para o autor (2002, p. 168), “o sistema de mensuração completa-se ao associar mensuração física (realizações) e mensuração financeira (custo dos recursos)”, a fim de indicar a economicidade e a eficiência no gasto público.

Alonso (1999, p. 44) alerta que “se não há medida de custo não se pode medir a eficiência, pois esta se define como uma relação entre os resultados e os custos para obtê-los”. O conceito de eficiência aproxima-se do da economicidade, que implica fazer mais com menos, sem perder a qualidade. Visa atingir os objetivos por meio de uma boa prestação de serviços, de modo mais simples, mais rápido e

mais econômico – ou seja, com iguais ou menores custos –, elevando a relação custo-benefício no uso dos recursos públicos (CORBARI *et al.*, 2007).

Rezende (2001, p. 121) expõe que o conceito de eficiência diz respeito à “apuração da racionalidade com que os recursos alocados a determinados programas são utilizados”, referindo-se à “seleção da forma pela qual a produção de determinado bem ou serviço deve ser efetuada de modo que minimize o respectivo custo”. Slomski (2005, p. 49) reforça esse conceito ao expor que “a eficiência está relacionada a custos de produção ou à forma pela qual os recursos são consumidos”. Para Catelli (2001, p. 65) a “eficiência diz respeito ao método, ao modo certo de fazer as coisas [...] definida pela relação entre volumes produzidos e recursos consumidos”.

A eficiência perpassa, ainda, pela decisão entre produzir ou adquirir bens e serviços a serem disponibilizados à sociedade. Tendo em vista que a provisão de bens e serviços públicos não inclui necessariamente que a produção seja efetuada pela Administração Pública, os custos tornam-se essenciais na identificação das alternativas que apresentem maiores vantagens em termos de eficiência e economicidade. Nesse contexto, segundo Matias e Campello (2000, p. 51), faz-se necessário que “haja uma relação definida e conhecida para a relação insumo/produto, de forma a permitir o estudo de viabilidade de cada alternativa”.

Em um contexto de recursos limitados, além da decisão entre adquirir e produzir bens e serviços necessários ao desenvolvimento das atividades governamentais, os gestores públicos enfrentam, ainda, a situação de ter de escolher entre dois ou mais programas de governo relevantes à sociedade. Nesse sentido, Corbari *et al.* (2007, p. 4) expõem que a importância dos custos reside na busca da identificação do consumo de recursos (financeiros, materiais, humanos e tecnológicos) realizados por programas de governo, os quais, aliados a um bom sistema de informações, propiciam simulações das diversas alternativas, bem como o planejamento sistemático e o controle dos custos de cada programa, projeto e atividade governamental.

Para Miranda Filho (2003, p. 50), um sistema de custos na Administração Pública possibilita duas principais vantagens:

- a) a mensuração dos custos sociais de cada uma das diversas ações de governo, revelando para a sociedade os recursos sacrificados para realizar as ações de governo;

- b) a apuração dos custos organizacionais das entidades governamentais por meio de um sistema de coleta, mensuração e tratamento de informações relativas aos gastos de funcionamento de cada uma das organizações públicas, revelando o sacrifício de recursos para realizar as atividades diversas de uma organização pública.

Essa perspectiva implica na necessidade da implementação de um sistema de custos aliado a um sistema de informações que oriente e dê suporte às decisões racionais dos gestores na escolha de programas que melhor atendam às necessidades sociais, na identificação de processos ineficientes, na seleção de *mix* de produtos e serviços e na avaliação da economicidade na aplicação dos recursos públicos.

Hornigren, Datar e Foster (2004, p. 41) apontam três aspectos de contabilidade de custos e de gestão de custos que, segundo os autores, têm vasta gama de aplicações, que são: 1) calcular o custo de produtos, serviços e outros objetos de custos; 2) obter informações para planejamento e controle e a avaliação de desempenho; e 3) analisar as informações relevantes para a tomada de decisão.

Assim, um sistema de custos deve estar integrado ao sistema de orçamento público. A mensuração dos custos realizados, aliada à mensuração dos resultados econômicos e sociais alcançados por cada programa de governo, permite avaliar a eficiência e a eficácia da Administração Pública.

Segundo Afonso (2000, p. 3), os custos são “acompanhados e mensurados de forma que possam prestar informações que subsidiem um orçamento, com projeto e atividades relevantes à população, levando à diminuição do déficit público e à eficiência e à transparência perante a sociedade”. Dessa forma, a contabilidade de custos permite avaliar em que medida as organizações públicas estão utilizando adequadamente os recursos e fatores de produção de bens e serviços no atendimento aos interesses sociais.

Nessa perspectiva, os custos permitem analisar o desenvolvimento das atividades governamentais e suas deficiências, melhorando, assim, a base analítica de planejamento, controle, orçamento e, por conseqüência, o desempenho da Administração Pública. Tendo em vista que os recursos públicos são caros à sociedade, a relevância da gestão dos custos na Administração Pública reside na identificação dos recursos por programas de governo, os quais, aliados a um bom

sistema de informações, propiciam simulações das diversas aplicações possíveis desses recursos a fim de atender ao interesse da coletividade.

2.8.4 A LRF, a transparência e o conflito de agência

O Brasil constitui-se em um Estado Democrático, no qual todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (CF, art. 1º). Por ser inviável a democracia direta em todas as decisões de governo, devido à lentidão do processo e aos altos custos envolvidos, a democracia no Brasil é representativa, ou seja, o cidadão elege um representante para, em seu nome, decidir. No momento em que os cidadãos delegam a alguém o poder de decidir em seu nome, estabelece-se uma relação do tipo agente x principal, regidas por contratos explícitos ou implícitos.

Nesse contexto, emerge a possibilidade de conflitos de agência, em que o agente (governo) compromete-se a realizar determinadas tarefas para o principal (cidadão) em troca de uma remuneração. Sob a premissa de que o agente dispõe de mais informações do que o principal, o governo (agente) eleito para representar a população (principal) em detrimento do desenvolvimento econômico e da promoção da equidade e do bem-estar social poderá procurar atingir seus próprios objetivos, mesmo que incorra em menores retornos à sociedade.

Jensen e Meckling (1976, p. 308) definem um relacionamento de agência como “um contrato no qual uma ou mais pessoas (o principal) contratam uma outra pessoa (o agente) para desempenhar algum serviço em seu nome, envolvendo a delegação de algum poder de decisão ao agente”. Desta relação entre agente e principal podem surgir conflitos, chamados de conflitos de agência.

Nessa perspectiva, os conflitos de agência entre o principal (cidadão) e o agente (governo) emergem na medida em que o cidadão desconhece o que acontece na Administração Pública, decorrente da assimetria informacional. A assimetria informacional remete-se à posse, pelo agente, de um conjunto maior de informação sobre os meios e resultados das atividades desenvolvidas pelo gestor público do que o principal, que desconhece se o agente está maximizando, na produção de bens e serviços, o retorno dos recursos angariados da sociedade.

Berle e Means (1932) lançaram as bases fundamentais para o entendimento do conflito de agência entre o principal (acionista) e o agente (executivo). Segundo os autores, esse conflito surge quando os agentes ligados à organização, por terem interesses divergentes do principal, agem de forma a satisfazer, em primeiro lugar, os seus, em detrimento dos objetivos dos proprietários. Como o proprietário (principal) está distante das decisões que o administrador (agente) irá tomar na condução dos negócios, caberá àquele tomar as providências necessárias para que este não dilapide, em benefício próprio, o patrimônio da empresa.

Essas questões são tratadas pela teoria da agência, que foca os contratos entre os proprietários ou *stakeholders* (principal) e os gestores (agentes), e considera sistemas de controle interno e externo à organização como balizadores da ação gerencial.

Siffert Filho (1996, *apud* SLOMSKI, 2005, p. 30) apresenta três condições necessárias para que a relação de agência exista, quais sejam:

- 1) o agente (o gestor público) dispõe de vários comportamentos possíveis de serem adotados;
- 2) a ação do agente (gestor público) afeta o bem-estar das duas partes;
- 3) as ações do agente (gestor público) dificilmente são observáveis pelo principal (cidadão), havendo, dessa forma, assimetria informacional.

Nessa perspectiva, mecanismos de reforço como monitoramento, fiscalização e incentivos são exercitados pelo principal para assegurar sua vontade. Assim, no fortalecimento de suas relações com a sociedade (principal), fica evidenciado que os governos (agentes) devem assegurar que a informação seja completa, objetiva, confiável, relevante e de fácil acesso e compreensão, a fim de dar transparência às ações públicas e permitir o controle social e a participação popular no planejamento dos gastos públicos.

Transparência designa a propriedade de um corpo que deixa atravessar a luz e permite distinguir, através de sua espessura, os objetos que se encontram atrás. Neste sentido, a transparência administrativa significa que, atrás do invólucro formal de uma instituição, perfilam-se relações concretas entre indivíduos e grupos percebidos pelo observador (CHEVALIER, 1988, *apud* MATIAS-PEREIRA, 2007).

Alesina e Perotti (1996) ressaltam que a transparência é fundamental para permitir o monitoramento das ações de governo por parte de seus eleitores, tendo

em vista que a complexidade do orçamento pode confundir a população e incentivar os políticos a agirem de maneira oportunista e a serem fiscalmente irresponsáveis. Assim, a transparência contribui para a boa governança, pois, com o debate público sobre a concepção e os resultados das políticas públicas, ampliar-se-ia o controle social sobre os governos, aumentando a responsabilidade fiscal e social dos gestores públicos devido à ampliação do risco associado à manutenção de políticas insustentáveis.

A fim de minimizar a assimetria informacional e, conseqüentemente, os conflitos de agência, e dar transparência às ações públicas, a LRF, em seus artigos 54 e 55, estabeleceu medidas de transparências por meio da ampla divulgação das informações gerenciais, através do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, do Relatório de Gestão Fiscal, bem como dos Anexos de Metas e de Riscos Fiscais, além da realização de audiências públicas.

A transparência na gestão fiscal é um dos pilares da LRF para estimular o controle social e a participação popular. Para isso, a referida lei estabelece o seguinte:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo Único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Nesse contexto, emerge a *accountability*, termo de origem inglesa e sem tradução exata para o português, que remete à obrigação de prestar contas dos resultados obtidos em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder (autoridade); conseqüentemente, há a geração de uma responsabilidade, que é a de prestar contas de seu desempenho e de seus resultados a seus representados.

Nakagawa (1993, p. 17) busca definir o termo:

sempre que alguém (principal) delega parte de seu poder ou direito a

outrem (agente), este assume a responsabilidade, em nome daquele, de agir de maneira correta com relação ao objeto de delegação e, periodicamente, até o final do mandato, prestar contas de seus desempenhos e resultados. A dupla responsabilidade, ou seja, de agir de maneira correta e prestar contas de desempenho e resultados, dá-se o nome de *accountability*.

Matias-Pereira (2007, p. 36) corrobora expondo que

o termo *accountability* pode ser aceito como o conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade, garantindo-se dessa forma maior nível de transparência e a exposição pública das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-lo apropriadamente, mas *accountable* é um governo.

O termo *accountability*, portanto, é usado em circunstâncias que denotem responsabilidade social, imputabilidade, obrigações e prestação de contas. Outro termo usado numa possível versão portuguesa é 'responsabilização'. A LRF impõe a responsabilidade do gestor público ao cumprimento da lei, sob pena de responder por seus atos e sofrer as sanções inseridas na própria Lei Complementar 101/2000 e em outros diplomas legais, dentre eles, a Lei de Crimes Fiscais – Lei 10.028, de 10 de outubro de 2000.

Para manter a sociedade informada, diminuindo a assimetria informacional e, conseqüentemente, o oportunismo dos agentes políticos, é necessário que a Administração Pública mantenha sistemas de informação, de mensuração e de avaliação do desempenho físico e financeiro, a fim de propiciar informações inteligíveis e úteis aos cidadãos.

Como base na discussão efetuada no decorrer desta seção, observa-se que a LRF implementa uma postura gerencial às organizações públicas, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e com orientação gerencial, destacando, principalmente, o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização.

Kraemer (2002, *apud* LOPES; SLOMSKI, 2007, p. 3-4) faz uma síntese dos instrumentos de gestão presentes na LRF, expondo que:

- a) o planejamento dará suporte técnico à gestão fiscal, por meio de mecanismos operacionais, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de

Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Por meio desses instrumentos, haverá condições objetivas de programar a execução orçamentária e atuar no sentido do alcance de objetivos e metas prioritárias;

- b) a transparência colocará à disposição da sociedade diversos mecanismos de cunho democrático, dentre eles a participação em audiências públicas e a ampla divulgação das informações gerenciais por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, do Relatório de Gestão Fiscal, bem como dos Anexos de Metas e Riscos Fiscais;
- c) os sistemas de controle deverão ser capazes de tornar efetivo e factível o comando legal, fiscalizando a direção da atividade administrativa para que ocorra em conformidade com as novas normas; e, por fim,
- d) a responsabilidade impõe ao gestor público o cumprimento da lei, sob pena de responder por seus atos e sofrer as sanções inseridas na própria Lei Complementar 101/2000 e em outros diplomas legais.

Assim, a LRF torna-se um instrumento indispensável para implementação de uma conduta gerencial na gestão dos recursos públicos, a fim de garantir uma postura fiscal responsável pelo gestor público, permitindo a estabilidade da economia e o desenvolvimento social e econômico sustentado, com vistas a garantir a equidade social.

2.9 CONTABILIDADE PÚBLICA GERENCIAL

Com o esgotamento do modelo de Gestão Burocrática, emerge a Administração Pública Gerencial, que se preocupa com a melhoria do desempenho dos recursos públicos destinados a produtos e serviços, orientados para a maior economicidade e qualidade. Essas alterações na cultura organizacional da Administração Pública implicam na incorporação de valores da administração privada, tais como a eficiência, a produtividade e a qualidade, bem como a busca por resultados em um contexto de gerenciamento para a eficácia. Nesse contexto, a

Contabilidade Gerencial ganha papel preponderante na gestão dos recursos públicos, uma vez que disponibiliza informações ao processo decisório.

Gerir os recursos públicos é mais do que exercitar o poder discricionário: implica em definir as prioridades na atuação da Administração Pública, considerando os anseios da sociedade e a escassez de recursos. A gestão, sinônimo de administração, caracteriza-se pela atuação em nível interno da organização com vistas a otimizar as relações recursos-operação-produtos-serviços, considerando as variáveis dos ambientes externo e interno que impactam as atividades da entidade em seus aspectos operacionais, financeiros, econômicos e patrimoniais (PEREIRA; SPINK, 1998, p. 57).

Por influenciar e ser influenciada pelo ambiente externo, a Administração Pública necessita estar em sintonia com a sociedade, considerando os eventos endógenos e exógenos aos quais a organização está exposta e que afetam seus resultados. A Figura 5 apresenta as etapas do processo de gestão pública, que parte, inicialmente, do diagnóstico da conjuntura social e econômica, seguido pela definição das estratégias e dos planos de atuação da organização pública para promover o bem-estar social.

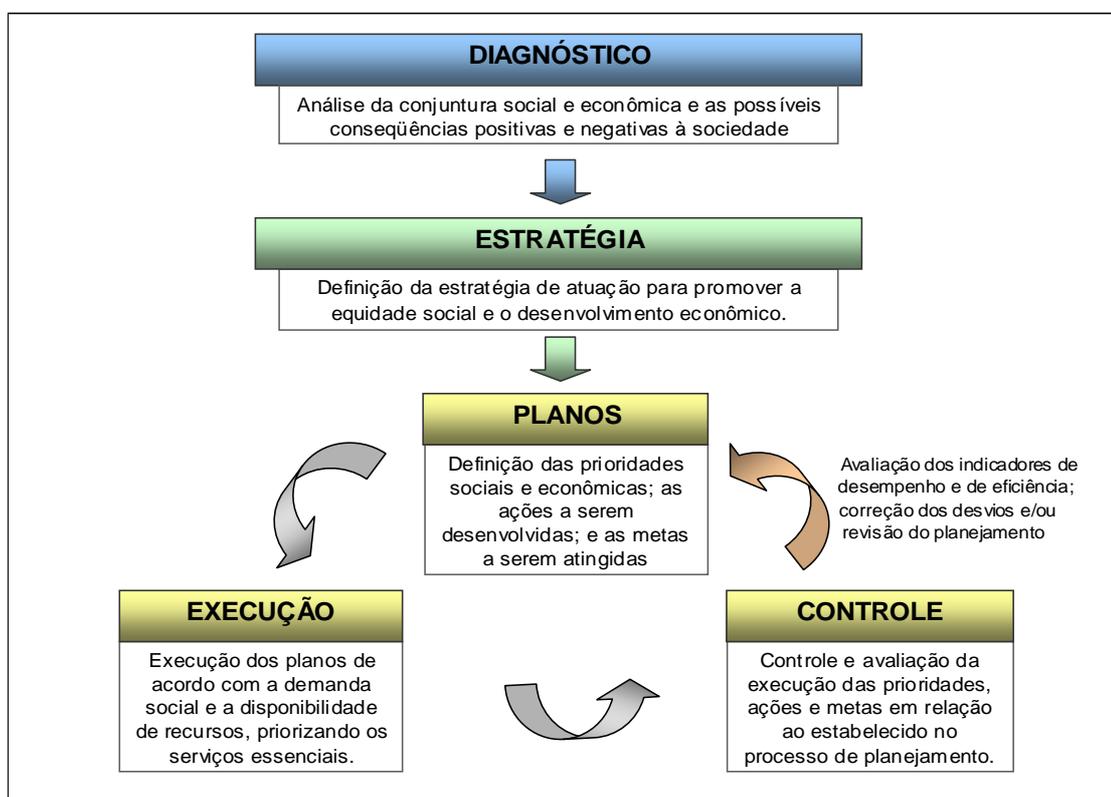


FIGURA 5 – PROCESSO DE GESTÃO PÚBLICA
 FONTE: Adaptado de Catelli (2001)

Em todas as fases do processo de gestão retratado na Figura 5, são tomadas decisões que consistem na escolha de diretrizes e alternativas que guiarão a organização pública rumo a seus objetivos. Isto requer informações, dentre elas, a contábil, que auxiliem o planejamento estratégico, a definição das ações e metas das políticas públicas, o controle na execução dos planos, a prevenção de riscos que afetam o equilíbrio das contas públicas, a correção dos desvios físicos e financeiros em relação ao estabelecido na fase do planejamento, bem como, a reorientação do planejamento.

Neste contexto, as informações orçamentárias, financeiras, econômicas e patrimoniais disponíveis na contabilidade, em conjunto com o diagnóstico social e econômico obtidos pelos indicadores de gestão e de resultado, permitem elaborar o diagnóstico do cenário atual e projetar o cenário futuro e as políticas públicas necessárias para alcançar as metas propostas.

Assim, a contabilidade torna-se imprescindível como apoio ao processo de gestão. Na etapa da execução dos planos, a contabilidade mensura, registra e acumula informações a respeito das receitas arrecadadas e das despesas executadas por órgão, funções, subfunções e por ações de governo, bem como por projetos e atividades, permitindo que informações sob diversas perspectivas subsidiem a tomada de decisão do gestor público na definição das prioridades sociais e no direcionamento dos gastos públicos. O gerenciamento dos recursos públicos pressupõe a necessidade de planejamento, de controle e de informação. As informações subsidiam a tomada de decisão – decisão com propósito de selecionar entre um conjunto de cursos alternativos de ação projetados para atingir algum objetivo –, que se constitui no núcleo do processo de gestão (HORNGREN; SUNDEM; STRATTON, 2004, p. 8), e dão suporte às decisões de planejamento e de controle.

Nas organizações governamentais, a maioria das informações requeridas no processo de gestão está ligada ao planejamento e controle dos recursos públicos e, desta forma, está relacionada ao orçamento público. De acordo com Pereira (2006, p. 246),

[...] o orçamento público, aceito como instrumento de planejamento e controle da administração pública, apresenta-se como uma técnica capaz de permitir que periodicamente sejam reavaliados os objetivos fins do governo. Visa permitir também a avaliação comparativa de diversas funções e programas entre si e o relacionamento de seus

custos, bem como facilitar o exame da função total do governo em relação ao setor privado da economia.

Assim, a contabilidade no ambiente público, além de instrumento de registro, controle, análise e interpretação dos atos e fatos que afetam o patrimônio, deve ser um instrumento que proporciona à administração informações necessárias à condução dos negócios públicos, abastecendo de informações o processo de planejamento, controle, orçamento e gestão financeira. Estes instrumentos são destacados pela LRF como necessários à implementação de uma conduta gerencial na gestão dos recursos públicos, garantindo o equilíbrio fiscal sustentado concomitante ao atendimento à demanda social com qualidade e eficiência.

A Figura 6 apresenta a inter-relação existente entre os instrumentos gerenciais destacados pela LRF, bem como seus reflexos no patrimônio da organização pública.

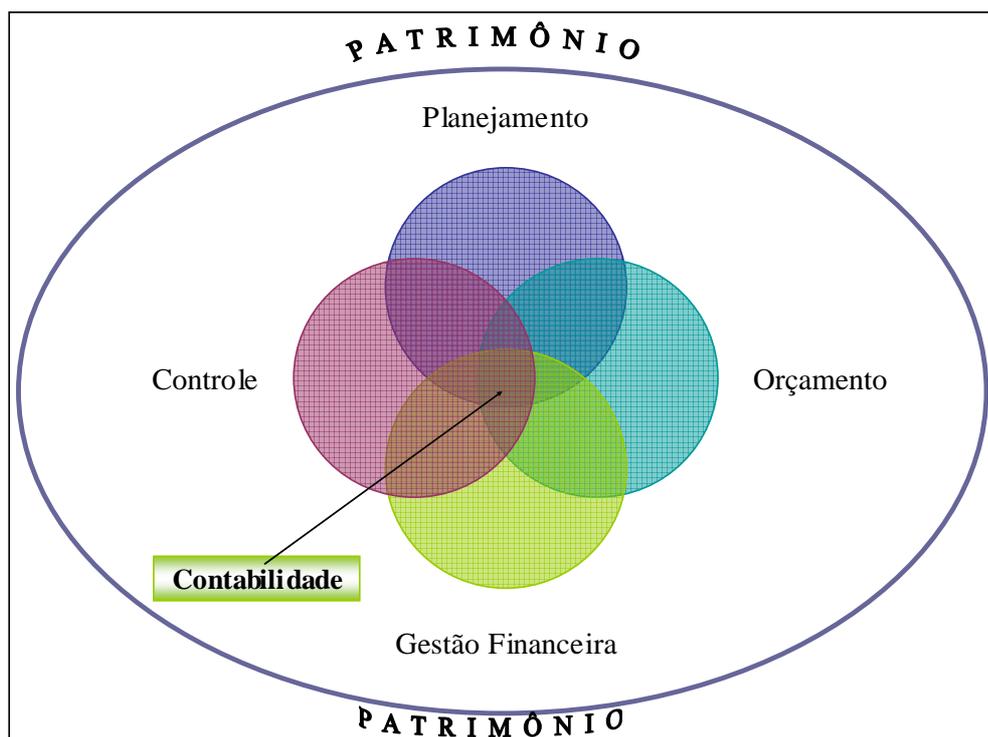


FIGURA 6 - INTER-RELAÇÃO DOS INSTRUMENTOS GERENCIAIS
FONTE: O autor (2008)

Os instrumentos gerenciais indicados na Figura 6 são estabelecidos nos dispositivos da LRF e apresentam constante interação, realimentando-se em um processo circular. Para fornecer informações assegurando o respaldo às decisões de natureza gerencial, encontra-se, no centro deste processo, a contabilidade como

instrumento de avaliação e mensuração e como provedora de informações atuais e confiáveis para permitir a gestão do patrimônio. A Contabilidade Pública Gerencial deve assegurar que as informações sejam completas, objetivas, confiáveis, relevantes, tempestivas e de fácil acesso e compreensão, a fim de prover seus usuários/clientes com informações, propiciando decisões rápidas, seguras e eficazes.

