

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA - CAEN
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO

FABIANA HELCIAS OLIVEIRA

**OS DETERMINANTES DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO DOS MUNICÍPIOS DO
ESTADO DO CEARÁ: UMA ANÁLISE ECONOMETRICA**

FORTALEZA

2014

FABIANA HELCIAS OLIVEIRA

OS DETERMINANTES DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO DOS MUNICÍPIOS DO
ESTADO DO CEARÁ: UMA ANÁLISE ECONOMÉTRICA

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Economia – MPE no Curso de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Ceará – UFC/CAEN, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Nicolino Trompieri Neto

FORTALEZA

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Pós Graduação em Economia - CAEN

-
- O47d Oliveira, Fabiana Helcias
 Os determinantes do endividamento público dos municípios do Estado do Ceará: uma análise
 econométrica / Fabiana Helcias Oliveira. – 2014.
 56f. il. color., enc. ; 30 cm.
- Dissertação (mestrado profissional) – Programa de Pós Graduação em Economia, CAEN,
 Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.
 Orientação: Prof. Dr. Nicolino Trompieri Neto
1. Endividamento 2. Finanças municipais I. Título.

FABIANA HELCIAS OLIVEIRA

OS DETERMINANTES DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO DOS MUNICÍPIOS DO
ESTADO DO CEARÁ: UMA ANÁLISE ECONOMETRICA

Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Mestrado em Economia, do Programa de Pós - graduação em Economia CAEN/UFC – Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Economia, com área de concentração em Economia do Setor Público.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Nicolino Trompieri Neto (Orientador)
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Prof. Dr. Adriano Sarquis Bezerra de Menezes
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Prof. Dr. Paulo de Melo Jorge Neto
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

A DEUS, que me deu a vida e que me dá forças para continuar a caminhada em busca dos meus objetivos.

A minha mãe Fátima e a minha irmã Fabíola, por sempre estarem ao meu lado, apoiando-me em todos os momentos.

A toda a minha família, por estar sempre torcendo pelo meu sucesso e proporcionando-me momentos felizes.

Ao Prof. Nicolino Trompieri Neto, a orientação, dedicação e acompanhamento.

Aos professores, Adriano Sarquis e Paulo de Melo Jorge Neto por participarem da banca examinadora.

Aos colegas de trabalho em especial, Tarcísio Guedes, Marcus Vinícius, Paulo, Karinne, Eveline e Isabel que além de compartilharem muitos momentos especiais, me apoiaram e contribuíram na elaboração deste trabalho.

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal surge como forma de disciplinar os gastos públicos e controlar o endividamento. Contudo, é nítido que o endividamento ainda é característico dos municípios. O objetivo do presente trabalho consistiu em verificar quais são os indicadores determinantes do endividamento dos municípios cearenses. Para tanto, foi desenvolvido um modelo econométrico abrangendo os 184 municípios, no período de 2001 a 2012, que verifica se os indicadores financeiros já estudados por outros autores e se outras variáveis denominadas de comportamentais “políticas” são, de fato, determinantes no endividamento público. Os resultados encontrados indicam que a estrutura de capital é a variável de maior relevância para a explicação do endividamento municipal. Os resultados sugerem, também, que as variáveis despesas com pessoal, despesa com investimento, reeleição e eleição possuem relação positiva com o endividamento público, porém, com pequeno poder de influência. A variável financeira liquidez e as comportamentais “políticas” sexo, idade e grau de instrução do gestor não apresentaram significância estatística. O grau de dependência se apresentou negativamente relacionado com o endividamento público e, também, com baixo poder de explicação. Os gestores de partido de direita são mais conservadores, dado o índice de significância negativo. Ressalta-se que, os resultados encontrados por esta pesquisa estão limitados aos municípios cearenses, ao período estudado e às variáveis escolhidas.

Palavras - chave: Endividamento. Indicadores. Finanças Municipais.

ABSTRACT

The Fiscal Responsibility Law emerges as a way to discipline public spending and debt control, although, it is clear the indebtedness is still a feature of Municipalities. This research aimed to verify which indicators are critical for indebtedness of municipalities in Ceará. Therefore, an econometric model was developed, covering 184 municipalities from 2001 to 2012, to analyse whether other authors had already studied these financial indicators and if other variables called behavioral "policies" are determinants of public debt. The results indicate the capital structure is the most important variable for the clarification of municipal indebtedness. The results also suggest that the variable "personnel expenses", "spending on public investment", "re-election" and "election" have positive connection with public indebtedness, but little influence. The financial variable "liquidity" and the behavioral ones, "political", gender, age and education level of the manager, were not statistically significant. The degree of dependence resulted negatively related to the public debt, and with low explanatory power. Right-wing-party managers are more conservative and tend to present a negative index of significance. The results of this research are restricted to the municipalities of Ceará, studied period and chosen variables.

Key words: Indebtedness. Indicators. Municipal Finance.

LISTA DE GRÁFICO, QUADRO E TABELAS

Gráfico 1 - Distribuição de frequência da variável dependente End.....	47
Quadro 1 – Agrupamento dos partidos por <i>dummies</i>	43
Tabela 1 – Variáveis e relação esperada com o Endividamento.....	41
Tabela 2 – Estatística descritiva das variáveis do modelo	46
Tabela 3 – Resultado do Modelo Econométrico.....	47

LISTA DE SIGLAS

AF - Ativo Financeiro

AT - Ativo Total

DC/RCL – Razão entre a Dívida Consolidada e a Receita Corrente Líquida

DP – Despesa com Pessoal

DI – Despesa com Investimento

DT/RO – Razão entre a Dívida Total e a Receita Orçamentária

EC - Estrutura de Capital

END - Endividamento

END (-1) – Endividamento Defasado

FINBRA - Finanças do Brasil

FMI - Fundo Monetário Internacional

GD – Grau de Dependência

IFGF - Índice Firjan de Gestão Fiscal

INSTRU – Grau de Instrução

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentária

LOA - Lei Orçamentária Anual

LQ - Liquidez

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

PF - Passivo Financeiro

PP - Passivo Permanente

PPA - Plano Plurianual

$[(PF-AF)/RC]$ - Razão entre o Passivo Financeiro a Descoberto e a Receita Orçamentária

RCL - Receita Corrente Líquida

RGF - Relatório de Gestão Fiscal

RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária

RT - Receita Total

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	09
2. ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO.....	12
2.1. Municípios frente ao Pacto Federativo.....	14
2.2. Endividamento Municipal.....	16
3. RESPONSABILIDADE FISCAL.....	20
3.1. Breve Histórico.....	20
3.2. A LRF e os mecanismos de Gestão Pública.....	21
3.2.1. Planejamento.....	22
3.2.2. Controle.....	25
3.2.3. Transparência.....	29
3.2.4. Responsabilização.....	30
4. REVISÃO DE LITERATURA.....	32
5.METODOLOGIA.....	40
5.1. Base de Dados.....	40
5.2. Modelo Econométrico.....	43
6. ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS DO MODELO.....	46
7. CONCLUSÃO.....	51
REFERÊNCIAS.....	53

1. INTRODUÇÃO

O endividamento público está relacionado à contratação de despesas sem lastro financeiro para amortizá-las. Até o ano de 2000, considerando a ausência de normativo que regulamentasse o endividamento, a administração pública era marcada pela má gestão dos seus recursos. A situação de desmando pelo patrimônio público se agravava em épocas de eleição quando o gestor, não tendo a certeza de sua reeleição, aumentava o déficit público, prejudicando o seu sucessor. Tal dispositivo é explanado por Costa (2008) ao citar o estudo de Tabellini e Alesina (1990).