Para Horngren, Sundem e Stratton (2004, p. 4), “contabilidade gerencial é o processo de identificar, mensurar, acumular, analisar, preparar, interpretar e comunicar informações que auxiliem os gestores a atingir objetivos organizacionais”. Atkinson *et al.* (2000, p. 36) afirmam que “a informação gerencial contábil é uma das fontes primárias para a tomada de decisão e controle nas empresas”. Horngren, Datar e Foster (2004, p. 1) explicam que os administradores usam a informação da Contabilidade Gerencial para escolher a estratégia, comunicá-la e determinar a melhor maneira de implementá-la

Atkinson *et al.* (2000, p. 67) trazem a definição de Contabilidade Gerencial do *Institute of Management Accounting* como

[...] o processo de identificação, mensuração, acumulação, análise, preparação, interpretação e comunicação de informações financeiras usadas pela administração para planejar, avaliar e controlar dentro de uma empresa e assegurar o uso apropriado e responsável de seus recursos.

Hansen e Mowen (2001, p. 28) oferecem um tratamento mais amplo ao conceito, não restringindo a Contabilidade Gerencial apenas às informações financeiras, expondo que “a contabilidade gerencial se preocupa especificamente com a forma como informações [...] financeiras e não-financeiras devem ser usadas para o planejamento, controle e tomadas de decisão”. O mesmo entendimento é apresentado por Horngren, Datar e Foster (2004, p. 2), ao afirmarem que “a contabilidade gerencial mede e relata informações financeiras e não-financeiras que ajudam os administradores a tomar decisões para alcançar os objetivos de uma organização”.

O conceito de Contabilidade Gerencial apresentado por Ricardino (2005, p. 10) é ainda mais abrangente. Para o autor, trata-se de

[...] um conjunto de demonstrações e análises de natureza

econômica, financeira, física e de produtividade, que é disponibilizado para que grupos de pessoas, com objetivos comuns, voltados à gestão da empresa, possam receber informações que permitam planejar, avaliar e controlar o emprego de recursos próprios ou de terceiros, com vistas a atingir uma determinada meta.

Na Administração Pública, a Contabilidade Gerencial objetiva prover seus usuários, os gestores públicos, de informações que os ajudem a tomar decisões financeiras e não-financeiras no esforço de implementar a equidade e o bem-estar social. Reis (1992, p. 57) defende que a função da Contabilidade Pública “é produzir informações úteis e confiáveis para o exercício do controle e da avaliação de desempenho governamental”.

Atkinson *et al.* (2000, p. 38) expõe que as informações geradas pela Contabilidade Gerencial possibilitam: i) melhorar a qualidade das operações; ii) reduzir os custos operacionais; e iii) adequar as operações às necessidades dos clientes. Nessa perspectiva, a melhoria na qualidade das operações se dá, na organização pública, pelo processo de planejamento e controle das atividades governamentais, incluindo os recursos materiais, financeiros, humanos e tecnológicos. A redução de custos ocorre por meio da implementação de um sistema de custeio que objetive a eficiência e a economicidade nas atividades governamentais. E, por fim, a adequação das operações às necessidades dos clientes é obtida por meio da eficácia, dos resultados efetivamente alcançados pela Administração Pública, e tem como suporte o processo de planejamento e controle estritamente alinhado às necessidades sociais.

Assim, a Contabilidade Gerencial na Administração Pública tem por finalidade gerar informações sobre: custos de produção de bens/serviços; aplicação dos recursos disponíveis; desempenho dos órgãos no atendimento às necessidades sociais; execução orçamentária, financeira e patrimonial; cumprimento das metas físicas e financeiras estabelecidas; subsídio ao planejamento e controle, visando a obter os melhores resultados possíveis com os recursos escassos que estão sob o seu controle.

Sob esta perspectiva, o sistema de informações gerenciais deve ser um sistema projetado para oferecer informações seguras, amenizando os riscos e munindo os gestores de dados e informações que possam auxiliá-los na tomada de decisão segura, resultando na concretização dos objetivos previamente estabelecidos e no monitoramento das políticas públicas. Isto requer uma

contabilidade fidedigna, mais gerencial, mais informativa.

2.10 PESQUISAS RELACIONADAS AO TEMA

A fim de subsidiar a presente pesquisa, esta seção tem como objetivo apresentar os principais estudos produzidos no Brasil sobre o endividamento público municipal e sobre os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas finanças públicas. Entretanto, não se pretende esgotar todos os trabalhos publicados, pesquisando todas as possíveis fontes de publicações, mas apenas descrever os estudos mais comentados e que estejam diretamente relacionados ao tema desta pesquisa.

Giuberti (2005) analisa a situação fiscal dos municípios brasileiros e o impacto da LRF sobre as despesas municipais. De modo particular, seu estudo busca avaliar a situação fiscal dos municípios à época da introdução da LRF e se essa situação requeria controle pela imposição de uma regra. A pesquisa busca avaliar, também, se o limite imposto sobre as despesas com pessoal afeta os municípios brasileiros, contribuindo para a redução dos gastos públicos. O período analisado é de 1997 a 2003, abrangendo todos os municípios brasileiros. A análise da situação fiscal dos municípios foi feita por meio de painel dinâmico englobando todos os municípios brasileiros.

Para avaliar a situação fiscal dos municípios à época da introdução da LRF, empregou-se a estatística descritiva. Os resultados encontrados indicam que o déficit corrente e os gastos excessivos com pessoal não aparecem de modo generalizado, ao contrário, restringe-se a uma pequena parcela de municípios, revelando que o limite imposto pela LRF não afeta, de modo geral, os municípios brasileiros.

Para avaliar se o limite imposto para as despesas com pessoal influencia os municípios brasileiros, empregou-se o modelo *logit* de efeito fixo sobre Dados em Painel desequilibrado. A variável selecionada como dependente é uma *dummy* de observância do limite de gasto com pessoal, considerado como 60% da receita corrente líquida, como estabelece a LRF. As variáveis independentes são: despesas com pessoal; transferências do Governo Estadual; transferências do Governo

Federal; população residente nos municípios; *dummy* LRF; IPCA; e variáveis políticas (fracionalização das preferências dos eleitores, partido do prefeito e similaridade do partido do prefeito com o partido do governador). Os resultados encontrados indicam que a LRF é relevante para controlar os gastos com pessoal, pois controlou os municípios que apresentaram gasto elevado com esse item do orçamento. Entretanto, para os municípios que não extrapolaram a barreira de 60% da RCL, não se obtêm resultados conclusivos, pois o percentual de gastos desta natureza nos últimos anos ficou abaixo do limite estabelecido.

Fiorante, Pinheiro e Vieira (2008) efetuaram um estudo seguindo na mesma perspectiva adotada por Giuberti (2005), com o seguinte questionamento: dado que a Lei definiu parâmetros de gastos com pessoal e limite para a dívida pública, os municípios têm respeitado esses parâmetros e, desta forma, a Lei tem alcançado dois de seus objetivos? Em caso negativo, será que a LRF teria fixado parâmetros irrealistas para a grande maioria dos municípios brasileiros? A pesquisa foi elaborada a partir de dois cenários: antes (1998-2000) e depois (2001-2004) da LRF, comparando-se o comportamento dos municípios quanto a suas políticas de gastos e endividamento, por meio de análise descritiva. Foram incluídos na análise todos os municípios brasileiros que disponibilizaram seus dados na base FINBRA.

Os resultados encontrados indicam que os limites fixados pela LRF encontram-se acima dos padrões médios praticados pelos municípios brasileiros, corroborando os resultados encontrados por Giuberti (2005). Em relação às despesas com pessoal, os resultados revelam que a LRF estimulou o aumento das despesas desta categoria para a maioria dos municípios que se encontravam abaixo do teto determinado. Mas a minoria de municípios que ultrapassaram o teto de 60% da RCL, estipulado pela LRF, ajustou-se. Quanto ao endividamento, os resultados sugerem que a LRF gerou um efeito controlador para o pequeno número de municípios que ultrapassava o limite imposto. Por outro lado, não controlou o endividamento dos municípios que estavam abaixo do limite estabelecido, uma vez que apresentaram elevação no nível de endividamento.

Enquanto os trabalhos citados estão relacionados ao ajuste fiscal promovido nos gastos e no endividamento público, Moura, Neto e Palombo (2006) buscam identificar os impactos da LRF e das transferências intergovernamentais federais e estaduais sobre a arrecadação própria dos municípios brasileiros. O período analisado é 1998 a 2004 e abrange todos os municípios brasileiros com dados

disponíveis na base FINBRA. Para atingir os objetivos da pesquisa, os autores utilizaram a técnica de análise de dados em painel desbalanceado. A regressão tem como variável dependente a receita própria dos municípios e as seguintes variáveis independentes: população; PIB *per capita*; transferências estaduais e transferências federais em função do PIB *per capita*; e *dummy* LRF, com valor 0 (zero) para os anos de 1998 e 1999, e 1 (um) para os anos posteriores.

Os resultados encontrados indicam que a arrecadação própria dos municípios foi positivamente afetada pela LRF e negativamente afetada pelas transferências de recursos oriundos da União. Os resultados revelam, também, que o efeito positivo da LRF, no que diz respeito ao esforço tributário, não compensa o efeito negativo advindo do recebimento de recursos via transferências federais.

Nunes e Nunes (2003) realizam uma exposição do problema do gasto além do ótimo social por meio de um modelo teórico de fundo comum com as hipóteses de orçamento equilibrado e de endividamento. O objetivo do trabalho é avaliar os resultados da LRF utilizando as informações contábeis disponíveis para aplicar o modelo do fundo comum – utilizado para explicar como decisões descentralizadas de política fiscal podem conduzir ao problema de sobre-gasto e sobre-endividamento. Para atingir o objetivo da pesquisa, os autores empregaram técnica estatística descritiva a todos os municípios e estados brasileiros, no período de 1999 a 2001.

Os autores concluem que municípios e estados gastam além do ótimo social. Por outro lado, com relação aos efeitos da LRF sobre os diversos indicadores de desempenho fiscal, gastos e endividamento, os resultados indicam melhoras nos seguintes itens: resultados primários; resultado nominal; qualidade do gasto público; despesas com pessoal; dívida como proporção da receita corrente líquida; restos a pagar; na contratação de operações de crédito; despesas com juros; e serviços de terceiros.

Sakurai (2005), por sua vez, optou por realizar um estudo regionalizado, incluindo apenas os municípios paulistas. O autor analisa, por meio de modelo econométrico *logit* em painel, os fatores políticos e fiscais que determinam o resultado orçamentário primário dos municípios paulistas, no período de 1989 a 2001. O autor estabelece como variável dependente uma *dummy* para representar o resultado primário positivo ou negativo. As variáveis independentes selecionadas pelo autor são: despesa com pessoal; razão receita tributária e receita corrente; e

variáveis políticas (fracionalização das preferências dos eleitores, partido do prefeito e similaridade do partido do prefeito com o partido do governador).

Os resultados sugerem que o ajuste fiscal é influenciado negativamente pelos elevados gastos com folha de pagamento, mas não é influenciado pelo esforço arrecadador e pelos diferentes partidos políticos dos prefeitos. Por sua vez, a LRF e a institucionalização dos critérios de endividamento publicados pela Portaria 89/97 do Ministério da Fazenda parecem influenciar positivamente a probabilidade de obtenção de resultados primários positivos pelos municípios paulistas.

Veloso, Londero e Teixeira (2006) optam, também, por um estudo regionalizado, efetuando uma análise empírica dos efeitos da LRF sobre as despesas dos municípios do Rio Grande do Sul. Foram utilizados dois modelos: 1) regressão em modelo *logit* das despesas com pessoal, tendo como variável dependente uma *dummy* relativa a déficit; 2) regressão múltipla das variáveis independentes: receita corrente, transferências correntes, receitas tributárias, cota-parte FPM, cota-parte ICMS e pessoal, tendo como variável dependente a despesa total. O período analisado é 1998 a 2001 e abrange todos os municípios do Rio Grande do Sul. Para captar os efeitos da LRF, os dados foram divididos em antes (1998-1999) e depois (2000-2001) da LRF.

Os resultados encontrados indicam que a LRF foi eficaz, pois suas propostas estão sendo cumpridas pela maioria dos municípios. Quanto às despesas com pessoal, verificou-se queda no número de municípios que ultrapassam o limite estipulado para despesas dessa categoria.

Retomando a análise agregada dos municípios brasileiros, Menezes (2005) analisou o impacto da LRF sobre o déficit e sobre os principais componentes de despesas dos municípios brasileiros. O período analisado é 1997 a 2003 e abrange todos os municípios que disponibilizaram informações na base FINBRA. O estudo considera os principais itens de despesas e de receitas orçamentárias e, também, as variáveis políticas da esfera municipal. Foram selecionadas nove variáveis dependentes, formadas por despesas por categoria e por função. Assim, tem-se nove regressões, todas com as mesmas variáveis independentes, que são: receita orçamentária; *dummy* LRF, que assume 1 (um) para os anos de 2000 a 2003 e 0 (zero) para 1997 a 1999; e as variáveis políticas: fragmentação, competição, participação do eleitor e coincidência entre partidos. A técnica utilizada é a regressão via dados em painel.

Os resultados encontrados sugerem que: i) a LRF atingiu o objetivo de diminuir a despesa total dos municípios, atenuando sua tendência de crescimento real; ii) a partir da edição da referida lei, a receita apresentou crescimento superior ao da despesa, resultando em superávit constante; iii) a despesa corrente foi reduzida, mas em decorrência de outras despesas correntes, pois as despesas com pessoal aumentaram; iv) as despesas com investimentos foram reduzidas; v) as despesas de caráter social, que apresentavam tendência de crescimento, foram atenuadas pela LRF; vi) as despesas com *overhead* (legislativo e planejamento) e com infra-estrutura apresentaram forte queda em virtude da lei. Os resultados indicam, também, que as variáveis políticas influenciam no aumento ou diminuição dos gastos municipais, dependendo do quadro político estruturado.

Um ano após a publicação do estudo acima, Menezes (2006) publica novo trabalho, no qual analisa as despesas em nível mais desagregado, partindo da hipótese de que, possivelmente, os componentes menos rígidos de despesas teriam sido mais afetados pela LRF. O estudo abrange, novamente, todos os municípios brasileiros; entretanto, o período analisado é 1998 a 2004. O autor classificou as despesas por categoria e funções e empregou, primeiramente, análise descritiva dos dados e, na seqüência, o modelo *logit* – com o intuito de analisar o impacto da LRF sobre a probabilidade de se cumprirem os limites relacionados na LRF – e o método de Anderson-Hsiao para painéis dinâmicos – para captar os efeitos da LRF sobre os gastos municipais.

A análise descritiva revela que os gastos mais rígidos cresceram mais do que a receita, causando um maior comprometimento do orçamento. Os resultados obtidos da regressão pelo modelo *logit* indicam que a LRF obteve sucesso, pois os municípios que antes ultrapassavam os limites estabelecidos se ajustaram. Por outro lado, os municípios que antes praticavam gastos com pessoal abaixo do teto de 60% da RCL podem não ter sido afetados pela LRF, pois permitiram que a despesa com pessoal crescesse mais do que a receita. Por fim, os resultados das estimações pelo método Anderson-Hsiao para painéis dinâmicos revelam que: i) a LRF não surtiu efeito sobre gastos com pessoal e outras despesas correntes mais rígidas; ii) o investimento, considerado despesa menos rígida, foi a categoria mais prejudicada, pois sofreu forte redução devido à introdução da LRF; iii) os gastos com a função social sofreram uma pequena redução, enquanto as despesas com *overhead* (legislativo e planejamento) aumentaram. Assim, as evidências encontradas

confirmam a hipótese de que o ajuste promovido pela LRF se deu em componentes menos rígidos de despesas. Por meio de modelo *logit* de efeitos fixos, os resultados indicam que a LRF afetou positivamente a probabilidade de os municípios respeitarem o limite. No entanto, os municípios que se encontravam abaixo dos limites podem não ter sido afetados, pois permitiram que a despesa com pessoal crescesse mais do que a receita.

Considerando os resultados obtidos em trabalhos como o de Menezes (2005) e Menezes (2006), os quais indicam que a LRF promoveu ajustes em despesas de infra-estrutura e de natureza social em detrimento do aumento de outros gastos, Gobetti e Klering (2007), em seu estudo, questionam: até que ponto os municípios estão sacrificando a qualidade de gestão para obter melhores resultados fiscais? Os autores constroem um Índice de Responsabilidade Fiscal e de Qualidade de Gestão (IRF-QG) e o aplicam a todos os municípios brasileiros, no período de 1998 a 2006. Os índices são construídos a partir da média de dezenove indicadores relacionados aos balanços orçamentários e patrimoniais dos municípios.

Os resultados encontrados confirmam a melhoria da situação financeira dos municípios analisados no período posterior à LRF. Entretanto, sugerem que existe um *trade-off* entre os indicadores fiscais e os investimentos, gastos com infra-estrutura e gastos na área social, exigindo uma reflexão sobre a qualidade do ajuste fiscal. A análise aponta, também, para a existência de uma margem considerável de “contabilidade criativa” nos balanços de estados e municípios, materializada não só no demonstrativo de gastos com pessoal, como também no demonstrativo de resultado primário. Essa situação reforça a necessidade de aprimorar a transparência orçamentária e se consolidar a uniformização de procedimentos contábeis nas três esferas de governo.

As referências consultadas sugerem resultados positivos da LRF sobre as finanças municipais, conduzindo à disciplina fiscal, principalmente dos municípios que se encontravam acima dos limites estabelecidos pela referida Lei. Entretanto, observam-se poucos estudos sobre os determinantes do endividamento municipal. Os poucos estudos relacionados ao assunto avaliam os efeitos da LRF sobre o endividamento, não apresentando análise do endividamento municipal e suas alterações. Dessa forma, a fim de corroborar a presente pesquisa, serão abordados, a seguir, alguns estudos sobre o endividamento dos estados brasileiros, nos quais se elaboram modelos econométricos na busca de identificar os fatores que

influenciam o endividamento, bem como se analisam os impactos da LRF sobre o endividamento.

Segundo Mello e Slomski (2006), ao estudar o endividamento público, encontram-se com diferentes métodos e formas de calculá-lo. Assim, o objetivo dos autores é propor uma função logística que represente a situação do endividamento dos estados brasileiros. Para tanto, foram selecionados 41 indicadores relacionados à situação financeira, para verificar se, individualmente, explicam o endividamento dos estados e, então, por meio desses indicadores, propor uma função que melhor represente a situação de endividamento. Foi utilizada estatística multivariada compreendendo Análise Fatorial e Regressão Logística. O estudo abrange todos os estados brasileiros no período de 2000 a 2003.

Os resultados obtidos da Regressão Logística evidenciam que as variáveis que melhor representam, individualmente, a situação de endividamento dos estados brasileiros é a que fornece a participação da dívida líquida no PIB e a utilização nominal das receitas correntes. Por outro lado, os resultados revelam que o endividamento não se explica por um único indicador, mas é necessário um conjunto deles reunidos estatisticamente.

Mello, Macedo e Tavares Filho (2006) propõem uma função que melhor represente a situação do endividamento dos estados brasileiros. Para cumprir o objetivo, foram selecionados nove indicadores de endividamento, calculados para o período de 2001 a 2003. Em seguida, aplicou-se a Análise Discriminante. A variável dependente selecionada foi o endividamento dos estados, assumindo 0 (zero) para os municípios que estão abaixo de 200% da RCL e 1 (um) para os que estão acima. As variáveis independentes são formadas por 7 (sete) indicadores financeiros.

Os resultados mostram que a razão entre dívida consolidada e receita corrente líquida (DC/RCL), entre passivo financeiro a descoberto e receita orçamentária ($PF-AF/RC$), e entre dívida total e receita orçamentária (DT/RO), explicam 84% do endividamento estadual, são as variáveis que melhor representam a situação de endividamento dos estados brasileiros.

Mello, Slomski e Corrar (2008) buscam identificar os fatores que influenciam o endividamento dos estados brasileiros, considerando os aspectos relacionados à estrutura de receitas e despesas. A hipótese orientadora é que os aspectos relacionados à estrutura de receitas influenciam a redução do endividamento, enquanto os aspectos relacionados à estrutura de despesas influenciam o aumento

do endividamento. São analisados 26 estados brasileiros no período de 2000 a 2005, por meio de regressão com dados em painel. A variável dependente é o grau de endividamento dos estados – obtido pela relação dívida consolidada líquida e receita corrente líquida (DCL/RCL). Para variáveis independentes, foram selecionados doze indicadores de estrutura de receitas e sete indicadores de estrutura de despesas.

Os resultados demonstraram que os fatores que mais influenciam positivamente o endividamento são aqueles relacionados às receitas de transferências e a receita *per capita*. Com influência negativa, a variável que mais influencia o endividamento é a cobertura corrente total (relação entre as receitas tributárias, menos as despesas correntes e as receitas tributárias). Além das variáveis expostas, há influência, também, do próprio endividamento do período anterior, que impacta de forma positiva.

Por fim, o trabalho de Silva e Sousa (2002), um dos pioneiros na busca da identificação dos determinantes do endividamento dos estados brasileiros. O estudo é feito por meio de regressão em Dados em Painel, abrangendo o período de Dezembro de 1997 a Junho de 2001, englobando todos os estados brasileiros, exceto o Distrito Federal. A variável dependente é definida pela relação entre a dívida total de cada estado e sua receita corrente líquida e as variáveis independentes são: transferências de recursos federais; gastos com pessoal; gastos com investimento; e ICMS.