Estudo de Tabellini e Alesina (1990) encontra evidência de que os governantes expandem seus déficits porque não conhecem que tipo de gastos o sucessor fará. A eleição é um fator importante nesta explicação, porque o governo atual não tem certeza de sua reeleição e por isso expande seus gastos dentro da sua política, aumentando o déficit, o que também limita os gastos do seu sucessor. (TABELLINI E ALESINA, 1990, apud COSTA, 2008, p. 8).

O descontrole fiscal é considerado um dos principais problemas macroeconômicos enfrentados pelo país, tendo seus registros na própria formação do estado brasileiro. Para o enfrentamento desta situação, como forma de disciplinar o gasto público e controlar o endividamento do governo, foi promulgada, em maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (doravante, LRF), que estabelece regras para o controle do endividamento público e penalidades para os que a descumprem, impondo limites em todos os aspectos de finanças públicas. Em relação ao endividamento, é fixado um limite, pois a Dívida Consolidada Líquida não poderá ultrapassar a Receita Corrente Líquida na proporção de 1,2 vezes para os municípios.

Segundo Macedo e Corbari (2009), a LRF tem como propósito conter o déficit público e o endividamento crescente por meio da manutenção do equilíbrio fiscal permanente, mediante o cumprimento intertemporal de metas de resultado fiscal. As metas fiscais estão relacionadas à arrecadação e aos gastos dos entes públicos sendo mensuradas pela contabilidade por meio de indicadores financeiros, tornando possível a avaliação dos resultados que elas exercem sobre o endividamento municipal.

Referidos autores em sintonia ao trabalho de Corbari (2008) pesquisaram se os indicadores de gestão financeira são determinantes do endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, concluindo pela confirmação de sua hipótese.

Considerando o exposto, este estudo tem como objetivo geral identificar quais os indicadores que influenciam no endividamento dos municípios cearenses. Pretende-se

observar se, além dos indicadores financeiros já abordados pelos trabalhos citados, a gestão é influenciada por outros condicionantes, representadas por variáveis de controle denominadas variáveis comportamentais “políticas”, por referirem-se direta ou indiretamente ao Prefeito, a saber: sexo, idade, o grau de instrução, o partido político, a reeleição e a gestão em ano eleitoral.

Os indicadores financeiros tratados neste trabalho serão os mesmos apresentados por Macedo e Corbori (2009): endividamento passado, estrutura de capital, liquidez, grau de dependência, despesa com pessoal e investimentos. Estes indicadores foram construídos a partir de rubricas municipais. As rubricas necessárias para a construção destes indicadores são: Passivo Permanente (PP); Passivo Financeiro (PF); Ativo Financeiro (AF); Ativo Total (AT); Receita Corrente Líquida (RCL); Transferências (TR); Receita Total (RT); Gastos com Pessoal, Encargos com Pessoal e Gastos com Investimentos que foram extraídos do sistema FINBRA (Finanças do Brasil).

Os objetivos específicos deste estudo estão dispostos a seguir:

- Verificar se os indicadores financeiros são determinantes no endividamento público dos municípios cearenses;

- Analisar se as variáveis de controle, denominadas de comportamentais “políticas” (o nível educacional do prefeito, o partido político, a idade, e se este foi reeleito, bem como a gestão em ano eleitoral) influenciam no endividamento público dos municípios cearenses;

- Determinar a influência e o nível de impacto de cada indicador no endividamento dos municípios cearenses;

- Verificar se, em anos de eleição, há aumento no endividamento, conforme preceitua Tabellini e Alesina (1990).

A análise será conduzida observando os indicadores financeiros através da base de dados extraídos dos demonstrativos contábeis e financeiros das Finanças do Brasil apresentado no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA), referentes ao período de 2001 a 2012, enquanto os indicadores políticos serão extraídos dos resultados das Eleições informadas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

A estrutura do trabalho está organizada em sete seções, incluída a introdução. Na segunda seção, são apresentados os principais aspectos da organização do Estado, destaque

nas atribuições dos municípios, após o Federalismo e o endividamento municipal. Na terceira seção, discuti-se os fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, que regulamenta a conduta dos gestores, e apresenta-se uma breve contextualização dos seus antecedentes, objetivos e mecanismos de controle; enquanto que, na quarta seção se examina os trabalhos relacionados ao tema da pesquisa. Na quinta seção, a metodologia é passada em revista, e, na sexta os resultados da pesquisa são demonstrados; seguidas das considerações finais, na última seção.

2. ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

A Constituição Federal expõe em seu art. 1º que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito. Corbori (2008, p. 36). Depreende-se do exposto, as características do Estado Brasileiro:

- 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 organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, é composta por três níveis de governo, o central, conhecido como União, o intermediário constituído por 26 Estados e 1 Distrito Federal, e o local que abrange os mais de cinco mil municípios, todos autônomos.

Conforme Giambiagi e Além (2008), a Federação Brasileira surgiu como reação ao centralismo do Império, com o objetivo de descentralização e de autonomia diante do governo central. A Constituição de 1891, no entendimento de Bastos (2004 apud CORBORI, 2008), rompeu as tradições do unitarismo Imperial prevendo o Estado Federal dual, ou seja, apenas a União e os estados-membros integravam a Federação. Somente a partir da Constituição de 1988 é que os municípios foram reconhecidos como membros da federação, gozando de autonomia, e sendo alçados a entidades dotadas de organização e governo próprios e competências exclusivas.

A tripartição dos poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário, assegura a Democracia do Estado Brasileiro, pois proporciona a proteção da liberdade individual e a eliminação do absolutismo. Além disso, torna cada órgão do Governo especializado em determinada função.

A Constituição de 1988 reafirma o Estado de bem estar social atribuindo aos entes federados, entre outras funções, a de proporcionar à sociedade “educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados”. (BRASIL, 1988).

Cabe ao Estado mitigar as disparidades existentes e reduzir as desigualdades sociais. Para isso, o Governo utiliza uma política orçamentária e estabelece objetivos específicos buscando corrigir as imperfeições do mercado, manter a estabilidade da economia, fomentar o crescimento econômico, melhorar a distribuição de renda, universalizar o acesso aos bens públicos ou privados e assegurar o cumprimento das funções do Estado.

Ainda segundo Giambiagi e Além (2008), a existência do governo é necessária para guiar, corrigir e completar o sistema de mercado que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas. Os autores salientam que o Governo deve intervir no sistema de mercado a fim de dirimir as falhas existentes. Dentre as falhas de mercado, destacam-se, neste trabalho: a existência de bens públicos, monopólios naturais e a ocorrência de desemprego e inflação.

Os bens públicos puros têm como características a não rivalidade e a impossibilidade de exclusão de seu consumo. A não rivalidade pressupõe que o uso desse bem por um indivíduo não impossibilita o uso por outro, ou seja, este bem é considerado como indivisível. São exemplos desses bens: a iluminação pública, a justiça, a segurança pública, a defesa nacional. Estes não podem, por sua vez, ser fornecidos de forma eficiente pelo mercado ante a impossibilidade da aplicação do sistema de preços, uma vez que são bens de livre acesso. A fim de dirimir referida falha de mercado, o Governo atua no financiamento e produção desses bens através da cobrança compulsória de impostos.

Além dos bens públicos, o Governo proporciona os bens meritórios, tais como: educação e saúde, ante a sua importância e por promoverem o bem estar. Vale ressaltar que os referidos bens também são promovidos pelo setor privado. As necessidades sociais devem ser supridas unicamente pelo Estado, pois não estão sujeitas ao princípio da exclusão do consumo, enquanto que as necessidades meritórias são aquelas atendidas pelo setor privado e também pelo Estado, que se propõe a executá-las a fim de atender aos dispositivos constitucionais.

Para Meirelles (2002, p. 316 apud CORBORI, 2008, p. 38), “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”.

Quanto à existência de monopólios naturais, Giambiagi e Além (2008) comentam que há setores cujo custo de produção unitário declina conforme aumenta a quantidade produzida. Logo, pode ser mais vantajoso haver apenas uma empresa produtora do bem em questão. Neste caso, o Governo deve intervir através da regulação ou da produção direta deste produto, a fim de evitar o forte poder de mercado detido pelas empresas monopolistas.

Além do exposto, cabe ao Governo a promoção de políticas que visem à manutenção do funcionamento do sistema econômico o mais próximo possível do pleno emprego e da estabilidade de preços a fim de evitar a ocorrência de desemprego e inflação. Conforme Giambiagi e Além (2008, p.10).

A ação do governo através da política fiscal abrange três funções básicas. A função alocativa que diz respeito ao fornecimento de bens públicos. A função distributiva, por sua vez, está associada a ajustes na distribuição de renda que permitam a distribuição prevalecente seja aquela considerada justa pela sociedade. A função estabilizadora tem como objetivo o uso da política econômica visando a um alto nível de emprego, à estabilidade dos preços e à obtenção de uma taxa apropriada de crescimento econômico.

Os referidos autores mencionam, ainda, que a complexidade dos sistemas econômicos no mundo como um todo tem levado a um aumento da atuação do governo e se refletido no aumento da participação dos gastos do setor público ao longo do tempo. O tópico seguinte abordará os reflexos do pacto federativo sobre os municípios, discorrendo sobre a responsabilidade dos municípios na provisão de bens e serviços públicos a comunidade.

2.1. Municípios frente ao Pacto Federativo

Conforme Macedo e Corbori (2009), o município é a menor unidade administrativa do Estado Brasileiro responsável por definir políticas públicas, tributar e administrar os recursos públicos a fim de garantir o bem-estar social. A Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios autonomia através de atribuições de competência e de recursos financeiros. Além disso, com o fim de promover a igualdade social e reduzir as disparidades regionais, a Carta Magna promoveu o processo de descentralização política e tributária, ao adotar um sistema fiscal descentralizado na prestação de serviços públicos, atribuindo maior responsabilidade aos municípios, e adotando uma política fiscal de transferência de recursos, prevendo transferências da União para os Estados, via Fundo de

Participação dos Estados, da União para os municípios, via Fundo de Participação dos Municípios e dos Estados para os municípios.

De acordo com Giambiage e Além (2008), os defensores da descentralização dos gastos mencionam que a alocação dos bens e serviços públicos é mais eficiente quando é ofertada pelas esferas de governos que se encontram mais próximas dos beneficiários, ou seja, pelos municípios. Assim, as esferas de governos municipais por estarem mais próximas dos eleitores, dos consumidores e dos contribuintes, estariam mais capacitadas 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. Logo, deveria caber ao Governo Central apenas a provisão de bens e serviços públicos nacionais, enquanto aqueles cujos benefícios fossem limitados geograficamente, como a iluminação pública e o corpo de bombeiros, deveriam ficar sob a responsabilidade das esferas de governo subnacionais, ou seja, estados e municípios.

Corroborando com o entendimento acima, Macedo e Corbori (2009) citam dois trabalhos realizados por Matias e Campelo (2000) e por Menezes (2002), os quais destacam que a administração pública municipal, por estar mais próxima dos problemas e por ser suscetível ao controle da sociedade, mostra-se mais adequada para atender as demandas sociais, promovendo o desenvolvimento econômico local.

Observa-se que, a descentralização tem como fator favorável a delegação ao governo local pelas demandas da sociedade, podendo propor métodos quanto à alocação e eficiência dos serviços públicos a serem desempenhados, uma vez que se encontram mais próximos dos produtores e dos consumidores finais de bens, serviços públicos e privados, tendo conhecimento das preferências da sua população.

Para Giuberti (2005), o sistema baseado na arrecadação centralizada de tributos com posterior redistribuição via transferências para os governos locais apresentou como efeito positivo a redução dos desequilíbrios fiscais inter-regionais, apesar disso, influencia negativamente no desempenho fiscal dos governos receptores, reduzindo seu esforço fiscal e expandindo seus gastos.

Destaca-se que, cientes das transferências de recursos da União e dos Estados, muitos municípios não se esforçam para realizar sua própria arrecadação, resultando na dependência de transferências intergovernamentais, considerando-as como sua principal fonte de recurso. Enquanto que os governos municipais, que dependem principalmente da geração

de receita própria para o seu financiamento, tendem a ter maior responsabilidade fiscal, controlando melhor as suas contas e apresentando menores déficits do que os governos mais dependentes de transferências.

No entendimento de Giambiage e Além (2008), uma das maiores dificuldades encontradas pelos estados e municípios após aquela descentralização foi o fato de não ter sido acompanhada por uma descentralização de responsabilidades. Ou seja, embora tenha ocorrido o aumento dos recursos fiscais aos estados e municípios, não foram definidas com clareza as suas novas atribuições. Contudo, houve um crescente aumento da demanda social e o desaparecimento da oferta de determinados bens e serviços pelo governo federal, forçando estes entes a assumirem essas funções expandindo seus gastos, principalmente os vinculados aos serviços de saúde e educação, o que provocou alguns desequilíbrios. O aumento dos gastos municipais, sem uma contrapartida de receitas próprias, resultou em déficits contínuos e, conseqüentemente, o aumento do endividamento público municipal.