Os resultados obtidos evidenciam que os recursos transferidos pelo governo federal, a estrutura de gastos e a importância econômica do estado são fatores relevantes para explicar a evolução da dívida dos governos estaduais, no período considerado. Ao analisar os estados com base na renda *per capita*, os resultados evidenciam um padrão diferenciado de endividamento para estados mais ricos em comparação com os estados mais pobres. Os resultados sugerem que estados pobres endividam-se para financiar suas despesas correntes, ao passo que, nos estados mais ricos, a dívida expande a capacidade de investimento, fortalecendo, assim, o potencial de desenvolvimento. Os resultados indicam, também, que o tamanho econômico dos estados favorece o endividamento, já que o volume de arrecadação viabiliza dívidas mais elevadas.

3 METODOLOGIA

Pesquisar é buscar compreender a forma como se processam os fenômenos observáveis, descrevendo sua estrutura e funcionamento. Para uma investigação caracterizar-se como uma pesquisa científica, deve ser estruturada, controlada, sistematizada e redigida de acordo com as normas da metodologia valorizada pela ciência.

Nesta perspectiva, Demo (2001) descreve que a metodologia é a preocupação instrumental de uma pesquisa científica. Cuida dos procedimentos, das ferramentas, dos caminhos utilizados para se fazer ciência. Para o autor, a finalidade da ciência é tratar a realidade de forma teórica e prática, e, para tal, existem diversos caminhos. É desses caminhos que trata a metodologia.

Para Lakatos e Marconi (1994, p. 83), “todas as ciências caracterizam-se pela utilização de métodos científicos”, que, segundo estas autoras, constituem “o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros –, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista”.

Cervo e Bervian (2002, p. 24) pontuam que “o método é a ordem que se deve impor aos diferentes processos necessários para atingir um certo fim ou um resultado desejado”. Para Bunge (1974, *apud* Marconi e Lakatos, 2004, p. 45), “método científico é um conjunto de procedimentos por intermédio dos quais (a) se propõem os problemas científicos e (b) colocam-se à prova as hipóteses científicas”. Este autor expõe, ainda, que “o método é um procedimento regular, explícito e passível de ser repetido para conseguir-se alguma coisa, seja material ou conceitual”.

Gil (2003, p. 31) corrobora expondo que método científico é um “conjunto de procedimentos que ordenam o pensamento e esclarecem acerca dos meios adequados para se chegar ao conhecimento”, ou seja, representa um conjunto de regras básicas para desenvolver uma pesquisa, objetivando produzir conhecimento.

Cervo e Bervian (2002, p. 24) expõem que “o método concretiza-se como o conjunto das diversas etapas ou passos que devem ser dados para a realização da pesquisa. Esses passos são as técnicas”. Para os autores, há uma diferenciação

entre método e técnica, pois

[...] por método entende-se o dispositivo ordenado, o procedimento sistemático, em plano geral. A técnica, por sua vez, é a aplicação do plano metodológico e a forma especial de o executar. Comparando, pode-se dizer que a relação existente entre método e técnica é a mesma que existe entre estratégia e tática. A técnica está subordinada ao método, sendo sua auxiliar imprescindível. (CERVO; BERVIAN, 2002, p. 24).

Marconi e Lakatos (2004, p. 44) acrescentam que

[...] a finalidade da atividade científica é a obtenção da verdade, por intermédio da comprovação de hipóteses, que, por sua vez, são pontes entre a observação da realidade e a teoria científica, que explica a realidade.

Para alcançar o conhecimento científico, utiliza-se um procedimento metodológico. A metodologia relaciona-se à forma de conduzir a pesquisa, considerando os diversos métodos, técnicas e etapas a serem seguidas para se alcançar o objetivo proposto.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Para Collis e Hussey (2005, p. 23), os tipos de pesquisa podem ser classificados de acordo com:

- I. o objetivo da pesquisa: os motivos pelos quais se está realizando (pesquisa exploratória, descritiva, analítica ou preditiva);
- II. o processo da pesquisa: a maneira pela qual se coletará e analisará os dados (pesquisa quantitativa ou qualitativa);
- III. a lógica da pesquisa: se está se movendo do geral para o específico ou vice-versa (pesquisa dedutiva ou indutiva);
- IV. o resultado da pesquisa: se está tentando resolver um determinado problema ou fazer uma contribuição geral para o conhecimento (pesquisa aplicada ou básica).

Quanto à metodologia utilizada para atingir os objetivos desta pesquisa – analisar o endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes a partir dos dados contábeis dos respectivos balanços, no período de 1998 a 2006, avaliando-se a influência dos indicadores de gestão financeira e da LRF – pode ser classificada sob dois enfoques: quanto aos meios e quanto aos fins.

Vergara (2000) destaca que, quanto aos meios, uma investigação pode ser caracterizada como pesquisa de campo, pesquisa de laboratório, pesquisa documental, pesquisa bibliográfica, estudo de caso, entre outras denominações. Dessa forma, quanto aos meios, o presente estudo se classifica como pesquisa bibliográfica, que é feita com o intuito de recolher informações e conhecimentos prévios acerca de um problema para o qual se procura resposta ou acerca de uma hipótese que se quer experimentar (CERVO; BERVIAN, 2002). A Pesquisa bibliográfica deste trabalho, construída por meio de contribuições de diversos autores, visa à construção de uma plataforma teórica que fundamentam o estudo.

Quanto aos fins, ainda de acordo com Vergara (2000, p. 46), uma pesquisa pode ser exploratória, descritiva, explicativa, metodológica, aplicada ou intervencionista. Nesta perspectiva, quanto aos fins, a presente pesquisa se enquadra, preliminarmente, como descritiva (GIL, 2003), objetivando descrever o comportamento dos indicadores de gestão financeira, no período de 1998 a 2006, verificando se a LRF discrimina o seu comportamento ao longo do tempo. Na seqüência, ainda quanto aos fins, a opção é pela pesquisa explicativa (VERGARA, 2000) ou analítica (COLLIS; HUSSEY, 2005), pois visa a analisar a influência dos indicadores de gestão financeira, selecionados por esta pesquisa, no endividamento público dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, interpretando os resultados e identificando suas causas.

Em relação à classificação quanto à ótica da abordagem do problema, de acordo com Collis e Hussey (2005, p. 23), uma pesquisa é agrupada em pesquisa quantitativa ou qualitativa. Para atender aos fins da presente pesquisa utiliza-se como processo a pesquisa quantitativa. Para Richardson (1999) a abordagem quantitativa caracteriza-se pelo emprego de quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples como percentual, média, desvio-padrão, até as mais complexas, como coeficiente de correlação, análise de regressão e análise multivariada de dados.

A pesquisa quantitativa, por empregar números para representar as propriedades da hipótese, utiliza-se para tratamento de dados o método estatístico. De acordo com Fachin (2006, p.48) a função primordial do método estatístico é “a representação e a explicação sistemática das observações quantitativas numéricas” fornecendo uma descrição quantitativa das observações e permitindo comprovar as relações dos fenômenos entre si. Nesta pesquisa, o método estatístico empregado, primeiramente é a análise de estatística descritiva, por meio de gráficos e médias e, após a estatística quantitativa por meio de regressões utilizando o Método dos Mínimos Quadrados.

A respeito do horizonte de tempo, uma pesquisa é caracterizada, segundo Hair Jr et al (2005b), em: 1) transversal (*cross-section*), que utiliza dados para descrever eventos em um único ponto no tempo, e, 2) longitudinal (*times serie*), que utiliza dados para descrever eventos ao longo do tempo. Este estudo utiliza, na estatística descritiva, dados em séries temporais. Na estatística quantitativa, este estudo faz uso de dados combinados, ou seja, combina séries temporais e informações em corte transversal, exigindo que os dados sejam coletados dos mesmos municípios em diversos momentos no tempo (1998 a 2006), de modo que permitam observar tendências. A fim de facilitar a avaliação das tendências, é necessário que sejam comparados resultados de diversos períodos, sendo, assim, necessário que a análise empregada seja a de Dados em Painel, permitindo analisar as relações dinâmicas tanto na dimensão temporal quanto na dimensão espacial.

Quanto à lógica da pesquisa, Collis e Hussey (2005, p. 23) apresentam duas classificações: dedutiva e indutiva, dependendo do movimento – do geral para o específico ou vice-versa. Marconi e Lakatos (2005, p. 90-96), por sua vez, classificam o método em quatro categorias: 1) método indutivo, com conexão ascendente, que vai das observações particulares para os aspectos gerais das leis e teorias; 2) método dedutivo, com conexão descendente, que parte das leis e teorias para prever a ocorrência dos fenômenos particulares; 3) método hipotético-dedutivo, que se origina de uma lacuna nos conhecimentos e, mediante hipóteses, “pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese”; e 4) método dialético, tendo por base a contradição existente entre os fenômenos que ocorrem na natureza e na sociedade. Assim, na presente pesquisa, o método empregado é o hipotético-dedutivo, em que se parte da definição do problema e da construção de conjecturas, as quais devem ser testadas

pela observação e experimentação.

Em relação aos resultados da pesquisa, Cervo e Bervian (2002, p. 65) distinguem a pesquisa básica da aplicada:

[...] na pesquisa pura ou básica, o pesquisador tem como meta o saber, buscando satisfazer a uma necessidade intelectual pelo conhecimento. Já na pesquisa aplicada, o investigador é movido pela necessidade de contribuir para fins práticos mais ou menos imediatos, buscando soluções para problemas concretos [...]. Uma busca o conhecimento para uma nova tomada de posição, enquanto a outra pretende, além disso, transformar em ação concreta os resultados de seu trabalho.

Sob esta perspectiva, a presente pesquisa se enquadra como uma pesquisa aplicada, tendo em vista que “foi projetada para aplicar suas descobertas a um problema específico existente” (COLLINS; HUSSEY, 2005, p. 27), neste caso, a influência dos indicadores de gestão financeira e da LRF no endividamento municipal. Busca, assim, solucionar um problema concreto e prático da realidade (VERGARA, 2000).

O Quadro 2 resume a classificação da presente pesquisa de acordo com a classificação proposta pelos autores citados acima.

| BASE DE CLASSIFICAÇÃO | CLASSIFICAÇÃO DA PRESENTE PESQUISA |
|------------------------------|---|
| Objetivo | a) quanto aos meios: pesquisa bibliográfica; b) quanto aos fins: pesquisa descritiva e explicativa. |
| Processo | a) quantitativa, empregando a estatística descritiva e o método estatístico Método Mínimos Quadrados. b) horizonte de tempo: longitudinal combinado com o transversal. |
| Lógica | Pesquisa hipotético-dedutivo. |
| Resultado | Pesquisa aplicada. |

QUADRO 2 - ENQUADRAMENTO DA PESQUISA

FONTE: O autor (2008)

Sob a ótica da tipologia de estudo, este trabalho tem uma abordagem de caráter empírico-analítico, apoiada, principalmente, na técnica estatística de Dados em Painel ou séries temporais em corte transversal (*Times-Series Cross-Section*).

3.2 POPULAÇÃO E COLETA DE DADOS

Para Hair Jr. (2005b, p. 237), população ou universo “é o total de todos os elementos que compartilham algum conjunto comum de características”. Sob esta perspectiva, o universo desta pesquisa é formado pelos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes e que possuem informações disponibilizadas no banco de dados FINBRA para todos os anos no período de 1998 a 2006, formando um painel equilibrado.

O total de municípios com mais de 100 mil habitantes com informações disponíveis no banco de dados FINBRA é 248. Entretanto, para evitar distorções na análise estatística, foram desconsiderados 124 municípios, cujos dados orçamentários, financeiros e patrimoniais não estavam disponíveis, no banco de dados FINBRA, para todos os anos no período de abrangência da pesquisa. Além destes, com o mesmo propósito de evitar distorções na análise, foram desconsiderados treze municípios com mais de um milhão de habitantes, porque seus dados apresentaram marcantes especificidades. As especificidades estão relacionadas às receitas e despesas, tanto em relação ao volume quanto ao comportamento. Estas peculiaridades podem causar distorções na estimação do modelo, como por exemplo, a média viesada para cima e o desajuste nos parâmetros de regressão.

Com as exclusões, restaram 111 municípios que continham dados orçamentários, financeiros e patrimoniais disponíveis no banco de dados FINBRA para todos os anos, no período 1998 a 2006. Com isso, obteve-se um conjunto consistente e homogêneo de observações para análise estatística, formando um painel equilibrado.

A opção por esses municípios baseia-se no fato de que os municípios com mais de 100 mil habitantes, constantes no banco de dados FINBRA, concentram, em média, 86% do endividamento público municipal. Diante da afirmação de que a LRF foi implementada para conter o endividamento público e seus efeitos macroeconômicos, esses municípios constituem-se em elementos fundamentais para a análise da performance fiscal e dos efeitos produzidos pela LRF nas finanças municipais.

Os dados utilizados caracterizam-se como secundários, obtidos, conforme

mencionado anteriormente, dos balanços orçamentários, financeiros e patrimoniais enviados pelos municípios ao banco de dados FINBRA, mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN. Dessa forma, os dados da coleta são classificados como secundários, pois constituem dados já existentes.

A FINBRA é constituída com base nos dados encaminhados anualmente pelos municípios, possibilitando, assim, consultar as despesas, receitas, ativos e passivos de todos os municípios brasileiros que alimentaram a base de dados. Entretanto, os dados necessitaram de padronização, tendo em vista que, de 1998 a 2003, estiveram em vigor três planos de contas, com metodologias distintas. O primeiro vigorou de 1998 a 2001, tendo sido objeto de modificações em 2002 e em 2003. As principais mudanças estiveram concentradas em 2002, particularmente nas variáveis de receitas e despesas.

3.3 VARIÁVEIS E DEFINIÇÕES OPERACIONAIS

As variáveis são elementos constitutivos das hipóteses, ou seja, o pesquisador precisa definir os conceitos e construtos que utiliza sob a forma variáveis, para que as hipóteses possam ser testadas (MARCONI; LAKATOS, 2004).

Para Kerlinger (1980, p. 25), variável “é um construto, um conceito com um significado especificado ‘construído’ dado por um pesquisador”. Segundo Marconi e Lakatos (2004, p. 175), “uma variável pode ser considerada uma classificação ou medida; uma quantidade que varia [...] discernível em um objeto de estudo e passível de mensuração”.

Gil (2003, p.38) afirma que algumas hipóteses estabelecem relações de dependência entre duas ou mais variáveis. Nesta condição, o que se busca é o “estabelecimento de relações assimétricas entre as variáveis. As relações assimétricas indicam que os fenômenos não são independentes entre si (relações simétricas) e não se relacionam mutuamente (relações recíprocas), mas que um exerce influência sobre o outro”.

Marconi e Lakatos (2004, p. 185) pontuam que, nas relações assimétricas, postula-se “que uma variável (denominada independente) é essencialmente ‘responsável’ pela outra (considerada variável dependente)”. Segundo as autoras

(2004, p. 192), para se saber

[...] qual a variável independente (determinante) e qual a dependente (determinada), parece impor-se, pela lógica, o critério de suscetibilidade à influência, ou seja, seria dependente aquela variável capaz de ser alterada, influenciada ou determinada pela outra, que passaria, então, a ser considerada a independente ou casual.

Para Cervo e Bervian (2002, p. 83), variável independente “é o fator, causa ou antecedente que determina a ocorrência do outro fenômeno, efeito ou ocorrência”; já a variável dependente “é o fator, propriedade, efeito ou resultado decorrente da ação da variável independente”. Nesta perspectiva, a variável independente é aquela que constitui causa das variações. Ela influencia, determina ou afeta os resultados da variável denominada dependente. A variável dependente, por sua vez, é aquela que exerce influência nas alterações da variável independente.

Com base nos conceitos expostos, na seqüência serão estabelecidas as variáveis que compõem o presente estudo, bem como suas definições e os resultados esperados.

3.3.1 Variável dependente

A variável dependente adotada pela presente pesquisa é o endividamento público municipal, compreendendo a dívida total composta pelas dívidas internas e externas, legais e contratuais de curto e longo prazo e pela dívida mobiliária.

A dívida de curto prazo ou dívida flutuante apresenta prazo de liquidação inferior a doze meses e é classificada, no balanço patrimonial, como passivo financeiro. Para fins de apuração da dívida de curto prazo, deduziu-se do passivo financeiro o ativo financeiro – recursos financeiros de curto-prazo para fazer cobertura às obrigações de curto prazo. As dívidas de longo prazo, também denominadas dívidas fundadas ou consolidadas, são classificadas, no balanço patrimonial, no grupo passivo permanente.

Dessa forma para mensurar o endividamento público, estabeleceu-se a relação entre a dívida total de cada município, deduzidos os ativos financeiros, e sua

receita corrente líquida, representada pela seguinte equação:

$$End = \frac{Passivo\ Permanente + (Passivo\ Financeiro - Ativo\ Financeiro)}{Receita\ Corrente\ Líquida} \quad (1)$$

Esse indicador mostra o quanto da Receita Corrente Líquida é necessário para quitar o montante das dívidas de curto e longo prazo, deduzidas as disponibilidades de caixa. Espera-se que, após a edição da LRF, o endividamento se estabeleça nos patamares exigidos pelas Resoluções nº 40 e nº 43 do Senado Federal, e que não exista endividamento de curto prazo sem cobertura financeira devido à proibição de déficits orçamentários.

A Receita Corrente Líquida consiste no somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, de transferências correntes e de outras receitas correntes, deduzidas, no caso dos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira (BRASIL, 2000).

A variável dependente leva em consideração o estoque da dívida e, por isso, tende a apresentar variações significativas somente no longo prazo. Espera-se que as variáveis preditoras, que se caracterizam como variáveis de gestão financeira temporal, influenciem o estoque de dívida.

3.3.2 Variáveis preditoras

A seleção das variáveis preditoras partiu do pressuposto de que o objetivo maior da implantação da LRF é o controle do endividamento público e, para isso, estabeleceu regras de restrições fiscais. As restrições fiscais adotadas pela LRF possuem como fundamento o *Tratado de Maastricht* – adotado pelos países da União Européia – e o *Budget Enforcement Act (BEA)* – instituído pelos Estados Unidos. Do *Tratado de Maastricht* a LRF adotou o controle da dívida e do déficit público. Do *BEA* a LRF buscou o controle nos gastos e nas receitas públicas.

Desta forma, para cumprir o objetivo desta pesquisa optou-se por verificar

em que medida as metas fiscais preconizadas pela LRF determinam o endividamento municipal, selecionando, para isso, variáveis que buscam capturar os quatro enfoques da gestão fiscal: endividamento, gastos, receitas e equilíbrio orçamentário.

Para capturar o efeito da gestão do endividamento selecionou-se a variável Estrutura de Capital, que indica a proporção de capital de terceiros e capital próprio utilizada para gerir as políticas públicas. Optou-se, também, pelo Endividamento Defasado para capturar o efeito, ao longo do tempo, da decisão de contrair dívidas. Por fim, optou-se, ainda, para capturar o efeito da gestão do endividamento, a variável Liquidez, que indica a proporção de recursos disponíveis para fazer frente ao capital de terceiro de curto prazo. A variável Liquidez representa, ainda, o resultado da gestão do equilíbrio orçamentário que, por sua vez, reflete o resultados da gestão orçamentária (receitas e despesas).

Em relação à gestão das receitas, optou-se pela seleção do Grau de Dependência dos municípios de transferências recebidas de outras esferas. A escolha desta variável parte do pressuposto de que, quanto menos explorada a base tributária municipal maior é a dependência de transferências intergovernamentais. Quanto à seleção dos indicadores de gestão de gastos, optou-se por selecionar dois: Despesas de Pessoal e Despesas de Investimento. As despesas com pessoal objetivando mensurar o efeito do componente rígido do orçamento sobre o endividamento e, a despesa com investimento mensurando os efeitos dos componentes menos rígido da despesa.

As variáveis preditoras constituem-se em indicadores de gestão fiscal de natureza temporal e visa avaliar sua influência sobre o estoque da dívida, que se caracteriza como variável intertemporal, pois sua quitação ocorre ao longo de vários exercícios financeiros.

As variáveis independentes ou preditoras serão expostas a seguir, contendo suas definições e a relação esperada com o endividamento municipal.

a) Endividamento Defasado (EDf): adota o endividamento do exercício anterior como variável explicativa do endividamento do exercício corrente, ou seja, adota a variável dependente com uma defasagem. O objetivo desta variável é captar o efeito inercial do endividamento.

Municípios que buscam continuamente o endividamento possuem em

comum, por um lado, a facilidade de crédito e, por outro lado, poucos recursos próprios para fazer frente às suas despesas tendo em vista que destinam parte de suas receitas para pagamento de despesas com amortização e encargos da dívida já contraída, além das obrigações constitucionais e gastos com pessoal.

Desta forma, espera-se que este indicador tenha relação positiva com o endividamento municipal, indicando que quanto mais endividado for o município, mais propenso está a optar por recursos de terceiros para financiar suas atividades, até o limite autorizado pela legislação vigente.

b) Estrutura de Capital (EC): indica a parcela do passivo total que é proveniente de capital de terceiros, ou seja, o montante de capital de terceiros que está sendo utilizado pela Administração Pública para exercer suas funções. A Estrutura de Capital indica as decisões relacionadas às fontes de financiamento das políticas públicas. Para Matias e Campello (2000, p.240), o indicador da Estrutura de Capital é representado pela seguinte equação:

$$EC = \frac{\text{Passivo Financeiro} + \text{Passivo Permanente}}{\text{Ativo Total}} \quad (2)$$

Espera-se que este indicador tenha relação positiva com o endividamento, pois quanto maior a proporção de recursos de terceiros utilizados, mais propensos os municípios estarão a se endividarem.

c) Liquidez (LQ): indica o comprometimento patrimonial e as condições de liquidez da Administração Pública, por meio da relação entre o ativo financeiro e o passivo financeiro. Representa a parcela das obrigações que as disponibilidades podem saldar. O indicador da Liquidez, segundo Matias e Campello (2000, p.241), é representado pela seguinte equação:

$$LQ = \frac{\text{Ativo Financeiro}}{\text{Passivo Financeiro}} \quad (3)$$

Deste indicador, espera-se uma relação negativa com o endividamento, pois quanto maior a disponibilidade, menor é a pressão para os gestores públicos utilizarem o endividamento para financiar seus gastos, devido à capacidade de

financiamento com recursos próprios.

d) Grau de Dependência (GD): consiste na relação entre as receitas de transferência do Estado e da União e a receita total municipal, mostrando o grau de dependência da administração municipal em relação a recursos de outras esferas governamentais. De acordo com Matias e Campello (2000, p.242) e Silva e Sousa (2002), para captar o Grau de Dependência, estabelece-se como *proxy* as transferências intergovernamentais, por meio da seguinte formulação:

$$GD = \frac{\text{Receita de Transferências}}{\text{Receita Total}} \quad (4)$$

Este é um indicador construído sob a hipótese de que as transferências influenciam negativamente o desempenho fiscal dos governos receptores, expresso pelo baixo esforço fiscal e/ou pela expansão dos gastos públicos desses governos, gerando maior endividamento. Dessa forma, espera-se que este indicador tenha relação positiva sobre o endividamento municipal. As receitas de transferências são constituídas das transferências constitucionais, legais e voluntárias repassadas pelos Governos Federal e Estadual aos municípios.

e) Despesa de Pessoal (DP): refere-se à parcela das receitas correntes comprometidas com despesas de pessoal. Este indicador representa uma medida de rigidez orçamentária dos municípios, sob o pressuposto de que um maior comprometimento dos gastos municipais com a folha de pagamento tornaria mais difícil a obtenção de resultados fiscais positivos.