2.2. Endividamento Municipal

A organização do Estado e, em particular, a forma como os recursos são alocados entre os responsáveis pelas decisões de gastos, é um dos fatores político institucional que influencia o déficit público (GIUBERTI, 2005). Logo, se as decisões de gastos são tomadas por diversos agentes de modo descentralizado e são financiadas por um fundo comum de recursos, tem-se uma tendência a gastos excessivos e déficit. Ademais, a referida autora considera que os países mais propensos a apresentarem este tipo de problema, são aqueles que adotam o federalismo fiscal e têm governos locais sendo geridos basicamente através de receitas de transferências intergovernamentais. Tal fato corrobora com o entendimento de que, quanto maior a dependência por transferências intergovernamentais, maior será o endividamento do ente.

Com efeito, conforme Macedo e Corbori (2009), o endividamento público resulta de despesas superiores às receitas do ente público. Isso ocorre em face da concessão de crédito por terceiro de forma voluntária ou não. A concessão de créditos é voluntária quando os empréstimos são obtidos junto a instituições financeiras oficiais do Estado ou da União, podendo ainda ser adquirido no mercado financeiro, com o intuito de financiar o descompasso entre receitas e despesas, sendo pagos os juros e encargos financeiros. Enquanto a concessão de crédito por terceiros, de forma involuntária, diz respeito aos gastos superiores às receitas, denominados de déficits, que resulta 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 divide-se em flutuante e fundada ou consolidada dependendo do prazo de pagamento. A primeira compreende as obrigações realmente assumidas pelo Estado, a título de empréstimo, sendo considerada como dívida de curto prazo, seja para investimentos e financiamentos de serviços públicos, ou para atender às necessidades momentâneas de caixa. A segunda se refere às dívidas com prazo superior a 12 (doze) meses, significando o conjunto de débitos contraídos pelo Estado para atender a desequilíbrios orçamentários, financeiros de obras e serviços públicos, ou ainda, para o reconhecimento de obrigações legais e tributárias perante o fisco e terceiros. O desequilíbrio fiscal ocasiona consequências negativas para o desenvolvimento econômico, social e político do país, uma vez que reduz o atendimento às necessidades essenciais da sociedade, tais como: saúde, educação, saneamento e outras políticas públicas.

Nascimento (2006 apud CORBORI, 2008) destaca que a necessidade de controle das finanças públicas é um problema antigo, agravado desde a descentralização política de 1984, após um forte centralismo fiscal e tributário ocorrido no Governo Militar, e, mesmo após o primeiro Governo Civil, representado pelo presidente Sarney, os planos econômicos que visavam ao controle da inflação não deram resultados.

Com propósito de promover a estabilidade econômica, no governo de Itamar Franco, foi implantado o Plano Real. Contudo, mesmo com a contenção da inflação a crise fiscal piorou devido a problemas que antes estavam ocultos. Ressalta-se que a situação de desmando quanto ao patrimônio público se agravava em épocas de eleição quando o gestor, não tendo a certeza de sua reeleição, aumentava o déficit público, prejudicando o seu sucessor. Tal dispositivo é explanado por Costa (2008) ao citar o estudo de Tabellini e Alesina (1990).

Estudo de Tabellini e Alesina (1990) encontra evidência de que os governantes expandem seus déficits porque não conhecem que tipo de gastos o sucessor fará. A eleição é um fator importante nesta explicação, porque o governo atual não tem certeza de sua reeleição e por isso expande seus gastos dentro da sua política, aumentando o déficit, o que também limita os gastos do seu sucessor (COSTA, 2008, p. 8).

Para Menezes (2006), os problemas encontrados com a estabilização da moeda aliado a uma política expansionista do governo federal, resultaram no aumento do déficit primário do setor público, entre os anos de 1995 e 1997. Para referido autor, os resultados

fiscais desfavoráveis à economia brasileira, tais como: o aumento do endividamento interno, o temor da moratória, o regime de câmbio fixo e déficits em conta corrente, aliados as crises externas como as da Ásia e da Rússia, aumentaram a desconfiança dos investidores estrangeiros em relação a mercados emergentes, o que provocou uma drástica redução no nível de reservas do país e pondo em risco a estabilidade da moeda brasileira.

Para combater o temor de desvalorização do Real e de um colapso externo, o governo federal buscou um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), a fim de obter ajuda financeira que reforçaria as reservas e sinalizaria aos investidores o controle da situação. O primeiro acordo, assinado em 1998, não obteve sucesso ante a ausência de ajustes fiscais que demonstrasse que o Brasil cumpriria com os seus compromissos, sendo realizado um novo acordo em 1999. Destaca-se que, dentre os critérios estabelecidos para realização dos empréstimos impostos pelo FMI, encontra-se a necessidade de se obter superávit primário, inclusive para os estados e municípios, bem como a exigência de um ajuste fiscal, através de práticas de transparência fiscal e de gestão financeira - orçamentária.

Aliado a esse contexto econômico, conforme Albuquerque (2008 apud UMBELINO, 2011), a conjuntura política do Brasil também contribuiu para os desajustes fiscais. Com a promulgação da Constituição de 1988, houve o incentivo em ampliar demandas da sociedade sobre os gastos do governo, uma vez que o volume de transferências de receitas da União para os estados e municípios foi ampliado em conjunto com os direitos sob a responsabilidade destes últimos. O contexto político-administrativo proporcionou o surgimento de demandas sociais relevantes, as quais, até então, eram represadas pela ausência de mecanismos de manifestação por parte da sociedade.

Destaca-se que, somente nos anos de 1990, medidas de controle foram implementadas, dentre as quais as realizadas através da Lei nº 8.727/93, que estabeleceu diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, incluindo operações de crédito interno dos órgãos e entidades controlados direta ou indiretamente bem como de suas autarquias, fundações públicas e empresas das quais detenham direta ou indiretamente o controle acionário. Mais tarde, através da Medida Provisória nº 1560, que criou o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados foi promulgada a Lei nº 9.496/97 a qual estabeleceu o refinanciamento das dívidas pelo governo federal de 25 dos 27 estados brasileiros, os quais possuíam gastos elevados, principalmente com pessoal, referida

Lei serviu de base para as assinaturas dos contratos de renegociação das dívidas de estados e municípios brasileiros, inclusive dívida mobiliária.

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).

Conforme Nunes (2003 apud BORGES, 2010, p.17) os mecanismos de controle apresentados por Giuberti (2005) não foram suficientes para conter o endividamento.

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 caracterizava 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, 2003 apud BORGES, 2010, p. 17).

O equilíbrio das contas públicas e a prevenção de ações governamentais deficitárias são indispensáveis ao controle do endividamento público a estabilidade e o desenvolvimento econômicos. Com vista a atingir este equilíbrio e considerando que os mecanismos de controle aplicados na década de 1990 não haviam sido suficientes, foi necessário implantar outro mecanismo de reforço às instituições orçamentárias que pudesse promover a disciplina fiscal nos entes federados e, conseqüentemente, controlar o endividamento público, sendo por isto implantado a Lei de Responsabilidade Fiscal. Os aspectos relacionados à responsabilidade fiscal, os antecedentes e disciplinamentos desta lei serão tratados na seção seguinte.