Com base na LRF, o indicador Despesa com Pessoal é constituído pela relação entre as despesas com pessoal e a Receita Corrente Líquida, conforme a seguinte equação:

$$DP = \frac{\text{Despesas com Pessoal} + \text{Encargos Sociais}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \quad (5)$$

Espera-se que este indicador tenha uma relação positiva com o endividamento público: quanto maior o dispêndio com pessoal, maior o grau de endividamento dos municípios, visto que, em princípio, municípios que destinam

grande parte de suas receitas para o pagamento de pessoal tendem a reduzir os recursos disponíveis para utilização em outras áreas.

Entende-se, para fins desta pesquisa, como despesas com pessoal os gastos decorrentes de pessoal ativo, inativo e pensionista, mantido pelo ente municipal, bem como os gastos resultantes de mandatos eletivos, cargos em comissão e as demais formas de emprego público entendido como gastos de pessoal pela LRF.

f) Despesa de Investimento (DI): apresenta a relação entre Despesas de Investimento e a Receita Corrente Líquida, e, de acordo com Silva e Sousa (2002), é representado pela seguinte equação:

$$DI = \frac{\text{Gastos com Investimentos}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \quad (6)$$

Espera-se que este indicador mostre a relação positiva com o endividamento municipal, pois, em princípios, aumentos nos dispêndios de investimento causariam elevação do nível de endividamento, porque tais dispêndios, geralmente, são financiados por operações de crédito de longo prazo, o que causaria crescimento no endividamento público ou no estoque da dívida.

g) Dummy de Tempo: adotam-se *dummies* de ano para diferenciar os períodos analisados, buscando-se captar os efeitos do tempo sobre os indicadores de gestão financeira e destes, por sua vez, sobre o endividamento público.

Wooldridge (2002) sugere o uso de variáveis *dummies* para controlar o ano de ocorrência do evento, na avaliação de alterações relativas a datas diferentes. Dessa forma, esta variável procura mensurar a alteração dos padrões de endividamento municipal no decorrer do tempo (1998 a 2006). Utilizam-se *dummies* de tempo tanto na forma aditiva como multiplicativa, assumindo o valor igual a 1 (um) para o ano em que as variáveis estão sendo analisadas e 0 (zero) para os demais.

h) Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): adota-se a variável *dummy* “regras”, que se refere à combinação entre a LRF e a Lei de Crimes Fiscais,

assumindo o valor igual a 0 (zero) para antes da implementação da LRF e 1 (um) para o período posterior. Esta variável busca mensurar o efeito da LRF nos resultados fiscais dos municípios. Como a Lei de Crimes Fiscais foi implementada apenas em 19 de outubro de 2000, assume-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal só obteve eficácia a partir do exercício de 2001.

Na seqüência será efetuada uma abordagem a respeito do tratamento estatístico que será dado a essas variáveis, a fim de verificar a influência das variáveis independentes na variável dependente, neste caso, o endividamento municipal.

3.4 TRATAMENTO ESTATÍSTICO

A análise das variáveis selecionadas para este estudo será feita, preliminarmente, por meio de estatística descritiva utilizando-se de gráficos e médias, objetivando cumprir o objetivo secundário – descrever o comportamento desses indicadores de gestão financeira selecionados, no período de 1998 a 2006, identificando se a LRF discrimina o seu comportamento ao longo do tempo. Na seqüência, objetivando atender os próximos objetivos secundários, a análise das variáveis será feita através da técnica estatística de dados em painel, conhecida também como TSCS (*Time-Series Cross-Section*), por combinar dados de corte transversal com dados de séries temporais, com tratamento estatístico simultâneo. Tendo em vista que cada unidade de corte transversal tem o mesmo número de observações de séries temporais, os dados analisados neste estudo constituem painel equilibrado.

A análise estatística de Dados em Painel objetiva vencer as limitações encontradas na aplicação de técnicas em dados de corte transversal e em séries temporais. A aplicação da técnica em dados de corte transversal limita a pesquisa a períodos estanques, perdendo-se a possibilidade de analisar os efeitos das variáveis através do tempo. A aplicação da técnica em dados de séries temporais, por sua vez, limita o estudo na medida em que não permite a análise do efeito conjunto de mais de um município e suas possíveis particularidades.

No presente estudo, o aspecto de natureza lógica sugere a utilização de

modelos de componentes de erro de efeitos fixos, tendo-se em vista que os municípios objeto deste estudo não constituem uma amostra representativa da população de municípios brasileiros, já que esta pesquisa aborda somente os grandes municípios (acima de 100 mil habitantes).

Este estudo considera que o intercepto e os coeficientes angulares variam entre indivíduos e ao longo do tempo, mas desconsidera o efeito individual de cada município devido ao grande número analisado. Para que os coeficientes angulares variem ao longo do tempo, esta pesquisa introduz, na regressão, *dummies* de tempo, aditivas e multiplicativas, uma para cada ano, objetivando captar a variação dos coeficientes angulares ao longo do tempo.

O tratamento estatístico dos dados se dará por meio da regressão múltipla, cujo método permite avaliar objetivamente o grau e o caráter da relação entre variáveis dependentes e independentes, com vistas a determinar a importância de cada variável explicativa na variável dependente (HAIR JR *et al.*, 2005a).

Para Hair *et al.* (2005a, p. 136), “a análise de regressão múltipla é uma técnica estatística que pode ser usada para analisar a relação entre uma única variável dependente (critério) e várias variáveis independentes (preditoras)”, cujo objetivo é analisar a existência de dependência estatística da variável denominada dependente em relação às variáveis independentes.

De acordo com Gujarati (2006; 208), o método mais utilizado de análise de regressão é o método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) que, em análise de regressão linear múltipla para k variáveis, apresenta a seguinte formulação:

$$Y_i = \beta_1 + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i} + \dots + \beta_k X_{ki} + \mu_i \quad (7)$$

em que:

Y é a variável dependente;

$X_1, X_2 \dots X_k$ são as variáveis independentes;

β_1 é o intercepto (representa a interseção da reta de regressão com o eixo dos Y);

β_2 a β_k são os coeficientes parciais de inclinação (coeficientes angulares);

μ é o termo de perturbação estocástica, resíduo da regressão; e

i representa a i -ésima observação, sendo k o tamanho da população.

Devido ao grande número de variáveis presentes nas regressões, para

adotar o modelo estatístico com melhor ajustamento, por meio da seleção de um conjunto de variáveis, preliminarmente serão efetuadas regressões por meio da metodologia *stepwise*. A metodologia refere-se a uma abordagem seqüencial, em que a equação de regressão é calculada com um conjunto de variáveis independentes, que são seletivamente adicionadas ou eliminadas do modelo, dependendo do seu nível de significância.

A inclusão da variável no modelo começa pela seleção do fator de maior predição da variável dependente (endividamento) e, na seqüência, as demais variáveis independentes são adicionadas dependendo do poder de explicação incremental que estas adicionam ao modelo de regressão. As variáveis são incorporadas até que os parâmetros de regressão se mantenham estatisticamente significantes. Após cada etapa de incorporação de uma variável, pode-se descartar uma ou mais variáveis já selecionadas anteriormente, caso seu poder de predição atingir um nível insignificante de explicação estatística. O procedimento chega ao fim quando não há mais nenhuma variável a ser incluída ou descartada do modelo.

As regressões apresentam os seguintes coeficientes, que devem ser analisados para validar o modelo adotado:

a) Coeficientes de correlação (R)

Para Hair *et al.* (2005a, p. 138), o coeficiente de correlação descreve a relação entre as variáveis. Duas variáveis são ditas correlacionadas se as mudanças em uma variável são associadas com mudança em outra. Desse modo, quando uma variável muda, a outra também é alterada. Quanto maior este coeficiente, mais forte a relação e, portanto, maior a precisão preditiva.

Segundo Corrar, Paulo e Dias Filho (2007, p. 140), “o coeficiente de correção varia de -1 a +1. Quanto mais próximo de -1 ou de +1, maior é o grau de associação; e quanto mais próximo de zero, menor”. Hair Jr. *et al.* (2005b) sugerem, para avaliar a força de associação entre as variáveis dependente e independente, a seguinte classificação:

| VARIAÇÃO DO COEFICIENTE | FORÇA DE ASSOCIAÇÃO |
|-------------------------|---------------------------|
| $\pm 0,91 - \pm 1,00$ | Muito Forte |
| $\pm 0,71 - \pm 0,90$ | Alta |
| $\pm 0,41 - \pm 0,70$ | Moderada |
| $\pm 0,21 - \pm 0,40$ | Pequena mas definida |
| $\pm 0,01 - \pm 0,20$ | Leve, quase imperceptível |

QUADRO 3 - CLASSIFICAÇÃO DO COEFICIENTE DE CORRELAÇÃO

FONTE: HAIR JR. *et al.* (2005b, p. 312).

Nesta perspectiva, quanto maior o coeficiente de correlação, maior é o grau de associação entre as variáveis e, conseqüentemente, maior o poder preditivo esperado do modelo.

b) Coeficientes de determinação (R^2)

O R^2 , denominado coeficiente de determinação, demonstra o poder explicativo da regressão. Para Gujarati (2006, p. 67), o coeficiente de determinação “é o indicador mais usado para medir a qualidade do ajustamento de uma linha de regressão”.

Segundo Corrar, Paulo e Dias Filho (2007), o coeficiente de determinação indica quanto da variação na variável dependente Y é explicado pelas variações na variável independente X. O poder de explicação varia entre 0 e 1, ou seja, $0 \leq R^2 \leq 1$. Quando o $R^2 = 0$, o modelo não se ajusta aos dados, e quando o $R^2 = 1$, o ajustamento é perfeito.

O coeficiente de determinação R^2 é obtido pela soma de quadrados dos erros da regressão (SSE) – soma dos erros de previsão (resíduos) ao quadrado em todas as observações – e a soma total de quadrados de regressão (SSR) – medida do sucesso de previsão obtida com base na medida dos erros de previsão (SSE). A adição desses dois valores resulta na soma total dos erros (TSS) (HAIR JR *et al.*, 2005a). Os coeficientes possuem a seguinte formulação:

$$TSS = \sum_{i=1}^n \left(y_i - \bar{y} \right)^2, \quad (8)$$

$$SSE = \sum_{i=1}^n \left(y_i - \hat{y}_i \right)^2, \quad (9)$$

$$SSR = \sum_{i=1}^n \left(\hat{y}_i - \bar{y} \right)^2, \quad (10)$$

$$\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2 = \sum_{i=1}^n (y_i - \hat{y}_i)^2 + \sum_{i=1}^n (\hat{y}_i - \bar{y})^2 \quad (11)$$

$$R^2 = \frac{SSR}{TSS} = \frac{\sum_{i=1}^n (\hat{y}_i - \bar{y})^2}{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2} \quad (12)$$

em que:

\bar{y} representa a média de todas as observações;

y_i é o valor da observação individual i ; e

\hat{y}_i , o valor previsto da observação i .

Assim, um modelo de alta qualidade de predição terá coeficiente R^2 muito próximo de 1, indicando que o valor previsto é muito próximo do valor observado.

Pestana e Gageiro (2000) sugerem, ainda, o cálculo do R^2 ajustado (R^2A), devido à influência que a dimensão da amostra e a dispersão dos dados exercem sobre o R^2 , sendo esta uma medida otimista da qualidade do ajustamento feito. O R^2A é dado por meio da seguinte expressão:

$$R^2A = R^2 - \frac{k(1-R^2)}{n-k-1} \quad (13)$$

em que:

n representa o tamanho da população; e

k é o número de parâmetros do modelo, incluindo o termo de intercepto.

Para decidir-se sobre a aceitação das hipóteses formuladas e analisar o ajustamento do modelo estimado, utilizam-se os testes estatísticos t de *Student* e F -Fisher. O objetivo principal é validar o modelo adotado por meio de testes de hipóteses, nos quais podem ser adotados níveis de significância (α).

a) Teste de *Student* (t)

O teste t de *Student* tem como finalidade testar a significância de cada um

dos parâmetros isoladamente. De acordo com Pestana e Gageiro (2000), são submetidas a testes as hipóteses nulas de inexistência de uma relação linear entre a variável independente e cada uma das variáveis dependentes. O valor de *t-Student* é dado por meio da seguinte expressão:

$$t_j = \frac{\beta_j}{s_{\beta_j}} \quad (14)$$

em que:

β_j é o valor do coeficiente estimado no modelo ($j=0,k$); e

s_{β_j} é o desvio padrão da estimativa β_j ($j=0,k$)

Desse modo, como indicativo da linearidade, para um dado nível de significância, testa-se a hipótese de que os coeficientes estimados para as variáveis independentes sejam diferentes de zero.

b) Teste F

Enquanto o teste *t* de *Student* tem como finalidade testar a significância de cada um dos parâmetros isoladamente, o teste *F-Fisher* tem por finalidade testar o efeito do conjunto de variáveis independentes sobre a variável dependente. Tem por finalidade testar a nulidade conjunta de todos os parâmetros estimados.

O teste *F* consiste em se verificar a probabilidade de que os parâmetros da regressão em conjunto sejam iguais a zero, caso em que não existiria uma relação estatística significativa. Significa verificar se a combinação linear das variáveis independentes exerce influência significativa ou não sobre a variável dependente. A maneira mais simples de se verificar a significância do modelo geral é testando a hipótese nula de que a quantia de variação explicada pelo modelo de regressão seja maior que a variação explicada pela média (CORRAR; PAULO; DIAS FILHO, 2007).

Portanto, busca-se testar a hipótese de que R^2 seja maior que zero, pois, assim, a variação explicada pelo modelo de regressão será maior que a variação explicada pela média. Para este teste, segundo Hair Jr. *et al.* (2005a), utiliza-se a razão *F-Fisher*, que pode ser calculada com base no coeficiente de determinação. De acordo com Stevens (2002), a expressão que estima a estatística *F-Fisher* tem a

seguinte formulação:

$$F = \frac{R^2/k}{(1-R^2)/(n-k-1)} \quad (15)$$

em que:

n representa o tamanho da população; e

k é o número de parâmetros do modelo, incluindo o termo de intercepto.

Além do teste global do modelo, pela estatística F -Fisher, deve-se verificar a significância dos coeficientes de regressão. Segundo Hair Jr. *et al.* (2005), esses testes permitem assegurar, com significância estatística, que os coeficientes estimados sejam de fato diferentes de zero.

Uma vez aceitas as estimativas dos coeficientes, avalia-se, por fim, a importância relativa das variáveis independentes na determinação da variável dependente. Recomenda-se, segundo Hair Jr. *et al.* (2005a), a utilização de coeficientes padronizados, o *beta*, pois se elimina o problema de lidar com diferentes unidades de medida, evidenciando o impacto relativo sobre a variável dependente, além de determinar qual variável tem maior participação.

Entretanto, para que o procedimento estatístico tenha uma aplicação apropriada, alguns pressupostos devem ser cumpridos, quais sejam: homocedasticidade dos resíduos; ausência de autocorrelação serial nos resíduos; e, multicolinearidade entre as variáveis independentes.

A homocedasticidade dos resíduos diz respeito à dispersão homogênea em toda a extensão das variáveis independentes. Quando as variáveis de erro deixam de apresentar variância constante, ocorre a violação da homocedasticidade, pressuposto que tornaria os parâmetros eficientes. A presença de variâncias não-homogêneas é conhecida como heterocedasticidade, uma forte dispersão dos dados em torno de uma reta, uma dispersão dos dados perante um modelo econométrico regredido.

A ausência da autocorrelação serial diz respeito ao pressuposto de que a correlação entre os resíduos, ao longo do espectro das variáveis independentes, é zero. Isto implica em que o efeito de uma observação de dada variável X é nulo sobre as observações seguintes e, portanto, não há causalidade entre os resíduos e

a variável X. Conseqüentemente, a variável Y só sofre influências da própria variável X considerada e não dos efeitos defasados de X_1 sobre X_2 e desta sobre Y, não existindo autocorrelação serial. O diagnóstico da ausência de autocorrelação serial também pode ser realizado por meio do teste estatístico como o Durbin-Watson (CORRAR; PAULO; DIAS FILHO, 2007).

A multicolinearidade refere-se à forte relação existente entre as variáveis independentes, que, como conseqüência, diminui o poder preditivo de uma ou mais variáveis selecionadas em função de outra. Corrar, Paulo e Dias Filho (2007, p. 156) expõem que duas ou mais variáveis altamente correlacionadas levam a dificuldades na separação dos efeitos de cada uma delas isoladamente sobre a variável dependente, fornecendo informações similares para explicá-la e prevê-la, fazendo com que uma delas perca significância na explanação do comportamento do fenômeno.

Desta forma, para Hair *et al* (2005a), o impacto da multicolinearidade reduz o poder preditivo de qualquer variável dependente, na medida em que ela é associada com as outras variáveis independentes. Quando a colinearidade aumenta, a variância única explicada por cada variável independente diminui e o percentual de previsão compartilhada aumenta. Como essa previsão compartilhada pode ser considerada apenas uma vez, a previsão geral aumenta muito mais vagarosamente quando variáveis independentes com multicolinearidade elevada são acrescentadas. Desta forma, a habilidade de uma variável independente adicional melhorar a previsão da variável dependente está relacionada não apenas à sua correlação com a variável dependente, mas também à sua correlação com as demais variáveis independentes (HAIR JR *et al.*, 2005a).

3.5 MODELOS ECONOMETRÍCOS

Para atingir o objetivo da presente pesquisa, que é analisar o endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes a partir dos dados contábeis dos respectivos balanços, no período de 1998 a 2006, avaliando-se a influência dos indicadores de gestão financeira e da LRF na sua determinação, serão adotados três modelos econométricos, empregando-se o Método dos Mínimos

Quadrados.

Como tratamento preliminar, será realizada regressão múltipla com as principais variáveis deste estudo: Endividamento Defasado (EDf), Estrutura de Capital (EC), Liquidez (LQ), Grau de Dependência (GD), Despesa de Pessoal (DP) e Despesa de Investimento (DI), tendo como variável dependente o Endividamento Municipal (END).

A equação do Modelo Econométrico I é estruturada da seguinte forma:

$$End = \alpha + \beta_1 EDf + \beta_2 EC + \beta_3 LQ + \beta_4 GD + \beta_5 DP + \beta_6 DI + \mu \quad (16)$$

onde:

α é o intercepto;

β_1 a β_6 são os coeficientes parciais de inclinação (coeficientes angulares); e

μ é o termo de perturbação estocástica, resíduo da regressão.

Na seqüência, transforma-se o Modelo Econométrico I, incluindo *dummies* aditivas e multiplicativas para os anos observados, dando origem ao Modelo Econométrico II, que assume a técnica de dados em corte transversal e de séries temporais combinadas, a fim de captar a influência do tempo nas variáveis selecionadas. A equação possui a seguinte formulação:

$$End = \sum_{t=99}^{05} (1 + D_t) \alpha + \sum_{t=99}^{05} (1 + D_t) \beta_1 EDf + \sum_{t=99}^{05} (1 + D_t) \beta_2 EC + \sum_{t=99}^{05} (1 + D_t) \beta_3 LQ + \sum_{t=99}^{05} (1 + D_t) \beta_4 GD + \sum_{t=99}^{05} (1 + D_t) \beta_5 DP + \sum_{t=99}^{05} (1 + D_t) \beta_6 DI + \mu \quad (17)$$

onde:

α é o intercepto;

β_1 a β_6 são os coeficientes parciais de inclinação (coeficientes angulares); e

D_t é a variável *dummy* de tempo (1999 a 2005), aditiva e multiplicativa.

μ é o termo de perturbação estocástica, resíduo da regressão.

Nesta formulação, 2006 é considerado ano de referência, para o qual não se especifica variável binária de tempo. Uma vez que a variável Endividamento Defasado (EDf) somente pode ser mensurada a partir de 1998, as observações para

regressão têm início no exercício de 1999.

A terceira equação decorre, também, da transformação do Modelo Econométrico I, incluindo-se *dummies* de regra, aditivas e multiplicativas, para captar os efeitos da LRF nos indicadores de gestão financeira e, conseqüentemente, no endividamento público. A inclusão das variáveis *dummies* relativa à LRF dá origem ao Modelo Econométrico III, combinando dados em corte transversal e de séries temporais a fim de captar a influência da LRF nas variáveis selecionadas. O Modelo Econométrico III possui a seguinte estruturação:

$$\begin{aligned} End = (1 + D_L)\alpha + (1 + D_L)\beta_1 EDf + (1 + D_L)\beta_2 EC + (1 + D_L)\beta_3 LQ + \\ (1 + D_L)\beta_4 GD + (1 + D_L)\beta_5 DP + (1 + D_L)\beta_6 GI + \mu \end{aligned} \quad (18)$$

onde:

α é o intercepto;

β_1 a β_6 são os coeficientes parciais de inclinação (coeficientes angulares); e

D_L é a variável *dummy* LRF, na forma aditiva e multiplicativa.

μ é o termo de perturbação estocástica, resíduo da regressão.

Após a definição dos modelos econométricos, efetuaram-se os respectivos testes visando verificar as hipóteses da pesquisa.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A fim de cumprir o primeiro objetivo secundário, que é de selecionar os principais indicadores de gestão financeira relacionados ao endividamento dos municípios com mais de 100 mil habitantes, a partir das metas fiscais definidas pela LRF, optou-se pelas seguintes variáveis financeiras: Endividamento Municipal (END), Endividamento Defasado (EDf), Estrutura de Capital (EC), Liquidez (LQ), Dependência de Recursos (GD), Despesa de Pessoal (DP) e Despesa de Investimento (DI).