3. RESPONSABILIDADE FISCAL

Nesta seção serão analisados os fatores referentes à implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), contextualizando seus antecedentes, seus objetivos, dando ênfase ao conceito de gestão fiscal responsável e as exigências fiscais nela estabelecida, como também, considerando o seu papel como instrumento de controle da política fiscal.

3.1. Breve Histórico

A Responsabilidade Fiscal consiste na atuação dos governantes perante a gestão do erário, através de uma conduta pautada nos princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). Entretanto, conforme elencado na seção anterior, verificou-se que tal preceito não era seguido, pois, até o ano 2000 era comum encontrar entes federativos apresentando déficits fiscais nos seus balanços anuais, gerando o desequilíbrio fiscal e consequentemente o endividamento.

Ante a necessidade de financiamento e a crise externa, o Brasil firmou acordo com o FMI, o qual estabeleceu, entre suas imposições, a necessidade de ser implantado o ajuste fiscal. Aliado a isto, havia a necessidade da promulgação de lei complementar para dispor sobre finanças públicas e regulamentar o art. 163 da Constituição Federal de 1988, uma vez que não havia uma imposição de limites aos gastos dos gestores.

Para assegurar uma mudança de postura fiscal, em outubro de 1998, o poder executivo elaborou o Programa de Estabilidade Fiscal. Seu principal objetivo era reduzir o déficit público e estabelecer o equilíbrio definitivo das contas públicas no país, sendo este programa o precursor da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), somente publicada em 04 de maio de 2000, tendo como base a experiência de outros países, utilizando parâmetros como: o Budget Enforcement Act – 1990, dos Estados Unidos da America, o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, editado pelo Fundo Monetário Internacional, o Fiscal Responsibility Act – 1994, da Nova Zelândia e o Tratado de Maastrich – 1992, da Comunidade Europeia.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) surgiu como meio de controle, com a finalidade de regularizar o arcabouço da política pública brasileira e de reestruturar as dívidas dos estados e dos municípios, bem como implantar outras medidas de ajuste fiscal. Ela impõe limites para o endividamento público em todos os aspectos de finanças públicas. Como consequência ao cumprimento das normas, há um ajuste fiscal que poderá levar a uma maior

disponibilidade de recursos a serem aplicados para melhoria dos serviços públicos. Para alcançar essa finalidade, encontra-se disciplinado na Lei 101/2000 no §1º do artigo 1º da Lei 101/2000, de forma objetiva e simples, como deve ser a responsabilidade na gestão fiscal dos administradores públicos.

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receitas, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000).

Diante do exposto, os gestores passaram a ter que realizar uma gestão financeira e orçamentária de forma eficiente, eficaz e transparente. Segundo Mendes (2009), a LRF trouxe um conceito de gestão fiscal responsável a todas as esferas de governo, pressupondo um novo comportamento da gestão pública governamental por meio da transparência e equilíbrio das contas públicas.

É imperioso frisar que esta não foi a primeira regra fiscal com o objetivo de inibir a má gestão dos recursos públicos e o desequilíbrio macroeconômico. Contudo, foi a primeira a abranger os três entes da federação e os três poderes, focando o planejamento como ferramenta de prevenção de riscos, correção de desvios, equilíbrio fiscal, transparência, contendo regras e limites. Conforme Bernardo (2008) o diploma legal tem como aspecto inovador a responsabilização do administrador público pela gestão financeira, criando mecanismos de acompanhamento sistemático do desempenho mensal, trimestral, anual e plurianual, permitindo o controle por parte da sociedade na sua execução.

Conforme Giuberti (2005), a LRF foi introduzida como instrumento para conter os déficits públicos e o endividamento crescente das unidades da federação, impondo limites ao endividamento público. A lei contempla o orçamento como um todo, ao estabelecer diretrizes para sua elaboração, execução e avaliação. Este também é o entendimento de Corbori (2008), que comentar ser a LRF um conjunto de mecanismos gerenciais com vista 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.

3.2. A LRF e os mecanismos de Gestão Pública

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, tendo como principal objetivo mudar o

cenário nacional, impondo, para isso, um maior rigor ao processo de planejamento e execução orçamentária da administração pública, disciplinando a gestão dos recursos públicos e exigindo maior responsabilidade dos gestores. Diferentemente das demais leis brasileiras, que dispõem sobre a administração pública, a LRF se destaca por ser a única que limita os gastos dos gestores, estabelecendo uma série de sanções, inclusive de ordem criminal aqueles que descumprirem os limites estabelecidos.

Macedo e Corbori (2009) destacam que a LRF parte de um conjunto de medidas de políticas econômicas adotadas pelo governo federal, através do programa de estabilização fiscal, fundamentada nos princípios do planejamento, da transparência, do controle e responsabilidade. Segundo Castro (2000), o objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal é corrigir o rumo da administração pública, no âmbito dos estados, incluindo o Distrito Federal, municípios e a União, limitar os gastos, adotando, para isso, técnicas de planejamento governamental, organização, controle interno e externo visando à transparência das ações de governo em relação à população, estando os gestores sujeitos a severas penalidades, caso descumpram os dispositivos da lei.

Esse conceito está subtendido no §1º do artigo 1º da LRF que, ao disciplinar como deve ser a responsabilidade na gestão fiscal dos administradores públicos, traz como principais preceitos: a ação planejada e transparente, o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites (BRASIL, 2000). Observa-se que, a principal finalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal é a busca do equilíbrio das contas públicas por meio de uma gestão transparente administrada com eficiência e eficácia.

Conforme Macedo e Corbori (2009), a LRF 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 o atendimento às políticas públicas. Considerando essa questão, serão abordados, na sequência, os instrumentos gerenciais expostos pela LRF, com destaque na contribuição que trazem à gestão fiscal responsável.

3.2.1. Planejamento

Conforme Corbori (2008) “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”. Neste contexto, através do planejamento, os gestores devem demonstrar onde pretendem alocar as receitas, como

pretendem realizar esses gastos, como irão pagar, e quais serão as prioridades e metas para cada exercício, evitando, assim, dispêndios desnecessários e sem prévia autorização.

O planejamento tem como objetivo aperfeiçoar os recursos disponíveis para a administração pública, visando ao controle dos déficits orçamentários, equilíbrio entre as receitas e despesas e controle da dívida pública. Hansen e Mowen (2001 apud CORBORI, 2008) expõem que o orçamento é um método de traduzir as metas e as estratégias de uma organização em termos operacionais. Corbori (2008), corroborando com este entendimento, destaca que 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.

Segundo Pereira (2009), a Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu trazendo um novo enfoque à gestão de recursos públicos, exigindo uma modernização na técnica para o planejamento. Nesse sentido, ao disciplinar sobre os instrumentos de planejamento, referida Lei não o faz como norma criadora da matéria, mas como meio de aperfeiçoar o texto Constitucional, uma vez que embora previstos, poucos o obedeciam, o que proporcionava o aumento do endividamento.

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, estando previstas no art. 165 da Constituição Federal. O Plano Plurianual tem como principal objetivo demonstrar os programas e as ações que serão desenvolvidas na gestão dos governos, devendo ser elaborado no primeiro ano do mandato para a execução nos quatro anos seguintes, contendo um anexo com as metas plurianuais da política fiscal, considerando as despesas, as receitas, o resultado primário e o estoque da dívida pública.

O Plano Plurianual define as diretrizes, metas e objetivos a serem seguidos pela administração pública no desenvolvimento de todas as suas ações. Esse instrumento tem como principal objetivo disciplinar as ações do governo, para que este alcance em sua gestão o desenvolvimento econômico e o bem estar social. Vale ressaltar que o Plano Plurianual é responsável por orientar a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentária e da Lei Orçamentária Anual. O referido instrumento foi o único que não foi abordado pela LRF, pois o art. 3º da referida Lei foi vetado pelo Presidente da República.

A Lei de Diretrizes Orçamentária é elaborada no primeiro semestre de cada ano. Suas funções básicas estão disciplinadas na Constituição Federal e consiste em estabelecer metas e prioridades da administração pública que integrarão a proposta de lei orçamentária do exercício seguinte, estabelecendo as ações dos gestores como, por exemplo, aquelas dos setores de transporte, saúde, educação, cidadania, cultura, saneamento, habitação, entre outros, esses dispositivos servirão de orientação para a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal foram estabelecidas novas e importantes funções a Lei de Diretrizes Orçamentária, dentre estas podem ser destacadas: a necessidade de ser estabelecido um controle de custos e avaliação de resultados dos programas financiados pelo orçamento; dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; e estabelecer critérios e formas de limitação de empenho na ocorrência de arrecadação da receita inferior ao esperado. Logo, a Lei de Diretrizes Orçamentária será o dispositivo que estabelecerá as prioridades da gestão no decorrer do exercício financeiro.

A Lei de Responsabilidade Fiscal acrescentou dois anexos à estrutura da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais. No Anexo de Metas Fiscais o Gestor deverá estabelecer as metas anuais em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado primário e montante da dívida pública para o exercício a que se referi e para os dois seguintes, e deve demonstrar a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior. No anexo de Riscos Fiscais deve ser registrada a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos que forem capazes de afetar as contas públicas, devendo os gestores nesse caso, informar as providências que serão tomadas.

A Lei Orçamentária Anual deverá ser elaborada no segundo semestre de cada ano, seguindo as orientações da Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo compatível com esta e com o Plano Plurianual. Os gestores, ao elaborarem a Lei Orçamentária Anual, irão estabelecer a fixação de despesas e a previsão de receitas para o exercício subsequente. Referida Lei conterà: o orçamento da seguridade social, o orçamento fiscal e orçamento de investimento das estatais, esses dois últimos funcionando com a intenção de reduzir as desigualdades inter-regionais, conforme §7º, do artigo 165 da Constituição Federal.

Após a elaboração desses instrumentos pelo Poder Executivo, este deve enviá-los, considerando os prazos previstos na Constituição, para apreciação e aprovação do Poder Legislativo. Percebe-se que com o planejamento dar-se-á início a gestão fiscal e a partir deste é que se programará a execução orçamentária e o cumprimento dos objetivos.

Referido entendimento é corroborado por Giuberti (2005), Mendes (2009) e Umbelino (2011). Eles mencionam que a LRF consolidou a utilização e a integração dos instrumentos de planejamento: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual, fortalecendo a relação entre planejamento e execução orçamentária, adotando medidas como a obrigatoriedade de se incluir o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais na Lei de Diretrizes Orçamentária. A principal característica da LRF é a inclusão de diretrizes claras e objetivas para o planejamento das ações governamentais que agora devem levar em conta os aspectos econômicos e macroeconômicos, os objetivos e as metas de resultado estipuladas pelo Governo.

Conforme Corbori (2008) o planejamento deve ser um processo dinâmico, associado ao controle permanente, considerando que não há planejamento eficaz sem controle, assim como não há controle eficaz sem um bom planejamento. Deve haver, assim, uma interação entre os processos de planejamento e controle para que se possa analisar o cumprimento dos objetivos planejados. Esse processo deve abranger as etapas do ciclo planejamento-execução-controle e serve para a avaliação do desempenho da Administração Pública.

3.2.2. Controle

A Constituição Federal define em seus artigos 70 a 75 as normas gerais para a realização do controle pelos Poderes. Este será realizado através de fiscalizações dos órgãos responsáveis, ou seja, pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, e da própria população, através da verificação do cumprimento das metas previstas, por meio da análise dos relatórios e dos anexos incorporados ao planejamento.

Conforme Corbori (2008) o controle vai além dos aspectos financeiros, estando relacionado com o cumprimento das prioridades e metas físicas, ou seja, com as quantidades produzidas em relação a pessoas atendidas, e as metas financeiras, relacionadas aos recursos despendidos, os quais foram definidos na fase de planejamento, seja em termos quantitativos, ou qualitativos. A propósito, com relação às metas físicas Corbori (2008, p. 81) menciona:

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.

Observa-se que o controle de metas físicas consiste no monitoramento das políticas públicas, através da avaliação do desempenho da conformidade entre o produto e das especificações estabelecidas na fase de planejamento. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece uma série de limites e condições no que tange à renúncia de receitas, de geração de despesa com pessoal, da seguridade social e outras, da dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receitas, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar. Todos esses limites visam ordenar a gestão fiscal dos recursos públicos, buscando o equilíbrio fiscal, proporcionando um maior controle, sendo fundamental para o alcance das metas financeiras.

A Receita Corrente Líquida (RCL) é utilizada como base de cálculo para praticamente todos os limites estabelecidos na LRF, sendo obtida por meio do somatório de todas as receitas arrecadadas pelo ente, no mês de referência e nos onze meses anteriores, deduzida as transferências constitucionais e legais, obrigatórias e as receitas previdenciárias referentes à parte dos servidores. A seguir são apresentados alguns dos limites estabelecidos pela LRF, destacando as sanções pelo descumprimento destes. Conforme o artigo 18 da LRF entende-se como despesa total de pessoal:

O somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (BRASIL, 2000).

Borges (2010) destaca que uma das problemáticas responsáveis pelo déficit público consistia na despesa com pessoal, uma vez que muitos gestores utilizavam a máquina pública, por exemplo, como instrumento eleitoreiro, ampliando a folha de pagamento além das possibilidades de endividamento dos municípios. Visando controlar referido gasto a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe percentual máximo para estas despesas, sendo estabelecido para os Municípios o limite de 60% (sessenta por cento) da Receita Corrente Líquida, sendo 6% para o Legislativo e 54% para o Executivo.