A opção por estas variáveis parte do enfoque da gestão fiscal, visando verificar em que medida as metas fiscais preconizadas pela LRF determinam o endividamento municipal. Desta forma, as variáveis preditoras constituem-se em indicadores de gestão fiscal de natureza temporal e visa avaliar sua influência sobre o estoque da dívida, que se caracteriza como variável intertemporal, pois sua quitação ocorre ao longo de vários exercícios financeiros.

Tendo cumprido o primeiro objetivo secundário desta pesquisa, na seqüência, serão apresentados os resultados dos demais objetivos secundários. Desta forma, nesta seção apresentam-se os resultados alcançados e sua interpretação. Na primeira parte, faz-se uma análise preliminar dos dados por meio de estatísticas descritivas, buscando-se identificar padrões e características das variáveis selecionadas. Em seguida são apresentados e analisados os resultados obtidos na análise de regressão.

4.1 ANALISE PRELIMINAR

Os municípios com mais de 100 mil habitantes e que possuem informações disponibilizadas na base FINBRA em pelo menos um exercício correspondem a 248 municípios. Este segmento é responsável, em média, por 86% do endividamento total dos municípios brasileiros.

A Figura 7 apresenta o volume de endividamento tanto dos municípios com mais como dos municípios com menos de 100 mil habitantes, no período de 1998 a

2006.

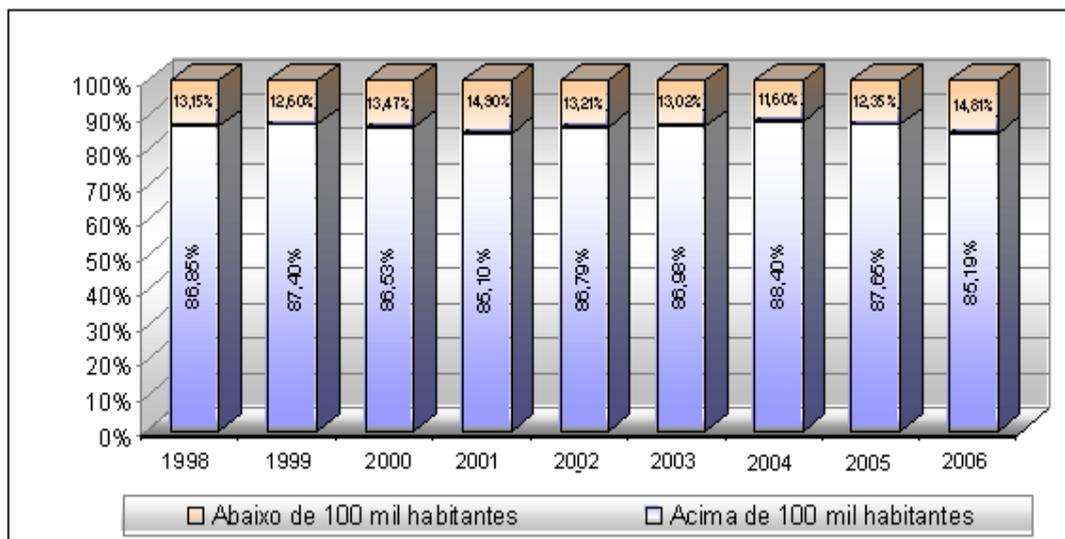


FIGURA 7 – TOTAL DE DÍVIDA MUNICIPAL
 FONTE: FINBRA (2008)

A Figura 7 revela que o endividamento dos municípios brasileiros concentra-se nos que possuem população superior a 100 mil habitantes, corroborando as observações de Toledo Jr. e Rossi (2001) de que os resultados fiscais negativos, em municípios pequenos e médios, constituem mais uma preocupação da continuidade e eficiência na prestação dos serviços públicos do que a efetiva influência que estes exercem no cenário econômico e financeiro.

O endividamento concentra-se nos municípios com mais de 100 mil habitantes, e, além disso, estes municípios exercem maior influência na política macroeconômica do que os de pequeno porte: portanto, constituem os elementos fundamentais para a análise dos fatores determinantes do endividamento e do efeito produzido pela LRF nas finanças municipais.

Como definido anteriormente, para evitar distorções na análise estatística, foram desconsiderados 124 municípios, cujos dados orçamentários, financeiros e patrimoniais não estavam disponíveis no banco de dados FINBRA para todos os anos do período de abrangência da pesquisa. Além destes, com o mesmo propósito de evitar distorções na análise, foram desconsiderados 13 municípios com mais de um milhão de habitantes, porque seus dados apresentaram marcantes especificidades que poderiam causar distorções na estimação do modelo. Restaram, assim, 111 municípios a serem analisados no período de 9 anos (1998 a 2006), os

quais constituem o universo desta pesquisa. Obteve-se, como resultado, um conjunto consistente e homogêneo de observações para análise estatística em painel equilibrado.

O endividamento municipal é a variável dependente deste estudo. Tendo em vista que a LRF foi instituída para conter o déficit público e o endividamento, espera-se que, a partir de sua edição, o endividamento dos municípios com mais de 100 mil habitantes tenha-se reduzido.

A Figura 8 mostra a média do endividamento dos municípios brasileiros com população superior a 100 mil habitantes, no período de 1998 a 2006. A figura é construída com base na relação entre a dívida total de cada município, deduzidos os ativos financeiros, e sua receita corrente líquida (RCL), cuja formulação é mostrada na subseção 3.3.1 – Variável dependente.

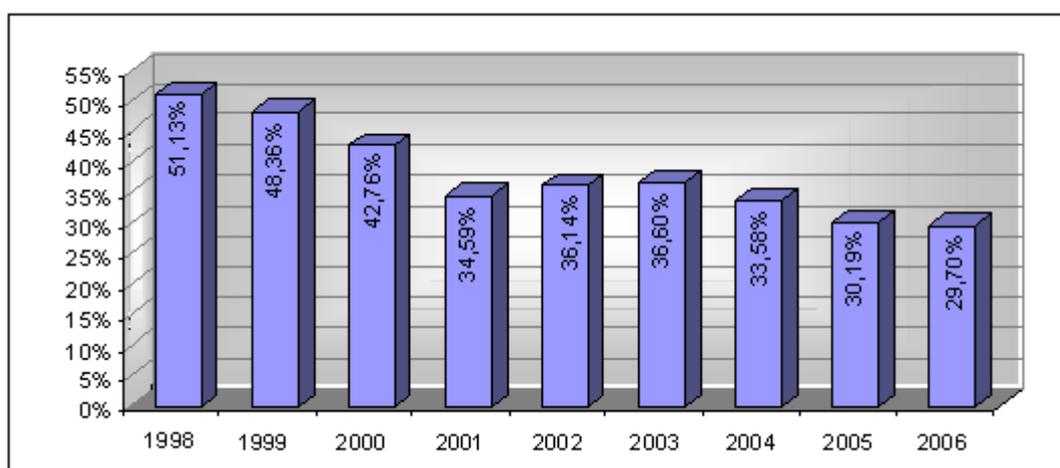


FIGURA 8 - ENVIDAMENTO DOS MUNICIPIOS
FONTE: FINBRA (2008)

A Figura 8 revela que o nível de endividamento público vem diminuindo ao longo do tempo. Para constatar os efeitos da LRF, optou-se por dividir o período analisado em triênios, possibilitando a análise da média de endividamento anterior e posterior a LRF, considerando: 1998-2000, triênio anterior a LRF; 2001-2003, triênio de adaptação à LRF; 2004-2006, triênio imediatamente posterior.

Os dados municipais do endividamento mostram que, para os 111 municípios observados, a média é de 47,41% no triênio anterior à LRF, 35,77% no período de adaptação e 31,15% no triênio posterior. Observa-se, portanto, uma queda significativa no endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil

habitantes.

Apesar de a Figura 8 mostrar que o nível de endividamento dos municípios analisados diminuiu significativamente a partir de 2001, ano em que a LRF entrou em vigor, tal redução não deve ser atribuída exclusivamente ao endividamento de longo prazo, mas também, e principalmente, ao endividamento de curto prazo.

O endividamento de curto prazo sem suporte financeiro foi vedado pela LRF. Somente são permitidos Restos a Pagar se houver recursos disponíveis para sua cobertura. Assim, a partir da edição da LRF, os municípios deixaram de apresentar déficits orçamentários e passaram, também, a reduzir o estoque de endividamento de curto prazo.

A redução do endividamento de longo prazo, por sua vez, é tarefa mais complexa e demorada. Esta modalidade compreende operações de crédito, obrigações legais e tributárias, precatórios e dívidas mobiliárias. Dessa forma, sua liquidação se faz gradualmente no decorrer dos anos, não sendo viável liquidá-las de uma só vez, pois comprometeria os gastos com pessoal, o cumprimento dos percentuais constitucionais com educação e saúde, ou mesmo a manutenção dos serviços públicos existentes.

Assim, considerando que a variável Endividamento Municipal, para a qual é construída a Figura 8, abrange as dívidas de curto e de longo prazo, deduzidas as disponibilidades de caixa, a presença de superávit financeiro, aliada à ausência de restos a pagar descobertos, justifica a redução significativa do endividamento público a partir de 2001.

A Figura 9 apresenta o comportamento dos resultados orçamentários obtidos pelos municípios no período de 1998 a 2006 e confirma a análise anterior.

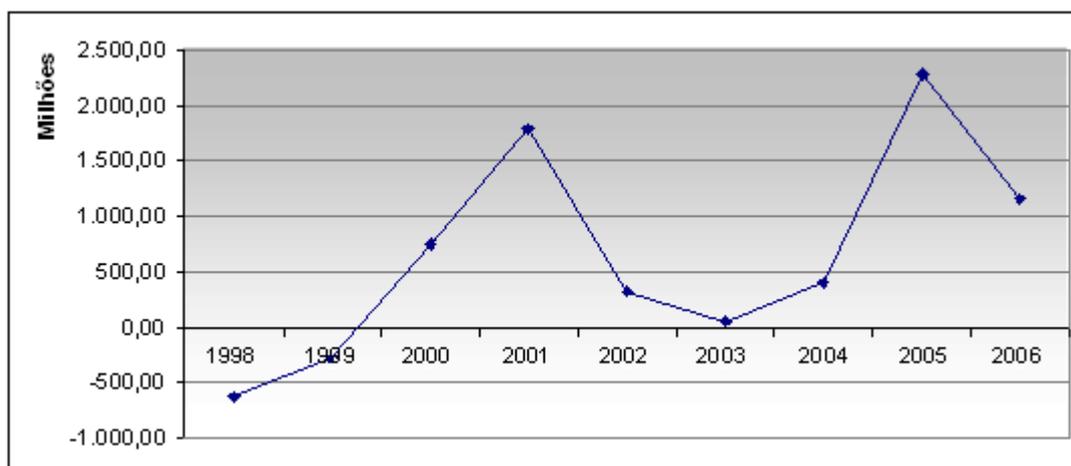


FIGURA 9 – RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS DOS MUNICÍPIOS
 FONTE: FINBRA (2008)

A Figura 9 evidencia que em 2000, em média, os municípios que compõem o segmento em análise deixaram de apresentar déficits orçamentários e passaram a apresentar superávits. A Figura revela também que, no exercício de 2005, o *superávit* cresceu significativamente.

Esta verificação é corroborada pela Figura 10, que revela o comportamento da variável Liquidez no período de 1998 a 2006.

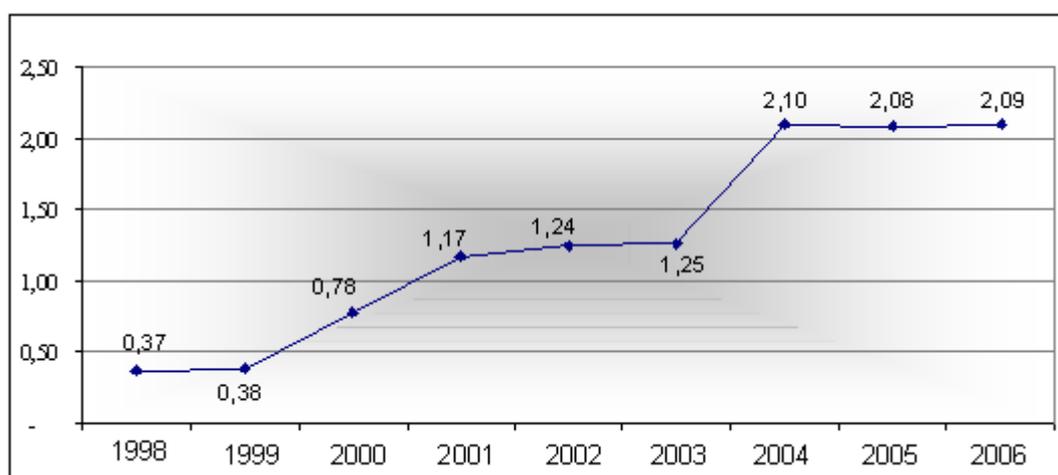


FIGURA 10 - LIQUIDEZ DOS MUNICÍPIOS
 FONTE: FINBRA (2008)

Observa-se, com base na Figura 10, que a liquidez, obtida pela relação ativo financeiro e passivo financeiro, aumentou significativamente a partir da edição da LRF, ou seja, do exercício de 2001. A Figura revela também que, a partir de 2004, a liquidez aumentou significativamente, ao mesmo tempo em que os municípios apresentaram significativos superávits.

O aumento de liquidez ao longo do tempo confirma a eficácia da LRF no que se refere ao orçamento equilibrado e ao cumprimento do resultado nominal pelos municípios com mais de 100 mil habitantes.

Dividindo-se o período em triênios, os dados a respeito da liquidez mostram que, de 111 municípios observados, a liquidez é de R\$ 0,51 no período de 1998 a 2000, ou seja, para cada um real de dívida de curto prazo, havia 51 centavos de recursos para pagá-las. Para o período de 2001 a 2003, a situação financeira dos municípios melhorou substancialmente, com média de R\$ 1,22 reais de recursos disponíveis para cada um real de dívida. Para o período de 2004 a 2006, a liquidez se elevou novamente para R\$ 2,09.

As Figuras 9 e 10 revelam que, a partir de 2001, os municípios passaram a apresentar superávits e, conseqüentemente, liquidez corrente, ao mesmo tempo em que o nível de endividamento foi reduzido de forma significativa, conforme constatado na Figura 8. Isto confirma que a redução do endividamento é decorrente dos superávits e, conseqüentemente, da ausência de restos a pagar sem cobertura financeira.

A Estrutura de Capital estabelece a relação entre passivo total e ativo total e indica a proporção de capitais de terceiros de curto e longo prazo que estão sendo utilizados pela Administração Pública para exercer suas funções. A Figura 11 é construída de acordo com a formulação constante na subseção 3.3.2 (Variáveis independentes) e apresenta a média anual desta variável e o seu comportamento ao longo do tempo.

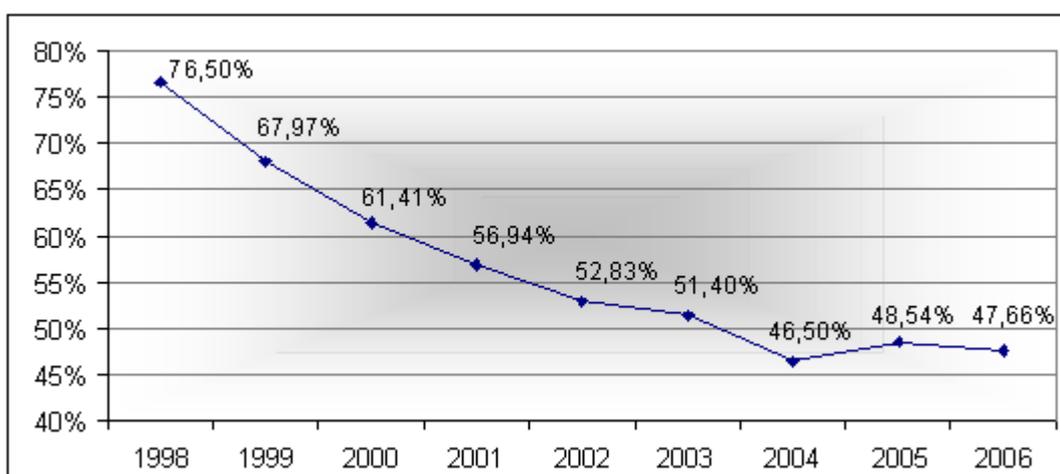


FIGURA 11 - ESTRUTURA DE CAPITAL DOS MUNICIPIOS
FONTE: FINBRA (2008)

A Figura 11 revela que a estrutura de capital dos municípios do segmento em análise possui comportamento semelhante ao da variável Endividamento Municipal, ilustrada na Figura 8. Ambas apresentam queda ao longo do tempo, principalmente a partir de 2001, ano em que a LRF estava em pleno vigor.

Por indicar o montante de capital de terceiros que está sendo utilizado pela Administração Pública para financiar suas atividades, esta variável possui relação positiva com a variável Endividamento Municipal, sob o pressuposto que, quanto maior a proporção de recursos de terceiros utilizados, mais propensos os municípios estão a se endividarem.

A variável Grau de Dependência (GD), baseada na relação entre transferências intergovernamentais (constitucionais, legais e voluntárias) e a receita total, de acordo com a fórmula definida na subseção 3.3.2 (Variáveis independentes), indica o nível de dependência dos governos municipais em relação a transferência de recursos dos governos estadual e federal. O Grau de Dependência é ilustrado na Figura 12.

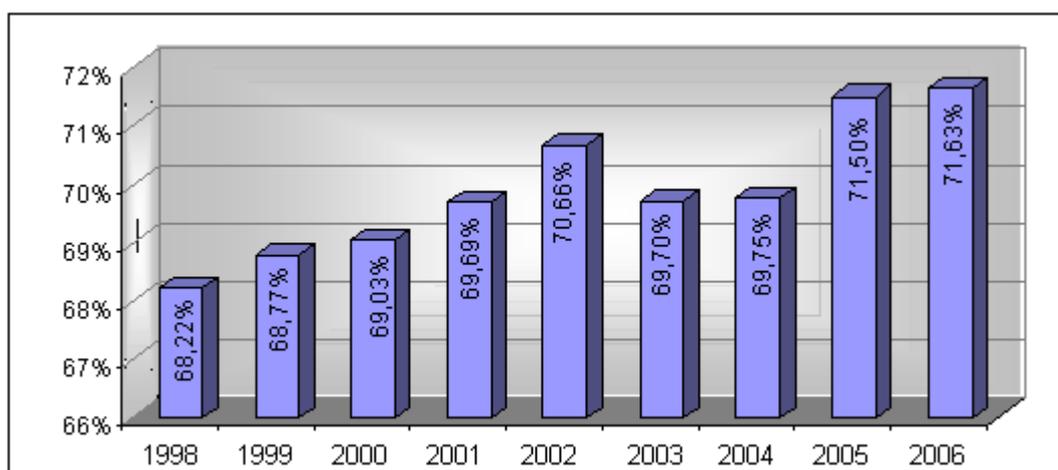


FIGURA 12 - GRAU DE DEPENDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS
FONTE: FINBRA (2008)

A Figura 12 mostra que o grau de dependência dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, no período de 1998 a 2006, é, em média, de 70%. Em outras palavras, em torno de 70% das receitas municipais correspondem a transferências intergovernamentais advindas do Estado e da União.

Dividindo o período em triênios, os dados a respeito do grau de dependência

mostram que, entre os 111 municípios observados, a média de receitas intergovernamentais recebidas pelos municípios de outras esferas correspondem a 68,67%, para o período de 1998 a 2000. O grau de dependência aumenta para 70,01% no período de 2001 a 2003, e para 70,96% no período de 2004 a 2006.

Esses resultados mostram que os municípios que compõem o segmento sob análise apresentam alto grau de dependência em relação a transferências intergovernamentais para financiar suas atividades. Observa-se, também, que o grau de dependência vem aumentando ao longo do tempo, seja como decorrência do aumento de transferências dos governos federal e estadual, seja como resultado da diminuição da arrecadação própria municipal.

As informações da Figura 12 coadunam com o comentário de Mendes e Rocha (2003) de que, nas estatísticas do FMI, as receitas tributárias dos municípios brasileiros representam apenas 18% da receita total, enquanto as transferências são responsáveis por 62% do valor arrecadado. De acordo com o autor, a média de 62%, ainda que elevada, sofre influências de outros municípios que possuem uma receita tributária relevante, caso contrário, o percentual de transferências intergovernamentais em relação à receita total seria ainda maior, pois em 73% dos municípios brasileiros, as transferências correntes respondem por mais de 85% da receita corrente.

Cabe, ainda, analisar as variáveis Despesas de Pessoal e Despesas de Investimento. A Figura 13 apresenta, para o período de 1998 a 2006, a média de gastos com pessoal e com investimento realizados pelos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, em relação à respectiva Receita Corrente Líquida (RCL).

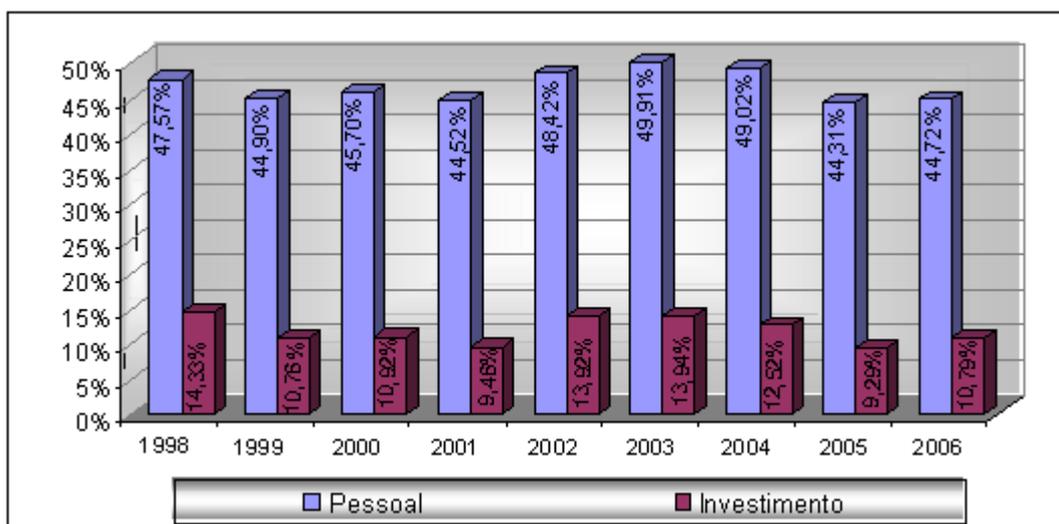


FIGURA 13 – DESPESAS DOS MUNICÍPIOS DE PESSOAL E DE INVESTIMENTO
FONTES: FINBRA (2008)

A Figura 13 revela que as despesas de investimento, classificadas em despesas de capital por representarem acréscimo ao patrimônio público, mantêm-se estáveis ao longo do tempo em relação a RCL. Na média, estes gastos, representa 11% da RCL no período analisado. Observa-se, também, que nos anos de 2001 e 2005, caracterizados como primeiro ano de mandato da maioria dos prefeitos, os gastos com investimentos foram inferiores aos dos demais exercícios financeiros.