É importante frisar que a LRF não foi a primeira regra fiscal a estabelecer critérios de limitação e contenção dos gastos com pessoal. Ao longo dos anos de 1990 as conhecidas Leis Camata I e II (Lei Complementar 82 e Emenda Constitucional 19, respectivamente) tiveram um relevante papel no processo de recondução dos gastos com pessoal. Em 1995, a temporária Lei Camata I introduziu o conceito de RCL – Receita Corrente Líquida e limitou os gastos a 50% para a União e 60% para estados e municípios. No exercício de 1998, a Lei

Camata II estabeleceu critérios para recondução aos limites legais e definiu como sanção ao descumprimento a suspensão dos repasses de verbas federais ou estaduais a estados e municípios que não observassem os referidos limites. Após a implantação da LRF, as referidas leis foram revogadas, contudo os limites expostos por estas Leis se mantiveram.

A LRF, além desses limites gerais, estabelece limite prudencial de 95%, com o objetivo de evitar a extrapolação do limite geral, por meio de ação preventiva, se a despesa com pessoal ultrapassar o limite prudencial, o ente passará a sofrer restrições. Contudo, se, mesmo com o rigor da Lei, houver a extrapolação do limite geral, o percentual excedente deverá ser ajustado ao limite estabelecido nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no final do primeiro quadrimestre. Para alcançar a redução desejada, os gestores deverão adotar algumas medidas, por exemplo: extinção de cargos em comissão e de função de confiança, se não for suficiente podem adotar medidas mais severas como a exoneração de servidores não estáveis e dos estáveis, adotando-se essa ordem.

Não obtida a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, os gestores estarão sujeitos a algumas sanções institucionais: não recebimento de transferências voluntárias, não obtenção de garantias e proibição de contratar operações de crédito. A LRF veda aos gestores o aumento de despesas total com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato, sujeitando-lhes sanções institucionais e pessoais.

A Lei estabelece que os gestores não podem renunciar a receitas, através da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária, exceto as que já estiverem previstas na lei orçamentária e que não afetam as metas de resultado ou ainda se acompanhadas de medidas de compensação para o exercício que deva entrar em vigor e os dois seguintes, por meio de aumento de receita. Logo, o gestor deve observar o impacto orçamentário - financeiro.

Até meados de 2000, os gestores gastavam o quanto e como queriam e não se preocupavam em quitar as dívidas deixando-as para os seguintes. Com isso os novos administradores se deparavam com a máquina administrativa sem recursos para quitar as dívidas e para desenvolver sua gestão. Estudos realizados por Persson & Svensson (1989) e Tabellini e Alesina (1990), citados por COSTA (2008), demonstram que os governantes não tendo a certeza de sua reeleição, expandem seus gastos dentro da sua política, aumentando o déficit, influenciando e limitando os gastos do seu sucessor.

A fim de solucionar essa situação, a Lei de Responsabilidade Fiscal impôs limites de restos a pagar. Logo, os gestores não podem contrair obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato, ou que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja significativa disponibilidade em caixa para efetuar o pagamento. Caso o façam estarão sujeitos a sanções pessoais, no âmbito penal, prevista no Código Penal.

Ressalta-se que, um dos pontos mais importantes da LRF consiste no controle da dívida e do endividamento, pois retratam um dos maiores problemas fiscais do país, ante o descontrole do endividamento que pressiona as despesas dos entes públicos. Conforme o artigo 29, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal a dívida pública consolidada corresponde:

Dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses. (BRASIL, 2000).

Em atendimento ao disposto no art. 30 da LRF e art. 52, incisos VI a IX, o Senado Federal editou as Resoluções nº 40 e 43; a primeira 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, e, a segunda 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.

Os limites globais para o montante da dívida consolidada da União, estados e municípios são submetidos pelo Senado Federal, e serão fixados em percentual da receita corrente líquida. Além disso, a apuração do montante da dívida consolidada deverá ser efetuada ao final de cada quadrimestre, excetuando-se os municípios com população inferior a 50.000 habitantes que podem publicar o demonstrativo da dívida consolidada líquida semestralmente.

Segundo o inciso II do artigo 3º, da resolução nº 40 do Senado Federal, a dívida consolidada líquida dos municípios não poderá exceder a 1,2 vezes a receita corrente líquida, sendo fixado prazo de enquadramento de quinze anos, após a publicação da resolução para os municípios que estivessem, em 31/12/2001, com o percentual de endividamento superior ao limite fixado. Nesse caso, deverá haver uma redução na proporção de 1/15 (um quinze avos) a cada exercício financeiro.

Quanto aos ajustes sobre o limite excedido, o ente que ultrapassar o limite com a dívida consolidada líquida, ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzido até o término dos três subsequentes, devendo o gestor reduzir o excedente em pelo menos 25% no primeiro quadrimestre. Enquanto perdurar o excesso, o ente, que nele houver incorrido, estará proibido de realizar operação de crédito interna e externa. Inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária, obterá o resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, bem como ficará impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

A Resolução nº 43 do Senado Federal, estabeleceu 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 e o limite de 22% da RCL para garantias.

3.2.3. Transparência

Alesina e Perotti (1996 apud CORBORI, 2008) 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.

A transparência na gestão fiscal é um dos pilares da LRF para estimular o controle social e a participação popular. Para isso, a lei estabelece que compete aos gestores o comprometimento com o orçamento e a divulgação, inclusive em meio eletrônico, dos instrumentos da gestão fiscal: 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. (BRASIL, 2000).

A transparência é realizada por meio do incentivo à participação da população, mediante as audiências públicas no processo de elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Vale destacar que, a Lei Complementar 131/2009 reforçou este pilar da LRF, passando a exigir a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

Quanto aos relatórios que devem ser publicados, estes devem assegurar a transparência dos gastos públicos e a consecução das metas fiscais com a permanente observância dos limites fixados pela Lei. O Relatório Resumido da Execução Orçamentária é composto por Balanços e Demonstrativos da Execução de Receitas e de Despesas, sendo realizado através da consolidação de todas as informações contábeis das Unidades Gestoras dos entes públicos. Tem como objetivo evidenciar a situação orçamentária por meio de informações detalhadas sobre a execução, possibilitando uma análise comparativa entre o que foi executado, bem como a evolução do resultado do orçamento corrente, demonstrando assim se ocorreu déficit ou superávit. Sua publicação deve ocorrer a cada bimestre, no caso de municípios, com população superior a 50.000 habitantes, ou, semestralmente nos demais.

O Relatório de Gestão Fiscal é composto por comparativos de limites da despesa com pessoal, da dívida consolidada e mobiliária, da concessão de garantias e das operações de crédito, inclusive por antecipação de receitas, de indicação de medidas corretivas se ultrapassados quaisquer dos limites, e demonstrativos do último quadrimestre evidenciando o montante das disponibilidades de caixa em 31 de dezembro e da inscrição em Restos a Pagar, demonstrativos da liquidação das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária, e demonstrativo de que foi obedecida a proibição de contratar operações de crédito por antecipação de receita no último ano de mandato do prefeito.

A transparência contribui para a boa governança, pois, com o debate público sobre a concepção e os resultados das políticas públicas, amplia-se 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.