A média dos gastos com pessoal, por sua vez, revela-se abaixo do limite de 60% da RCL. O limite prudencial de 57% estabelecido pela RCL – 95% de 60% da RCL – também não chega a ser atingido pela média dos municípios que compõem o segmento sob análise.

Dividindo-se o período em triênios, os dados mostram que, para os 111 municípios observados, a média dos gastos com pessoal no primeiro triênio é de 46,06% da RCL. Este percentual aumenta para 47,61% no triênio 2001-2003, retornando para 46,01% no triênio 2004-2006.

Os resultados apresentados na Figura 13 indicam que a introdução da LRF não trouxe mudanças significativas nos gastos com pessoal, uma vez que os municípios executavam gastos com essa categoria de despesa abaixo do limite estabelecido. Percebe-se que, de modo agregado, há espaço para o crescimento do gasto com pessoal sem que isto signifique violação da LRF.

A esse respeito, vale lembrar no exercício de 1999, os municípios brasileiros encontravam-se sob a égide da Lei Camata 1 – Lei Complementar 82, de 23 de

Março de 1995 –, cujo limite estabelecido para os gastos com pessoal era de 60% da Receita Corrente (BRASIL, 1995).

Após análise descritiva das variáveis que compõem a presente pesquisa, com o objetivo de responder à questão de pesquisa, a próxima subseção objetiva apresentar os resultados econométricos e suas respectivas interpretações.

4.2 ANÁLISE ECONOMÉTRICA

Antes da apresentação e análise dos resultados obtidos das regressões dos três modelos econométricos, optou-se por, preliminarmente, abordar sobre os coeficientes de correlação (r) entre as variáveis preditoras e a variável dependente. Os resultados obtidos do teste de correlação de Pearson são apresentados na Tabela 1.

TABELA 1 – COEFICIENTES DE CORRELAÇÃO

| | DESCRIÇÃO | EDf | EC | LQ | GD | DP | DI |
|------------|-------------|-------|-------|---------|--------|-------|---------|
| End | coeficiente | 0,79* | 0,72* | - 0,31* | 0,01** | 0,18* | - 0,10* |
| | sig. | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,047 | 0,000 | 0,004 |

* significância de 1% (bicaudal)

** significância de 5% (bicaudal)

Número de observações : 888

FONTE: O autor (2008)

Duas ou mais variáveis são ditas correlacionadas se as mudanças em uma variável estão associadas à mudança em outra. Quanto maior o coeficiente obtido, mais forte é a relação e, portanto, maior a precisão preditiva. Os resultados revelam que as variáveis Endividamento Defasado (EDf) e Estrutura de Capital (EC) possui correlação positiva com a variável dependente na ordem de 0,79 e 0,72, respectivamente. De acordo com Hair Jr *et al.* (2005b), os coeficientes obtidos por estas variáveis são tidos como altos, porém, não são considerados fortes.

Com base na classificação efetuada por Hair Jr *et al.* (2005b), ilustrada no Quadro 3 deste trabalho, a variável Liquidez (LQ), com correlação de 0,31, revela que uma pequena força de associação com a variável dependente, porém, definida.

Já as variáveis Grau de Dependência (GD), Despesa de Pessoal (DP) e Despesa de Investimento (DI), com correlação de 0,01, 0,18 e 0,10, respectivamente, indicam que a força de associação entre estas variáveis e a variável dependente é leve, quase imperceptível.

Quanto ao grau de relação entre as variáveis preditoras, os testes de colinearidade estatística realizados revelam VIF entre 1 e 10 e Tolerância entre 1 e 0,10, indicando um nível próximo de ausência de multicolinearidade estatística, mas aceitável para os testes. A multicolinearidade refere-se à forte relação existente entre as variáveis independentes e é considerada problemática quando apresenta VIF acima de 10 e Tolerância abaixo de 0,10. A presença de multicolinearidade entre as variáveis diminui o poder preditivo de uma ou mais variáveis em função de outra.

Após essa exposição sobre o grau de associação entre as variáveis, são apresentados, a seguir, os resultados obtidos dos testes realizados por meio dos três modelos econométricos, com o objetivo de captar os efeitos dos indicadores de gestão financeira, do tempo e da LRF sobre o endividamento municipal.

4.2.1 Resultados e análises do Modelo Econométrico I

Primeiramente, efetuou-se uma regressão das variáveis Endividamento (END) sobre as variáveis Defasado (EDf), Estrutura de Capital (EC), Liquidez (LQ), Grau de Dependência (GD), Despesa de Pessoal (DP) e Despesa de Investimento (DI), por meio da seguinte equação:

$$End = \alpha + \beta_1 EDf + \beta_2 EC + \beta_3 LQ + \beta_4 GD + \beta_5 DP + \beta_6 DI + \mu \quad (19)$$

Esta equação refere-se ao Modelo Econométrico I, estabelecido na subseção 3.5 (Modelos econométricos) do presente trabalho. Os resultados obtidos da regressão são os seguintes:

$$End = -0,11\alpha + 0,52\beta_1 EDf + 0,39\beta_2 EC - 0,01\beta_3 LQ - 0,20\beta_4 GD + 0,41\beta_5 DP \quad (20)$$

Os coeficientes da regressão estão dispostos na Tabela 2.

TABELA 2 – RESULTADOS DO MODELO ECONOMÉTRICO I

| VARIÁVEIS | B* | BETA** | t*** | SIG. | COLINEARIDADE | |
|----------------------------|-------|--------|--------|-------|---------------|-------|
| | | | | | TOL | VIF |
| (Constante) | -0,11 | | -3,307 | 0,021 | | |
| EDf Endividamento Defasado | 0,52 | 0,54 | 24,926 | 0,000 | 0,624 | 1,602 |
| EC Estrutura de Capital | 0,39 | 0,41 | 19,097 | 0,000 | 0,637 | 1,569 |
| LQ Liquidez | -0,01 | -0,07 | -3,699 | 0,000 | 0,899 | 1,112 |
| GD Grau de Dependência | -0,20 | -0,08 | -4,555 | 0,000 | 0,953 | 1,049 |
| DP Despesa de Pessoal | 0,41 | 0,10 | 5,689 | 0,000 | 0,959 | 1,043 |
| DI Despesa de Investimento | 0,20 | 0,04 | 2,244 | 0,025 | 0,974 | 1,026 |
| Teste F | | | 434,88 | | Sig. 0,000 | |
| R2A | | | | | 0,74 | |
| DW | | | | | 1,93 | |
| Número de observações | | | | | 888 | |

* coeficientes não padronizados

** coeficientes padronizados

*** teste *t* com nível de significância de 1% (bicaudal)

FONTE: O autor (2008)

Os testes realizados ao nível de significância de 1% indicam que a função Endividamento Municipal estimada não possui constante. Os resultados mostram, também, que a variável Despesa de Investimento (DI), incluída sob o pressuposto de que aumento das despesas com investimento resulta em elevação do endividamento municipal, não se mostra relevante, não havendo, assim, significância estatística para afirmar sua influência no endividamento municipal.

A variável Endividamento Defasado (EDf) apresentou relação positiva, conforme previsto, indicando que o endividamento do exercício anterior causa elevação do endividamento corrente. De acordo com os resultados, no aumento de uma unidade endividamento do exercício anterior, o endividamento corrente cresce em 0,52. Este resultado está de acordo com o que se poderia esperar, devido à grande inércia do endividamento público decorrente, principalmente do prazo de liquidação das dívidas que o compõe.

A variável Estrutura de Capital (EC) também apresentou relação positiva com o endividamento, sugerindo que uma maior proporção de recursos de terceiros utilizados no financiamento dos gastos públicos acarreta maior nível de endividamento. Esta variável indica que, a cada uma unidade de aumento na estrutura de capital dos municípios com mais de 100 mil habitantes, o endividamento

aumenta 0,39.

A variável Liquidez (LQ) revelou influência negativa sobre o endividamento, confirmando a expectativa de que maior disponibilidade de recursos próprios resulta em menores necessidades endividamento para financiar os gastos municipais. O aumento de uma unidade na liquidez, o endividamento municipal diminui em 0,01.

O Grau de Dependência (GD), por sua vez, apresentou relação contrária à prevista inicialmente. Esperava-se uma relação positiva, sob o pressuposto de que maior dependência de transferências intergovernamentais se reflete em maior nível de endividamento, devido às influências negativas das transferências no desempenho fiscal dos governos receptores. Entretanto, o resultado indicou relação negativa, sugerindo que, para os municípios analisados, quanto maior a dependência de recursos transferidos pelo Governo Federal e Estadual, menor é o nível de endividamento: para cada uma unidade de aumento do grau de dependência municipal, o endividamento municipal apresenta redução de 0,20. Estes resultados indicam que as transferências intergovernamentais tendem a reduzir a necessidade dos municípios de obterem financiamento via empréstimos.

Apesar de não se estar medindo diretamente o efeito *flypaper*, o resultado indica que tal efeito não ocorre nos municípios que compõem o segmento sob análise. De acordo com Giuberti (2005) e Silva e Sousa (2002), o *flypaper effect* pode levar a uma tendência de gastos excessivos. A afirmação dos autores parte do pressuposto de que as transferências intergovernamentais influenciem negativamente o desempenho fiscal dos governos receptores, expresso pelo baixo esforço fiscal e/ou pela expansão dos gastos públicos desses governos.

Entretanto, os efeitos negativos na política fiscal, refletidos na relação positiva entre as transferências intergovernamentais e o endividamento municipal, não são confirmados nesta pesquisa. Pelo contrário, o resultado encontrado é o efeito negativo das transferências sobre o endividamento, sugerindo que as transferências intergovernamentais constituem substituto para o endividamento, nos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes.

A variável Despesa de Pessoal (DP) apresentou relação positiva com o endividamento municipal, conforme se esperava, tendo em vista que destinação de recursos em grandes proporções para gastos com pessoal reduz as disponibilidades para outras áreas, necessitando-se, então, recorrer a fontes de terceiros. Os resultados mostram que o aumento de uma unidade nas despesas com pessoal, o

endividamento municipal cresce em 0,41.

Com nível de significância de 1% obtido nos testes *t* de *Student* – que tem a finalidade de testar a significância de cada um dos parâmetros isoladamente – e *F*-Fisher – que tem a finalidade de testar o efeito do conjunto de variáveis independentes sobre a variável dependente –, os resultados alcançados no Modelo Econométrico I evidenciam a importância das variáveis selecionadas para explicar e prever o nível de endividamento dos municípios com mais de 100 mil habitantes.

Pode-se, ainda, avaliar a importância relativa das variáveis independentes na determinação da variável dependente, por meio dos coeficientes padronizados. Os coeficientes padronizados (*betas*), apresentados na Tabela 2, elimina o problema de lidar com diferentes unidades de medida, evidenciando o impacto relativo sobre a variável dependente, além de determinar qual variável tem maior participação.

Mediante a análise dos *betas* padronizados, verificou-se que o Endividamento Defasado (EDf), com 0,54, é a variável que possui maior poder preditivo sobre o endividamento, seguida pela variável Estrutura de Capital (EC), com 0,41. Estas variáveis, além de serem as mais importantes, influenciam positivamente o endividamento dos municípios sob análise.

A importância relativa da variável Despesa de Pessoal (DP), apresentou *beta* padronizado igual a 0,10, equivalente a 1/5 (um quinto) do coeficiente obtido pelo Endividamento Defasado (EDf) e 1/4 (um quarto) do coeficiente da Estrutura de Capital (EC). Ao contrário das expectativas, o *beta* padronizado indica que o poder de influência dos gastos com pessoal sobre o endividamento dos municípios com mais de 100 mil habitantes, em termos relativos, é muito pequena.

Esperava-se que o gasto com pessoal apresentasse poder de explicação do endividamento expressivamente maior. Estes resultados contrariam a ênfase dada aos gastos com pessoal como maiores responsáveis pelo endividamento municipal, pelo menos no que diz respeito aos municípios com mais de 100 mil habitantes.

O *beta* padronizado negativo obtido para as variáveis Grau de Dependência (GD) e Liquidez (LQ) indica que estas variáveis exercem influências negativas sobre o endividamento público. A variável Grau de Dependência (GD), com um poder de explicação de apenas 0,08, negativo, contraria a ênfase dada na literatura sobre finanças públicas de que as transferências intergovernamentais desempenham papel relevante no endividamento municipal. A variável Liquidez (LQ), como se esperava, apresentou pouca influência, com coeficiente negativo de 0,07.

O Modelo Econométrico I apresenta um coeficiente de determinação ajustado (R^2A) de 0,74, indicando que o modelo explica 74% do endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes analisados por este estudo.

Os testes apresentam ausência de autocorrelação serial e de multicolinearidade entre as variáveis. A ausência de autocorrelação foi detectada por meio do teste de Durbin-Watson, que apresenta coeficiente de 1,93, com valor superior ao valor crítico superior (d_u). O teste de colinearidade estatística entre preditores, constante da Tabela 2, apresenta VIF entre 1 e 10 e Tolerância entre 1 e 0,10, indicando multicolinearidade muito baixa e aceitável.

4.2.2 Resultados e análise do Modelo Econométrico II

Tendo em vista que os resultados obtidos do Modelo Econométrico I mostraram-se relevantes, incluíram-se *dummies* de tempo, na forma aditiva e multiplicativa, buscando-se evidenciar possíveis mudanças ao longo do tempo nos padrões de influência das variáveis preditoras sobre a variável dependente. Com a inclusão das *dummies* de tempo, a regressão passa a conter 56 (cinquenta e seis) variáveis, sendo: uma variável dependente; seis variáveis principais, definidas na subseção 3.3; sete *dummies* aditivas de tempo (1999 a 2005); e 42 (quarenta e duas) *dummies* multiplicativas de tempo, resultante da multiplicação das *dummies* de tempo pelas variáveis principais, a fim de se verificar as variações ao longo do tempo dos efeitos das variáveis sobre o endividamento.

Tendo em vista o número de variáveis, optou-se, preliminarmente, por efetuar a regressão pelo método *stepwise*. A metodologia consiste em um processo seqüencial de inclusão de variáveis preditoras, uma a uma, selecionando-se a cada passo a que apresenta maior contribuição para explicar a variável dependente e, eventualmente, descartando variáveis selecionadas em passos anteriores se atingirem o nível crítico de significância. O procedimento chega ao fim quando não há mais nenhuma variável não incluída que seja capaz de contribuir significativamente e nenhuma variável incluída que deva ser descartada.

Após identificar as variáveis significativas por meio do método *stepwise*, optou-se por efetuar, com as variáveis que apresentaram significância estatística, a

regressão pelo método *enter*. A equação estimada para o Modelo Econométrico II é:

$$\begin{aligned}
 End = \sum_{t=99}^{05} (1 + D_t) \alpha + \sum_{t=99}^{05} (1 + D_t) \beta_1 Edf + \sum_{t=99}^{05} (1 + D_t) \beta_2 EC + \sum_{t=99}^{05} (1 + D_t) \beta_3 LQ + \\
 \sum_{t=99}^{05} (1 + D_t) \beta_4 GD + \sum_{t=99}^{05} (1 + D_t) \beta_5 DP + \sum_{t=99}^{05} (1 + D_t) \beta_6 DI + \mu
 \end{aligned} \quad (21)$$

Os resultados obtidos da regressão são os seguintes:

$$\begin{aligned}
 End = -0,01\alpha + 0,44\beta_1 Edf + 0,48\beta_2 EC - 0,02\beta_3 LQ - 0,25\beta_4 GD + 0,35\beta_5 DP + 0,33\beta_6 Edf99 - \\
 0,29\beta_7 EC99 + 0,20\beta_8 Edf00 - 0,23\beta_9 EC00 - 0,15\beta_{10} Edf01 + 0,02\beta_{11} LQ04
 \end{aligned} \quad (22)$$

Os coeficientes obtidos da regressão estão dispostos na Tabela 3.

TABELA 3 – RESULTADOS DO MODELO ECONOMETRICO II

| VARIÁVEIS | B* | BETA** | t*** | SIG. | COLINEARIDADE | |
|-----------------------------------|-------|--------|--------|-------|---------------|-------|
| | | | | | TOL | VIF |
| (Constante) | -0,01 | | -0,257 | 0,797 | | |
| EDf Endividamento Defasado | 0,44 | 0,45 | 17,443 | 0,000 | 0,392 | 2,554 |
| EC Estrutura de Capital | 0,48 | 0,50 | 20,976 | 0,000 | 0,462 | 2,165 |
| LQ Liquidez | -0,02 | -0,15 | -5,749 | 0,000 | 0,410 | 2,437 |
| GD Grau de Dependência | -0,25 | -0,10 | -5,802 | 0,000 | 0,941 | 1,063 |
| DP Despesa de Pessoal | 0,35 | 0,09 | 5,005 | 0,000 | 0,919 | 1,089 |
| EDf99 End Def X <i>Dummy</i> 1999 | 0,33 | 0,22 | 6,279 | 0,000 | 0,226 | 4,421 |
| EDf00 End Def X <i>Dummy</i> 2000 | 0,20 | 0,13 | 3,491 | 0,001 | 0,205 | 4,877 |
| EDf01 End Def X <i>Dummy</i> 2001 | -0,15 | -0,08 | -4,655 | 0,000 | 0,830 | 1,205 |
| EC99 Est Cap X <i>Dummy</i> 1999 | -0,29 | -0,24 | -6,901 | 0,000 | 0,229 | 4,361 |
| EC00 Est Cap X <i>Dummy</i> 2000 | -0,23 | -0,17 | -4,801 | 0,000 | 0,213 | 4,692 |
| LQ04 Liquidez X <i>Dummy</i> 2004 | 0,02 | 0,09 | 3,700 | 0,000 | 0,459 | 2,178 |
| Teste F | | | 264,37 | | Sig. 0,000 | |
| R ² A | | | | | 0,76 | |
| DW | | | | | 1,93 | |
| Número de observações | | | | | 888 | |

* coeficientes não padronizados

** coeficientes padronizados

*** teste *t* com nível de significância de 1% (bicaudal)

FONTE: O autor (2008)

O teste de Durbin-Watson, para verificação de autocorrelação dos resíduos, ao nível de significância de 1%, indica ausência de autocorrelação. Os testes de

multicolinearidade entre as variáveis preditoras apresentam, como resultado, VIF entre 1 e 10 e Tolerância entre 1 e 0,10, indicando multicolinearidade aceitável.

Os testes realizados ao nível de significância de 1% mostram, novamente, que a função estimada Endividamento Municipal não possui termo independente. Os resultados revelam, também, que a variável Despesa de Investimento (DI) não alcança significância estatística. Confirma-se, assim, o resultado anterior: não há evidências estatísticas de que as despesas com investimentos constituam força explicativa relevante para o endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes.

As *dummies* aditivas de tempo, referentes aos anos de 1999 a 2005, não apresentam significância estatística, mostrando que não há efeito fixo associado aos anos compreendidos no período analisado. A maioria das *dummies* de tempo multiplicativas também não alcançou significância estatística.

A variável Endividamento Defasado (EDf) apresentou, novamente, coeficiente positivo, confirmando a previsão inicial e corroborando as observações anteriores de que o processo de endividamento se mostra como um círculo vicioso. Os dados sugerem que o aumento de uma unidade no endividamento do ano anterior aumenta o endividamento corrente em 0,44.

Em relação ao efeito da variável Endividamento Defasado (EDf) no tempo, observa-se que, em 1999 (EDf99) e em 2000 (EDf00), houve incremento dos efeitos desta no endividamento municipal, na ordem de 0,33 e 0,20, respectivamente. Por outro lado, em 2001, esta variável perdeu poder de explicação em 0,15 do seu efeito sobre o endividamento. Estes resultados mostram que, no triênio que começa no ano anterior e termina no ano posterior à edição da LRF, o padrão de influência da variável Endividamento Defasado (EDf) sobre o endividamento dos municípios com mais de 100 mil habitantes variou sensivelmente.

A relação positiva da variável Estrutura de Capital (EC) com o endividamento municipal sugere que quanto maior a proporção de recursos de terceiros utilizados no financiamento dos gastos públicos tanto maior tende a ser o nível de endividamento. Os dados desta variável indicam que o incremento de uma unidade na estrutura de capital dos municípios, o endividamento dos municípios que compõem o segmento sobre análise cresce em 0,48.

Apesar da relação positiva da variável Estrutura de Capital (EC), a equação demonstra que esta variável perdeu poder de explicação nos anos de 1999 e 2000,

apresentando sinais negativos de 0,29 e 0,23, respectivamente. Analisando esta variável em conjunto com o Endividamento Defasado (EDf), observa-se que, no exercício de 1999 e 2000, enquanto a variável Estrutura de Capital (EC) perdeu influência sobre o endividamento, a variável Endividamento Defasado (EDf) obteve incremento praticamente equivalentes no poder de explicação. Tendo em vista que estes são o ano anterior à edição da LRF e o ano de sua edição, percebe-se que a gestão do endividamento esteve, naqueles anos, mais condicionadas ao próprio estoque da dívida e menos suscetível às possibilidades de novos recursos de terceiro.

A variável Despesa de Pessoal (DP) apresentou relação positiva, indicando que o acréscimo de uma unidade no dispêndio com pessoal resulta em maior grau de endividamento municipal, equivalente a 0,35 de incremento no endividamento municipal. Entretanto, esta variável não apresentou variação significativa no padrão de influência sobre o endividamento ao longo do período analisado.

As variáveis Liquidez (LQ) e Grau de Dependência (GD), apresentaram, novamente, relação negativa com o endividamento: a Liquidez (LQ) confirmando a previsão inicial, e o Grau de Dependência (GD), novamente contrariando. Cada uma unidade de acréscimo nas variáveis Liquidez (LQ) e Grau de Dependência (GD) reflete na redução do endividamento em 0,02 e 0,25, respectivamente. Estes resultados corroboram os observados na regressão anterior.

Observa-se que, no período analisado, a variável Grau de Dependência (GD) manteve constante o padrão de influência sobre o endividamento. Por seu turno, a variável Liquidez (LQ) não teria exercido influência sobre o endividamento dos municípios com mais de 100 mil habitantes no exercício de 2004: a variável LQ04 apresenta coeficiente positivo equivalente ao coeficiente negativo da variável LQ.

A análise dos *betas* padronizados, para avaliar a importância relativa das variáveis explicativas, mostra que as variáveis Estrutura de Capital (EC), com 0,50, e Endividamento Defasado (EDf), com 0,45, apresentam-se como as que possuem maior influência sobre o endividamento.

As demais variáveis – Liquidez (LQ), Grau de Dependência (GD) e Despesa de Pessoal (DP), com *betas* padronizados de 0,15, 0,10 e 0,09, respectivamente, apresentam, novamente, baixo poder explicativo do endividamento municipal. A variável Despesa de Pessoal (DP) mostrou *beta* padronizado de, aproximadamente,

1/5 (um quinto) do coeficiente da Estrutura de Capital (EC) e 1/4 (um quarto) do coeficiente Endividamento Defasado (EDf), contrariando a importância atribuída aos gastos desta natureza para o aumento do endividamento municipal. O Grau de Dependência (GD) e a Liquidez (LQ) apresentam *betas* padronizados levemente superiores ao apresentado pela variável Despesa de Pessoal (DP).

Os coeficientes padronizados das *dummies* multiplicativas de tempo mostram que as alterações ao longo do período no padrão de influência das variáveis Estrutura de Capital (EC) e Endividamento Defasado (EDf), foram, em geral, mais importante do que as influências das variáveis Liquidez (LQ), Grau de Dependência (GD) e Despesas de Pessoal (DP), sugerindo que, efetivamente, houve mudança no padrão de endividamento dos municípios com mais de 100 mil habitantes no triênio de 1999 a 2001.

Todas as variáveis incluídas no Modelo Econométrico II alcançam o nível de significância de 1% no teste *t*, o mesmo ocorrendo com avaliação global por meio do teste *F*. O coeficiente de determinação ajustado (R^2A) atinge de 0,76, indicando que o Modelo Econométrico II explica 76% do endividamento dos municípios brasileiros analisados. Os resultados da análise estatística indicam que houve alteração da estrutura de endividamento municipal, ao longo do período em decorrência das variáveis Endividamento Defasado (EDf), Estrutura de Capital (EC) e Liquidez (LQ).

4.2.3 Resultados e análise do Modelo Econométrico III

Tendo-se constatado, por meio do Modelo Econométrico II, que ao longo do período de 1998 a 2006, houve mudanças no padrão de influência das variáveis sobre o endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, optou-se por incluir, no Modelo Econométrico I, *dummies* aditivas e multiplicativas relativas à LRF. O objetivo da inclusão das *dummies* é evidenciar se as alterações ocorridas ao longo do tempo nos efeitos das variáveis preditoras sobre o endividamento estão relacionadas à LRF.

A inclusão das *dummies* relativa à LRF no Modelo Econométrico I dá origem ao Modelo Econométrico III, que é constituído por 14 (quatorze) variáveis: variável dependente; seis variáveis principais definidas na subseção 3.3; uma *dummy* aditiva

de regra (LRF); e seis *dummies* multiplicativas de regra (LRF), resultante da multiplicação da *dummy* de regra (LRF) pelas variáveis principais. A equação do Modelo Econométrico III possui a seguinte formulação:

$$End = (1 + D_L)\alpha + (1 + D_L)\beta_1 EDf + (1 + D_L)\beta_2 EC + (1 + D_L)\beta_3 LQ + (1 + D_L)\beta_4 GD + (1 + D_L)\beta_5 DP + (1 + D_L)\beta_6 GI + \mu \quad (23)$$

Optou-se, preliminarmente, por efetuar a regressão pelo método *stepwise*, para encontrar o modelo de melhor ajuste, tendo em vista o grande número de variáveis presentes. Após selecionar as variáveis significativas por meio do método *stepwise*, efetuou-se a regressão pelo método *enter*. Da regressão, resultou a seguinte equação:

$$End = -0,06\alpha + 0,61\beta_1 EDf + 0,28\beta_2 EC - 0,01\beta_3 LQ - 0,22\beta_4 GD + 0,37\beta_5 DP - 0,16\beta_6 EDfLRF + 0,20\beta_7 ECLRF \quad (24)$$

Os coeficientes obtidos da regressão estão dispostos na Tabela 4.

TABELA 4 – RESULTADOS DO MODELO ECONOMETRICO III

| VARIÁVEIS | | B* | BETA** | t*** | SIG. | COLINEARIDADE | |
|-----------------------|----------------------------|-------|--------|--------|-------|---------------|-------|
| | | | | | | TOL | VIF |
| (Constante) | | -0,06 | | -1,283 | 0,200 | | |
| EDf | Endividamento Defasado | 0,61 | 0,63 | 20,338 | 0,000 | 0,288 | 3,473 |
| EC | Estrutura de Capital | 0,28 | 0,29 | 10,427 | 0,000 | 0,350 | 2,858 |
| LQ | Liquidez | -0,01 | -0,08 | -4,592 | 0,000 | 0,882 | 1,134 |
| GD | Grau de Dependência | -0,22 | -0,09 | -4,969 | 0,000 | 0,948 | 1,054 |
| DP | Despesa de Pessoal | 0,37 | 0,09 | 5,171 | 0,000 | 0,933 | 1,072 |
| EDfLRF | End Def X <i>Dummy</i> LRF | -0,16 | -0,14 | -4,030 | 0,000 | 0,218 | 4,598 |
| ECLRF | Est Cap X <i>Dummy</i> LRF | 0,20 | 0,21 | 6,055 | 0,000 | 0,240 | 4,170 |
| Teste F | | | | 392,21 | | Sig. 0,000 | |
| R ² A | | | | | | 0,75 | |
| DW | | | | | | 1,92 | |
| Número de observações | | | | | | 888 | |

* coeficientes não padronizados

** coeficientes padronizados

*** teste *t* com nível de significância de 1% (bicaudal)

FONTE: O autor (2008)

Novamente, os testes realizados ao nível de significância de 1% indicam que

a função Endividamento Municipal estimada não possui constante. Os resultados também indicam que a variável Despesa de Investimento (DI) não apresenta significância estatística. Também não apresentam significância estatística a *dummy* aditiva de LRF e quatro *dummies* multiplicativas da LRF.

Em relação à variável Endividamento Defasado (EDf), observa-se, novamente, influência positiva preponderante. Os resultados mostram que o acréscimo de uma unidade no endividamento do exercício anterior resulta em 0,61 de aumento no endividamento corrente. Entretanto, com a LRF, esta variável perde capacidade de explicar o endividamento em 0,16 (EDfLRF). Este resultado indica que, a partir da implantação da LRF, o endividamento do ano anterior perde parte substancial do seu poder de predição em relação ao endividamento corrente. Em outras palavras, ganha importância a gestão financeira nos municípios analisados.

Por outro lado, a variável Estrutura de Capital (EC), que se apresenta inicialmente como a segurança mais importante, com a implantação da LRF, passa a ser mais importante do que o Endividamento Defasado (EDf): $[0,61 - 0,16 = 0,45 < 0,28 + 0,20 = 0,48]$. Isso reforça a idéia de que a LRF diminuiu o efeito inercial do endividamento desses municípios e aumentou a importância da gestão da dívida e das fontes de recursos.

A Liquidez (LQ) apresentou, novamente, relação negativa com o endividamento, confirmando que maior disponibilidade de recursos resulta em menor pressão no sentido de se utilizarem recursos de terceiro. O resultado indica, ainda, que esta variável possui uma influência negativa no endividamento na ordem de 0,01, ou seja, o acréscimo de uma unidade na liquidez reduz o endividamento em 0,01.

A variável Grau de Dependência (GD) apresentou, novamente, relação contrária à esperada. Os resultados anteriores, mostrando efeito negativo da dependência em relação às transferências intergovernamentais são confirmados. Esta variável indica que o aumento de uma unidade no grau de dependência de transferências estaduais e federais, o endividamento diminui em 0,22, sugerindo que, quanto maior a dependência de recursos de terceiros, menor o nível de endividamento dos municípios.

Constata-se, também, que a variável Despesa de Pessoal (DP) possui relação positiva com o endividamento e que o acréscimo de uma unidade nos gastos desta natureza aumenta o endividamento em 0,37. Este resultado confirma os

apresentados nas equações anteriores, que já indicavam que um maior dispêndio com pessoal resulta em um maior grau de endividamento dos municípios.

Por meio dos *betas* padronizados mostrados da Tabela 4, é possível verificar, ainda, a participação relativa dos preditores do endividamento municipal. Os resultados comprovam que o Endividamento Defasado (EDf) e a Estrutura de Capital (EC), são as variáveis que mais influenciam o endividamento municipal.

Na seqüência, as variáveis que possuem maior efeito relativo sobre o endividamento são: ECLRF (Estrutura de Capital multiplicado pela *dummy* LRF), com 0,21, e EDfLRF (Endividamento Defasado multiplicado pela *dummy* LRF), com influência negativa de 0,14. Estes resultados sugerem que a introdução da LRF trouxe mudança muito significativa para a estrutura do endividamento: a diminuição do efeito inercial do endividamento e o aumento da importância da estrutura de capital são mais expressivos do que as influências das variáveis Despesas de Pessoal (DP), Grau de Dependência (GD) e Liquidez (LQ), as quais são pouco expressivas e não apresentam alteração no padrão de influência sobre o endividamento.

Ao nível de significância de 1% obtido nos testes *t* e *F* validam estatisticamente o Modelo Econométrico III, o qual consegue incorporar 75% da variação observada e indica o coeficiente de determinação ajustado (R²A). Este modelo evidencia que houve alteração no padrão de endividamento com a introdução da LRF, com mudança no padrão de influência das variáveis Estrutura de Capital (EC) e Endividamento Defasado (EDf).

Com DW de 1,92, o teste Durbin-Watson mostra ausência de autocorrelação serial. Os valores de VIF entre 1 e 10 e Tolerância entre 1 e 0,10, indicam multicolinearidade fraca e aceitável.

4.2.4 Síntese dos Resultados

Esta subseção objetiva sintetizar a trajetória realizada por este estudo na definição dos modelos econométricos e seus resultados encontrados.

Primeiramente, realizou-se regressão com as variáveis principais deste estudo: Endividamento Defasado (EDf), Estrutura de Capital (EC), Liquidez (LQ),

Grau de Dependência (GD), Despesa de Pessoal (DP) e Despesa de Investimento (DI), sob a variável dependente Endividamento Municipal (END).

Após identificar-se, por meio dos níveis de significância alcançados no Modelo Econométrico I, a relevância das variáveis selecionadas para explicar e prever o nível de endividamento dos municípios com mais de 100 mil habitantes, optou-se por incluir *dummies* de tempo, tanto aditivas como multiplicativas, no intuito de evidenciar possíveis mudanças ao longo do tempo nos padrões de influência das variáveis preditoras sobre o endividamento dos municípios com mais de 100 mil habitantes.

Constatando-se, por meio dos resultados do Modelo Econométrico II, que ao longo do tempo houve mudanças no padrão de influência das variáveis sobre o endividamento municipal, optou-se, ainda, por incluir *dummies* aditivas e multiplicativas de LRF. O objetivo da inclusão das *dummies* era evidenciar se as alterações ocorridas ao longo do tempo estão relacionadas aos efeitos produzidos pela introdução LRF. Os testes realizados com significância de 1% revelam que houve alterações nos padrões de influência das variáveis preditoras sobre o endividamento com a implantação da LRF, comprovando que o endividamento municipal é influenciado pela LRF.

Ao comparar os resultados obtidos por meio dos três modelos econométricos do endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, nota-se que os resultados são consistentes: os coeficientes das variáveis explicativas exibem os mesmos sinais e, além disso, esses coeficientes são de magnitudes semelhantes, o que se torna mais claro pela comparação dos coeficientes *betas* padronizados.

A Tabela 5 apresenta as variáveis preditoras, os sinais previstos inicialmente para as variáveis e o sinal encontrado nas regressões dos três modelos econométricos.

TABELA 5 – SINAIS DAS VARIÁVEIS PREDITORAS NOS 3 MODELOS

| VARIÁVEL | RELAÇÃO | |
|----------------------------|----------|------------|
| | ESPERADA | ENCONTRADA |
| EDf Endividamento Defasado | positiva | positiva |
| EC Estrutura de Capital | positiva | positiva |
| DP Despesa de Pessoal | positiva | positiva |
| LQ Liquidez | negativa | negativa |

| | | | |
|----|-------------------------|----------|-------------------|
| GD | Grau de Dependência | positiva | negativa |
| DI | Despesa de Investimento | positiva | sem significância |

FONTE: O autor (2008)

Observa-se que as variáveis Endividamento Defasado (EDf), Estrutura de Capital (EC) e Despesa de Pessoal (DP) apresentaram, como resultados, o sinal esperado, ou seja, uma relação positiva com o endividamento nos 3 modelos econométricos. Da mesma forma, a variável Liquidez (LQ) apresentou o sinal negativo previsto. O Grau de Dependência (GD), por sua vez, apresentou uma relação contrária à esperada, ou seja, esperava-se uma relação positiva e o resultado indicou uma relação negativa. A variáveis Despesa de Investimento (DI) da qual se esperava positiva uma relação positiva com o endividamento não apresentou significância estatística.

Os betas padronizados, que tornam comparáveis os coeficientes das variáveis incluídas em cada modelo, estão reunidos na Tabela 6.

TABELA 6 - SÍNTESE DOS *BETAS* PADRONIZADOS (B)

| VARIÁVEIS | | MODELO I | MODELO II | MODELO III |
|-----------|------------------------------|----------|-----------|------------|
| EDf | Endividamento Defasado | 0,54 | 0,45 | 0,63 |
| EC | Estrutura de Capital | 0,41 | 0,50 | 0,29 |
| DP | Despesa de Pessoal | -0,07 | -0,15 | -0,08 |
| LQ | Liquidez | -0,08 | -0,10 | -0,09 |
| GD | Grau de Dependência | 0,10 | 0,09 | 0,09 |
| EDf99 | End Def X <i>Dummy</i> 1999 | - | 0,22 | - |
| EDf00 | End Def X <i>Dummy</i> 2000 | - | 0,13 | - |
| EDf01 | End Def X <i>Dummy</i> 2001 | - | -0,08 | - |
| EC99 | Est Cap X <i>Dummy</i> 1999 | - | -0,24 | - |
| EC00 | Est Cap X <i>Dummy</i> 2000 | - | -0,17 | - |
| LQ04 | Liquidez X <i>Dummy</i> 2004 | - | 0,09 | - |
| EDfLRF | End Def X <i>Dummy</i> LRF | - | - | -0,14 |
| ECLRF | Est Cap X <i>Dummy</i> LRF | - | - | 0,21 |
| R2A | | 0,74 | 0,76 | 0,75 |

FONTE: O autor (2008)

Observa-se pela Tabela 5 que as variáveis Endividamento Defasado (EDf) e Estrutura de Capital (EC) são as que possuem maior influência na determinação do endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes. Nas três regressões, a relação obtida é positiva, sugerindo que, quanto mais endividado o município, mais propenso estará a se endividar adicionalmente para financiar suas

atividades, em um processo circular de realimentação entre estoque de dívida e participação de capitais de terceiros.

O impacto da variável Despesa de Pessoal (DP) sobre o endividamento municipal confirma o pressuposto de que o aumento das despesas com pessoal acarreta aumento no nível de endividamento dos municípios. Nas três regressões, o coeficiente estimado desta variável é significativo e apresenta relação positiva com o endividamento municipal. Apesar de seus efeitos positivos sobre o endividamento, os *betas* padronizados indicam que a importância relativa desta variável representa, aproximadamente, 1/5 (um quinto) do coeficiente do Endividamento Defasado (EDf) e 1/4 (um quarto) do coeficiente da Estrutura de Capital (EC). Neste sentido, não se considera confirmada, no que se refere aos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, a responsabilidade geralmente atribuída aos gastos com pessoal pelo aumento do endividamento municipal.

Em relação ao efeito das transferências intergovernamentais sobre o endividamento municipal, estudiosos da área de finanças públicas afirmam que o financiamento em estruturas federativas, por meio de transferências, pode influenciar negativamente o desempenho fiscal dos governos receptores, fazendo surgir maior nível de endividamento. Sob este enfoque, os municípios mais dependentes de recursos transferidos pelo Estado e pela União tenderiam a apresentar grau de endividamento maior quando comparados a municípios menos dependentes. Porém, de acordo com os resultados obtidos, a relação negativa obtida da variável Grau de Dependência (GD) nos três modelos econométricos sugere, para os municípios que compõem a amostra, que as transferências caracterizam-se como substitutas para o endividamento. Com *betas* padronizados entre 0,07 e 0,09, negativos, a variável Grau de Dependência (GD) possui poder de explicação relativamente pequeno na redução do endividamento municipal.

A Liquidez (LQ) apresentou relação negativa nos três modelos, conforme se esperava. Evidenciou-se alteração no padrão de influência desta variável no período analisado, com significativo incremento de influência sobre o endividamento em 2004 (variável LQ04). Como se observa, os resultados mostram que, atipicamente, no ano de 2004, a Liquidez praticamente não exerceu influência sobre o endividamento.

Os resultados dos Modelos Econométricos II e III indicam que houve mudança no padrão de endividamento público, ocorridas a partir da introdução da

LRF. As variáveis EDfLRF e ECLRF, em conjunto com EDf99, EDf00, EDf01, EC99 e EC00, indicam que, a partir do exercício de 2001, houve alteração significativa no padrão de influência das variáveis Endividamento Defasado (EDf) e Estrutura de Capital (EC) sobre o endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes. Nos anos de 1999 e 2000, a variável Endividamento Defasado (EDf) obteve incremento de explicação, enquanto em 2001, apresentou diminuição em seu poder de explicação sobre o endividamento. Por outro lado, a Estrutura de Capital (EC), que apresentava perda de poder explicativo nos anos antecedentes à LRF, obteve incremento na influência sobre o endividamento a partir da introdução da LRF.

Embora os resultados indicam que as despesas com pessoal influenciam o endividamento municipal, os Modelos Econométricos II III mostram que as variáveis Despesa de Pessoal (DP) e Grau de Dependência (GD) não apresentaram alterações de seu padrão de influência sobre o endividamento ao longo do período analisado ou em decorrência da LRF.

Os resultados sugerem, também, que a variável Liquidez (LQ), que indicou ser relevante na determinação do endividamento, não apresentou alteração de seu padrão de influência sobre o endividamento em decorrência da LRF. Assim, a alteração do padrão de influência detectado no exercício de 2004, por meio da variável LQ04, não estaria diretamente relacionada à introdução da LRF. No entanto, não há como descartar que as alterações possam ser advindas dos reflexos retardados dos efeitos LRF sobre as finanças municipais.

Os resultados obtidos nos três modelos econométricos indicam que a Despesa de Investimento (DI), não se mostra relevante como fonte de explicação para o endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes. Essa constatação sugere a necessidade de esforço adicional de pesquisa que permitam esquadrihar a aplicação dos recursos de terceiro.

O nível de significância de 1%, adotado para teste dos três modelos econométricos, permite afirmar com relativa segurança que as variáveis selecionadas efetivamente são os determinantes mais importantes do endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes e, especificamente, que a LRF, como mecanismo de restrição fiscal, alterou profundamente a estrutura do endividamento praticado por esses municípios.

Os modelos econométricos apresentam, em média, coeficiente de

determinação ajustado (R^2A) de 0,75, indicando que explicam 75% das variações do endividamento dos municípios analisados e sugerindo a existência de outras variáveis, de natureza não financeira, que não são consideradas neste estudo. Certamente, fatores sociais, políticos, culturais e econômicos, entre outros, poderiam se mostrar relevantes.

5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO

Esta seção sumariza as conclusões do estudo. Primeiramente, faz-se uma retrospectiva do trabalho realizado e, em seguida, uma síntese dos resultados encontrados. Posteriormente, apresentam-se as limitações do estudo e, por fim, oferecem-se sugestões para futuras pesquisas.

5.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A PESQUISA

Este trabalho objetivou a análise do endividamento dos municípios com mais de 100 mil habitantes a partir dos dados contábeis dos respectivos balanços, no período de 1998 a 2006, avaliando a influência dos indicadores de gestão financeira e da LRF na sua determinação. Para isso, efetuou-se um estudo econométrico por meio da técnica dados em painel, estimada pelo método dos mínimos quadrados ordinários.

Antes de dar início à parte empírica do trabalho, procedeu-se à revisão da literatura sobre a função do Estado e a autonomia de cada país em definir sua própria forma de governo e de Estado. Foi evidenciado que o Brasil, por meio da Constituição Federal de 1988, reafirmou a opção pela República Federativa, optando, também, por um sistema fiscal descentralizado por meio de transferências intergovernamentais, a fim de promover o desenvolvimento social integral e integrado em todas as regiões do país.

Constatou-se, ainda, por meio do referencial teórico, que a forma do federalismo fiscal adotado pelo Brasil, caracterizado pela descentralização das obrigações, centralização na arrecadação das receitas e posterior repartição às demais esferas de governo via transferências intergovernamentais, apresenta impactos negativos à política fiscal dos municípios, influenciando negativamente no seu desempenho fiscal, expresso pelo baixo esforço fiscal e/ou pela expansão dos gastos públicos desses governos, e refletindo no aumento do endividamento.

Como medida de contenção do endividamento nos Governos Subnacionais, o Governo Federal introduziu a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), enfatizando

condutas gerenciais para a Administração Pública. Dentre os dispositivos da referida Lei, encontra-se a necessidade de planejamento consistente das ações de governo, objetivando atender às prioridades sociais com qualidade sem gerar desequilíbrios orçamentários e aumento no endividamento. Neste contexto, emerge a contabilidade pública gerencial como provedora de informações que auxiliam no direcionamento dos gastos públicos e no cumprimento das metas fiscais pela entidade governamental.

5.2 RESULTADOS ENCONTRADOS

O modelo de gestão fiscal responsável adotado pelo Brasil, por meio da LRF, caracteriza-se como controle por meio de metas de equilíbrio orçamentário e de limites fiscais, bem como por meio de metas de credibilidade e integridade a serem alcançadas pela transparência. Os efeitos da transparência na gestão fiscal dos municípios são de difícil mensuração. Entretanto, as metas de limites fiscais e de equilíbrio orçamentário são mensuráveis pela Contabilidade, possibilitando a análise de sua influência sobre o endividamento municipal.

O presente estudo selecionou as seguintes variáveis: Endividamento Municipal (END), Endividamento Defasado (EDf), Estrutura de Capital (EC), Liquidez (LQ), Dependência de Recursos (GD), Despesa de Pessoal (DP) e Despesa de Investimento (DI), como variáveis de gestão financeira. A opção por estas variáveis parte do enfoque da gestão fiscal, visando verificar em que medida as metas fiscais preconizadas pela LRF determinam o endividamento municipal. Desta forma, as variáveis preditoras constituem-se em indicadores de gestão fiscal de natureza temporal e visa avaliar sua influência sobre o estoque da dívida, que se caracteriza como variável intertemporal, pois sua quitação ocorre ao longo de vários exercícios financeiros. Com a identificação dos indicadores de gestão financeira relacionados ao endividamento público a partir das metas fiscais definidas pela LRF, cumpre-se o primeiro objetivo secundário.

Uma vez selecionados os indicadores de gestão financeira, optou-se pela estatística descritiva para atender o segundo objetivo secundário desta pesquisa, que é o de descrever o comportamento dos indicadores de gestão financeira, no

período de 1998 a 2006, identificando se a LRF discrimina o seu comportamento ao longo do tempo.

Por meio de análise descritiva, foi possível observar que o endividamento apresentou queda significativa a partir da introdução da LRF. A redução do endividamento deve-se, principalmente, aos resultados positivos obtidos na execução orçamentária, consubstanciados na presença de superávits financeiros. Esta constatação é confirmada pela alteração ocorrida na Liquidez (LQ) com a edição da LRF. Antes da LRF, os municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes não possuíam capacidade financeira de curto prazo suficiente para quitar as dívidas de curto prazo. Com a introdução da LRF, os municípios passaram a apresentar situação financeira positiva em decorrência dos superávits orçamentários alcançados. Os superávits orçamentários não influenciam apenas no indicador de liquidez, mas, também, a Estrutura de Capital (EC), indicando que, após a introdução da LRF, os municípios passaram a utilizar menos capital de terceiros de longo prazo no financiamento de suas atividades.

A análise preliminar evidencia também que as variáveis relativas ao Grau de Dependência (GD), à Despesa de Pessoal (DP) e à Despesa de Investimento (DI), não apresentaram alterações significativas devido à edição da LRF. A variável Grau de Dependência (GD), apesar de não apresentar alterações significativas com o advento da LRF, indica que os municípios que compõem o segmento sob análise possuem alto grau de dependência de transferências intergovernamentais para financiar suas atividades e que esta dependência cresce de forma gradativa, seja como decorrência do aumento de transferências dos governos federal e estadual aos municípios, seja devido à diminuição da arrecadação própria municipal.

A variável Despesa de Pessoal (DP) indica que, em média, há espaço para o crescimento do gasto com pessoal sem que isto implique uma violação da LRF. Os resultados indicam que a introdução da LRF não trouxe mudanças significativas na redução dos gastos com pessoal, uma vez que os municípios executavam, nessa categoria de despesa, gastos abaixo do limite estabelecido.

A variável Despesa de Investimento (DI) indica que as despesas com investimento representam, em média, 11% da RCL e que estas não apresentaram alterações significativas com a introdução da LRF. A principal alteração observada é a redução dos gastos com investimento nos anos de 2001 e 2005, que se caracterizam como primeiro ano de mandato dos prefeitos municipais.

Os próximos objetivos secundários foram obtidos por meio de regressão pelo Método Mínimos Quadrados, adotando os três modelos econométricos definidos da subseção 3.5 – Modelos econométricos.

Desta forma, o terceiro objetivo secundário - verificar se os indicadores de gestão financeira selecionados são determinantes do endividamento dos municípios com mais de 100 mil habitantes - foi alcançado por meio da estimação do Modelo Econométrico I. Constatou-se, com nível de significância de 1%, que as variáveis Endividamento Defasado (EDf), Estrutura de Capital (EC), Liquidez (LQ), Grau de Dependência (GD) e Despesa de Pessoal (DP) são fatores relevantes para explicar a evolução da dívida dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, no período de 1998 a 2006: as variáveis Endividamento Defasado (EDf), Estrutura de Capital (EC) e Despesa de Pessoal (DP) com influência positiva e as variáveis Liquidez (LQ) e Grau de Dependência (GD) efeito negativo. Constatou-se, também, que a variável Despesa de Investimento (DI), da qual se esperava uma relação positiva com o endividamento, não alcançou significância estatística.

O quarto objetivo secundário, que é o de determinar a influência e o nível de impacto de cada indicador de gestão financeira no endividamento dos municípios com mais de 100 mil habitantes, foi cumprido por meio dos *betas* (padronizados e não padronizados) das regressões dos três modelos econométricos.

Por meio dos *betas* padronizados, observou-se que o Endividamento Defasado (EDf) e a Estrutura de Capital (EC) são as variáveis que possuem maior impacto na determinação do endividamento dos municípios que compõem o segmento sob análise. Os resultados sugerem que há uma relação positiva destas duas variáveis sobre o endividamento, com o estoque de dívida e participação de capitais de terceiros se realimentando em um processo circular. (com qual força?)

O impacto positivo da variável Despesa de Pessoal (DP) sobre o endividamento municipal confirma o pressuposto de que o aumento das despesas dessa natureza acarreta aumento no nível de endividamento dos municípios. Entretanto, seu nível de explicação é inferior a 0,10, revelando baixa influência na determinação do endividamento e contrariando a responsabilidade atribuída a esses gastos na elevação do grau de endividamento municipal.

As variáveis Liquidez (LQ) e Grau de Dependência (GD) indicam relação negativa com o endividamento municipal. A influência negativa da liquidez confirma a previsão inicial. Entretanto, o efeito negativo do grau de dependência de recursos

intergovernamentais sobre o endividamento indica que, quanto maior é a dependência de recursos de terceiros, menor é o nível de endividamento dos municípios, contrariando os resultados esperados. Apesar da influência negativa destas variáveis sobre o endividamento, seu poder de explicação, obtido por meio dos *betas* padronizados, indica que a liquidez e a dependência de recursos explicam menos de 0,10 da redução ocorrida no endividamento municipal no período de 1998 a 2006.

Finalmente, discorre-se a respeito do quinto e último objetivo secundário - avaliar se a LRF, como mecanismo de restrição fiscal, influenciou no padrão de endividamento praticado pelos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes. Para atingir este objetivo, estabeleceu-se, preliminarmente, *dummies* de tempo, a fim de verificar possíveis mudanças ao longo do período analisado nos padrões de influência das variáveis preditoras. Constata-se, por meio da estimação do Modelo Econométrico II, que ao longo do período de 1998 a 2006 houve mudanças importantes no padrão de influência das variáveis Endividamento Defasado (EDf), Estrutura de Capital (EC) e Liquidez (LQ) sobre o endividamento municipal, mudanças refletidas nas variáveis EDf99, EDf00, EDf01, EC99, EC00 e LQ04.

Os resultados do Modelo Econométrico II mostraram a conveniência de especificar outro que explicitamente levasse em conta a influência sobre o padrão de endividamento municipal da LRF, por meio de *dummies* aditivas e multiplicativas, conforme o Modelo Econométrico III. A inclusão dessas *dummies* permite evidenciar se as alterações ocorridas ao longo do período analisado estão relacionadas aos efeitos produzidos pela introdução da LRF.

Os testes realizados, ao nível de significância de 1%, indicam que a *dummy* aditiva de LRF não se mostra relevante. As *dummies* multiplicativas da LRF, por sua vez, mostram-se significativas quando referidas ao Endividamento Defasado (Edf) e à Estrutura de Capital (EC), refletidas nas variáveis EDfLRF e ECLRF, evidenciando que a LRF provocou mudanças significativas no padrão de endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes. Os resultados mostram que, com a introdução da LRF, o Endividamento Defasado (EDf) obteve perda de poder de explicação, enquanto a variável Estrutura de Capital (EC) obteve incremento, sugerindo que a gestão da dívida e das fontes de recursos passou a ser mais efetiva.

Como foram cumpridos os objetivos específicos, pode-se concluir que o objetivo geral – analisar o endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes a partir dos dados contábeis dos respectivos balanços, no período de 1998 a 2006, avaliando-se a influência dos indicadores de gestão financeira e da LRF – foi atingido.

Os resultados alcançados nos três modelos econométricos indicam que as variáveis selecionadas são determinantes do endividamento municipal e que a LRF, enquanto mecanismo de restrição fiscal, modificou o padrão de endividamento praticado pelos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes.

Os resultados apresentam-se altamente significativos, tanto em relação à relevância dos indicadores de gestão financeira, como em relação ao impacto da LRF. Isto confirma as duas hipóteses norteadoras desta pesquisa. Desta forma, as hipóteses nulas são rejeitadas e aceitam-se as hipóteses de que o endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes pode ser explicado pelos indicadores de gestão financeira (H_1) e de que o endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes foi influenciado pelo *enforcement* da Lei de Responsabilidade Fiscal (H_2).

Ressalta-se que os resultados encontrados por esta pesquisa estão limitados aos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes e referem-se ao período de 1998 a 2006. A limitação está relacionada, também, às variáveis selecionadas, de natureza financeira, bem como à exatidão das informações disponibilizadas no bando de dados FINBRA.

5.3 SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS

Para trabalhos futuros, recomenda-se uma investigação mais aprofundada no sentido de encontrar as razões de o grau de dependência de recursos intergovernamentais ter apresentado influências negativas no endividamento, e de as despesas com investimento não apresentarem significância estatística indicando que sua influência não é relevante na determinação do endividamento municipal. Sugere-se, ainda, que este estudo seja replicado em municípios por estados e por regiões e, também, em municípios com menos de 100 mil habitantes, possibilitando

a análise de tendência no comportamento dos municípios.

Devido aos poucos estudos dedicados às finanças municipais, serão bem-vindas as pesquisas que investiguem os efeitos da LRF sobre as finanças municipais, bem como os estudos dedicados à investigação de fatores financeiros, sociais, políticos e econômicos que possam determinar o endividamento municipal.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. ENAD: Brasília, 1996.

ACQUAVIVA, M. C. **Teoria geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

AFONSO, R. A. E. **Modernização da gestão**: uma introdução à contabilidade pública de custos. Informe n. 18, ago./2000. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2008.

ALESINA, A. F. et al. Budget institutions and fiscal performance in Latin America. In: **Inter-American Development Bank**, Working Papers Series 394, Washington, D.C., 1999.

_____; PEROTTI, R. Budget deficits and budget institutions. In: **NBER Working Paper Series**, n. 5556, Cambridge, MA, 1996.

ALONSO, M. Custo no serviço público. **Revista do Serviço Público**, Brasília/DF, ano 50, n.1, 1999.

ATKINSON, A. A. *et al.* **Contabilidade gerencial**. São Paulo: Atlas, 2000

BASTOS, C. R. **Curso de teoria do Estado e ciência política**. 6. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2004.

BERLE, A. A.; MEANS, G. C. **The modern corporation & private property**. 4. ed. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2002. [Original publicado em 1932 por Harcourt, Brace & World].

BONAVIDES, P. **Teoria do Estado**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Lei 4.320/64, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 1964. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>> Acesso em: 13/03/08.

_____. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília,

DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 mar. 1995. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/lcamata1.pdf> Acesso em: 11/08/08.

_____. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>> Acesso em: 13/08/08.

_____. Resolução nº 40, de 20 de dezembro de 2001, do Senado Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 2001. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>> Acesso em: 13/07/08.

_____. Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001 do Senado Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 2001. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>> Acesso em: 13/07/08.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **FINBRA – Finanças do Brasil**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 10/03/2008.

CASTOR, B. V. J.; SUGA, N. Planejamento e ação planejada: o difícil binômio. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 104-122, jan./mar. 1988.

CATELLI, A. (Org.). **Controladoria: uma abordagem da Gestão Econômica – GECON**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 2002.

COLLINS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CORRAR, L.J.; PAULO, E.; DIAS FILHO, J. M. **Análise multivariada**. São Paulo: Atlas, 2007.

CORBARI, E. C. *et al.* Gestão de custos e de resultados na Administração Pública: uma aplicação do Modelo GECON. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 14., 2007, João Pessoa-PB. **Anais...** João Pessoa: 2007. CD-ROM.

CRUZ, F. *et al.* **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. São Paulo: Atlas, 2001.

DALLARI, D. de A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DEMO, P. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2001.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FERREIRA JUNIOR, S. Desempenho fiscal e gestão pública nas esferas estaduais: uma avaliação das execuções orçamentárias no período de 1995 a 2004. In: Finanças Públicas: XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006. **Coletânea de Monografias/Secretaria do Tesouro Nacional**. Brasília: UNB, 2007.

FILELLINI, A. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas, 1994.

FIORANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. da S. **Lei de Responsabilidade Fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesa com pessoal e endividamento**. Disponível em:
<<http://bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2008/docs/lei-de-respon.pdf>>.
Acesso em: 10 ago. 2008.

FRIEDE, R. **Curso de ciência política e teoria geral do Estado**: teoria constitucional e relações internacionais. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

GERIGK, W. *et al.* Controladoria pública municipal: uma perspectiva dos profissionais do controle externo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 14., 2007, João Pessoa-PB. **Anais...** João Pessoa: 2007. CD-ROM.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2003.

GIUBERTI, A. C. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo 2005.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**, 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GOBETTI, S. W.; KLERING, L. R. Índice de Responsabilidade Fiscal e Qualidade de Gestão: uma análise combinada baseada em indicadores de Estados e Municípios. In: **Finanças Públicas: VIII Prêmio Tesouro Nacional – 2007. Coletânea de Monografias/Secretaria do Tesouro Nacional**. Brasília: ESAF, 2003.

GRANJEIRO, J. W.; CASTRO, R.G. **Administração pública**. Brasília: Vest-Com, 1996.

HAIR Jr., J. F. *et al.* **Análise multivariada de dados**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005a.

HAIR Jr., J. F. *et al.* **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005b.

HANSEN, D. R.; MOWEN, M. M. **Gestão de custos: contabilidade e controle**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

HORNGREN, C. T.; DATAR, S. M.; FOSTER, G. **Contabilidade de custos: uma abordagem gerencial**. 11. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

HORNGREN, C. T.; SUNDEM, G. L.; STRATTON, W. O. **Contabilidade gerencial**. 12. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. A theory of the firm: governance, residual claims, and organizational forms. In: **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, Oct. 1976.

GUJARATI, D. N. **Econometria básica**. São Paulo: Campus, 2006.

KERLINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual**. São Paulo: EPU-EDUSP, 1980.

KOHAMA, H.; KOHAMA, N. A. **Balancos públicos**: teoria e prática. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

KORNAI, J. The soft budget constraint. In: **Kyklos**, v. 39, n. 1, p. 3-30, 1986.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

LIMA, E. C. P. Disciplina fiscal no Brasil: atuais instituições garantem equilíbrios permanente. In: Finanças Públicas: VIII Prêmio Tesouro Nacional – 2002. **Coletânea de Monografias/Secretaria do Tesouro Nacional**. Brasília: ESAF, 2003.

LOPES, E. C. B.; SLOMSKI, V. Responsabilidade Fiscal *versus* Responsabilidade Social: um estudo nos municípios paulistas premiados pelo programa de incentivo a gestão fiscal responsável implementado pelo Conselho Federal de Contabilidade. In: CONGRESSO USP DE CONTABILIDADE E CONTROLADORIA, 7., São Paulo-SP, 2007. **Anais....** São Paulo: 2007.

LOPES, H. de A.; BLASCHEK, J. R. de S. Uma proposta para utilização do orçamento empresarial na administração pública. In: X Prêmio Tesouro Nacional – 2005. **Coletânea de Monografias/Secretaria do Tesouro Nacional**. Brasília: ESAF, 2005.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Políticas fiscais e accountability: o caso brasileiro. In: ENCONTRO DA ANPAD. **Anais...** Rio de Janeiro. 2003. Disponível em: <<http://anpad.org.br/enanpad/2003/dwn/enanpad2003-gpg-1116.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2008.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MARTINS. E. **Contabilidade de custos**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS FILHO, L. N. **Eficiência na gestão fiscal**: um estudo sobre a arrecadação de receitas próprias do município de Alagoinhas/BA entre 2001/2006. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2007.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MATIAS, A. B.; CAMPELLO, C. A. G. B. **Administração financeira municipal**. São Paulo: Atlas, 2000.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, G. R. de; SLOMSKI, V. Verificando o endividamento dos estados brasileiros: uma proposta utilizando análise multivariada de dados. In: ENCONTRO DA ANPAD, 30., 2006, Salvador-BA. **Anais...** Salvador: 2006.

MELLO, G. R. de; MACEDO, F. de Q.; TAVARES FILHO, F. Identificando o endividamento dos Estados Brasileiros: uma proposta através de análise discriminante. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 6., 2006, São Paulo-SP. **Anais...** São Paulo: 2006.

MELLO, G. R. de; SLOMSKI, V.; CORRAR, L. J. Fatores que influenciam o endividamento dos estados brasileiros. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 8., 2008, São Paulo-SP. **Anais...** São Paulo: 2008.

MENDES, M. J.; ROCHA, F. F. Transferências intergovernamentais e captura de recursos públicos nos municípios brasileiros. In: Finanças Públicas: VIII Prêmio Tesouro Nacional – 2003. **Coletânea de Monografias/Secretaria do Tesouro Nacional**. Brasília: UNB, 2004.

MENEZES, A M. F. **O processo de descentralização e as contas públicas**: um estudo sobre as bases financeiras municipais baianas. 2002. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2002.

MENEZES, R. T. de. Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os componentes de despesas dos municípios brasileiros. In: Finanças Públicas: XI Prêmio Tesouro Nacional – 2005. **Coletânea de Monografias/Secretaria do Tesouro Nacional**. Brasília: ESAF, 2005.

_____. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as categorias e funções de despesas dos municípios brasileiros (1998-2004)**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo 2006.

MIRANDA FILHO, C. R. **Sistema de custos na administração pública**: uma análise das proposições teóricas atuais a luz da realidade institucional – o caso da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2003.

MOSIMANN, C. P.; FISCH, S. **Controladoria**: seu papel na administração de empresas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MOURA NETO, J. S.; PALOMBO, P. E. M. Lei de Responsabilidade Fiscal, Transferências e a Arrecadação Própria dos Municípios Brasileiros. In: ENCONTRO DA ANPAD, 30., 2006, Salvador-BA. **Anais...** Salvador: 2008.

MUSGRAVE, R. A. **The theory of public finance**: a study in public economy. New York: McGraw-Hill, 1959.

_____. **Finanças públicas**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 1976.

NAKAGAWA, M. **Introdução à controladoria**: conceitos, sistemas, implementação. São Paulo: Atlas, 1993.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

NUNES, S. P.; NUNES, R. da C. **Dois anos de Responsabilidade Fiscal do Brasil**: uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum. Texto para Discussão n. 276/2003. Brasília: UNB, 2003. Disponível em: <<http://www.unb.br>> Acesso em: 20 mar. 2008.

_____; _____. A reforma do processo orçamentário sob a égide da LRF: a urgência de uma nova lei de finanças públicas. In: Finanças Públicas: XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006. **Coletânea de Monografias/Secretaria do Tesouro Nacional**. Brasília: UNB, 2007.

OATES, W. E. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

OLIVEIRA, T. A. de. **O controle da eficácia da administração pública no Brasil**.

1994. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 1994.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 8. ed. Brasília: MH Comunicações, 1999.

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: MARE, 1995. Disponível em <<http://planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 mar. 2008.

PELEIAS, I. R. **Avaliação de desempenho**: um enfoque na gestão econômica. 1992. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

PESTANA, M. H.; GAGEIRO, J. N. **Análise de dados para Ciências Sociais**: a complementaridade do SPSS. 2 ed. Lisboa: Silabo, 2000.

REIS, H. da C. Áreas e centros de responsabilidades no controle interno das entidades governamentais. **Revista de administração municipal**, Rio de Janeiro. v. 39, n. 205, p. 19-35, out./dez. 1992.

REZENDE, F. A. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RICARDINO, A. **Contabilidade gerencial e societária**: origens e desenvolvimento. São Paulo: Saraiva, 2005.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, C. A. dos. A iniquidade do gasto público descentralizado e das transferências fiscais na federação brasileira. In: XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006. **Coletânea de Monografias/Secretaria do Tesouro Nacional**. Brasília: ESAF, 2006.

SAKURAI, S. N. Déficit e ajuste fiscal dos municípios paulistas: uma análise para o período de 1989-2001 via dados em painel. **Revista Economia**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 463-488, jul./dez. 2005.

SILVA, F. C. da C. Controle social: reformando a administração para a sociedade. In: Prêmio Serzedello Corrêa 2001: **Monografias Vencedoras**: Perspectivas para o Controle social e a Transparência da Administração Pública. Brasília: TCU, 2002.

SILVA, I. F. B. R.; SOUSA, M. da C. S. de. **Determinantes do endividamento dos estados brasileiros**: uma análise de dados de painel. Texto n. 259. Brasília, 2002. Disponível em: < <http://www.unb.br> > Acesso em: 23 fev. 2008.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

SOUZA, S. S. de. Ambiente institucional e resultados fiscais: os diferentes impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: Finanças Públicas: XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006. **Coletânea de Monografias/Secretaria do Tesouro Nacional**. Brasília: UNB, 2006.

TIEBOUT, C. M. A pure Theory of Local Government Expenditure. **Journal of Political Economy**, v. 64, p.416-424, 1956.

TOLEDO, JR. F. C.; ROSSI, S. C. O município e a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: QUADROS, Cerdônio (Org). **Responsabilidade Fiscal**: estudos e orientações, uma primeira abordagem. São Paulo: NDJ, 2001.

VASCONCELOS, J. R. de; SIQUEIRA, M. P.; MIRANDA, R. B. Esforço fiscal dos Estados brasileiros. In: Finanças Públicas: IX Prêmio Tesouro Nacional – 2004. **Coletânea de Monografias/Secretaria do Tesouro Nacional**. Brasília: UNB, 2005.

VELASCO, A. A model of endogenous fiscal *deficits* and delayed fiscal reforms. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n. 6336, Cambridge, 1997.

VELOSO, G. de O.; LONDERO, D.; TEIXEIRA, A. M. Análises empíricas acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios do Rio Grande do Sul. In: **Encontro de Economia Gaúcha**, 3., 2006, Porto Alegre-RS. Disponível em: < <http://www.fee.tche.br/3eeg/Artigos/m20t04.pdf> > Acesso em: 08 ago. 2008.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São

Paulo: Atlas, 2000.

WOOLDRIDGE, J. M. **Econometric analysis of cross section and panel data.**
USA: The MIT Press, 2002.