3.2.4. Responsabilização

A LRF exige a identificação e responsabilização dos agentes públicos sempre que acontecer um descumprimento das regras estabelecidas. Nesses casos, a Lei determina a suspensão das transferências voluntárias e, ainda, das garantias e da permissão para contratação de operações de crédito, inclusive por Antecipação de Receita Orçamentária, adicionalmente, aos responsáveis pelo descumprimento das regras, são aplicadas as sanções inseridas em seu arcabouço como em outros diplomas legais conforme preceitua seu artigo 73.

As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei no

8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente. (BRASIL,2000).

Portanto, o administrador público sofrerá sanções institucionais e pessoais. As sanções institucionais recairão sobre o administrador público que descumprir as regras gerais da LRF, por meio da suspensão de transferências voluntárias, obtenção de garantias e proibição de contratação de crédito com duração proporcional a correção da situação. As sanções pessoais serão na esfera administrativa, civil e penal, ou seja, nesse caso o administrador estará sujeito a penas: funcionais, tais como a cassação de mandado, a inabilitação para o exercício de função pública; patrimoniais: multa sobre seu vencimento; e pessoais: através da detenção que poderá ser de seis a quatro anos.

A eficiência da gestão fiscal vem sendo tema de diversos trabalhos, e, embora a Lei de Responsabilidade Fiscal ante seus normativos tenha proporcionado uma melhoria na gestão dos recursos públicos. Vê-se a necessidade do estudo de quais determinantes são responsáveis pelo endividamento dos municípios cearenses, contudo antes da análise dos resultados, faz-se necessário uma breve abordagem dos trabalhos relacionados ao tema do presente estudo.

4. REVISÃO DE LITERATURA

Conforme mencionado na seção anterior, a Lei de Responsabilidade Fiscal surge com o fim de propiciar uma gestão fiscal responsável e transparente. Para isto, impõe limites de gastos com pessoal e com o endividamento. Após sua publicação, muitos trabalhos foram desenvolvidos com o objetivo de verificar a situação fiscal dos entes públicos, fazendo muitas vezes análises comparativas quanto ao que ocorria antes da implantação da Lei, com a situação após sua publicação, outros buscaram identificar os fatores que determinam o endividamento público, bem como a regulação do endividamento através da LRF.

Esta seção tem como objetivo apresentar alguns destes estudos. Ressalta-se, obviamente que, que não se pretende esgotar todos os trabalhos publicados, apenas descrever os mais comentados e que foram fundamentais ao aprimoramento da presente pesquisa. Nakaguma e Bender (2006) analisaram o impacto de duas mudanças institucionais a Emenda da Reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal, verificando os impactos sobre os ciclos políticos orçamentários e sobre a performance fiscal dos estados brasileiros.

Conforme as evidências empíricas estudadas por Nakaguma e Bender (2006) a Emenda da Reeleição elevou o incentivo para a manipulação eleitoreira das políticas públicas, evidenciando que o oportunismo eleitoral prevalece sobre o controle político exercido pelo eleitorado. Constatou, ainda, que do lado das receitas, a Emenda da Reeleição elevou a receita total e de custeio, assim como o valor das operações de crédito, evidenciando haver uma maior predisposição para o endividamento por parte dos candidatos à reeleição.

Conforme as evidências empíricas, concluíram que a Reeleição elevou as despesas públicas e o endividamento dos estados nos anos eleitorais; enquanto que a Lei de Responsabilidade Fiscal reduziu significativamente as despesas de pessoal e as receitas de capital, e, por outro lado, elevou a receita tributária dos estados, tornando o financiamento do gasto público sustentável no longo prazo.

Giuberti (2005) teve como objetivos avaliar se a situação fiscal dos municípios brasileiros, à época da introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal, necessitava ser controlada através de imposição de uma regra e se o limite imposto sobre a despesa com pessoal afetava esses municípios de modo a contribuir para a redução do gasto público. O período analisado foi de 1997 a 2003, abrangendo todos os municípios brasileiros, por meio de painel dinâmico.

O modelo avaliou: o impacto da Lei sobre a razão entre a despesa total com pessoal e a receita corrente líquida levando em conta as questões políticas (fracionalização das preferências dos eleitores, partido do prefeito e similaridade do partido do prefeito com o partido do governador), e o grau de dependência dos municípios em relação às transferências intergovernamentais (transferências do governo estadual e do governo federal).

Os resultados demonstraram que, em grande parte dos municípios brasileiros, o dispêndio com pessoal já se encontrava abaixo do limite estabelecido pela Lei, existindo, assim, um espaço para o aumento do gasto com pessoal, sem que isto infringisse o limite estabelecido. Entretanto, para os municípios que apresentavam elevado gasto com este item de despesa no orçamento, ficou constatado que a LRF foi relevante, pois se apresentou de forma positiva e significativa.

Quanto ao grau de dependência de recursos oriundos de transferências, foi constatado que quanto maior à dependência por transferências, maior era o gasto público e menor a probabilidade do município cumprir com os limites estabelecidos. Quanto aos aspectos políticos, quanto mais dispersos eram as preferências do eleitorado menor a probabilidade de se cumprir o limite imposto pela Lei. Por outro lado, o número de partidos efetivos apresentava sinal positivo e significativo demonstrando que quanto maior o número de partidos relevantes na arena política maior era a probabilidade do limite ser cumprido. Partidos políticos de esquerda tendem a reduzir o gasto com pessoal.

Fiovarante, Pinheiro e Vieira (2006) analisam o impacto da LRF sobre as finanças públicas municipais no Brasil entre 1998 e 2004, tendo como variáveis os limites da Dívida Consolidada Líquida e a Despesa com Pessoal. Seus resultados, à semelhança de Giuberti (2005), evidenciam que a maioria dos municípios brasileiros se encontra abaixo do limite imposto para gastos com pessoal, observando que houve um controle do endividamento para os poucos municípios que possuíam elevados gastos com esse item de despesa. No entanto, para os municípios que se apresentavam com gastos inferiores ao limite legal, concluíram que, havia um espaço para a elevação desse gasto sem que isso implicasse numa infração. Ademais, foi inserida, na análise, uma avaliação do comportamento da dívida consolidada líquida, onde se obteve os mesmos resultados dos gastos com pessoal.

Conforme Mello e Slomski (2006), ao se estudar o endividamento público, observa-se uma série de métodos diferentes e formas capazes de calculá-lo. Dessa forma, o objetivo de seu trabalho consistiu em propor uma função logística que representasse a situação do endividamento dos estados brasileiros, sendo selecionados 41 indicadores

relacionados à situação financeira, calculados para todos os estados no período de 2000 a 2003. Como técnicas estatísticas foram utilizadas: Análise Fatorial, que separou os indicadores em 7 fatores, dos quais, dois estavam ligados ao endividamento e foram usados na Regressão Logística.

Os resultados obtidos evidenciaram que as variáveis que melhor representavam a situação de endividamento dos estados brasileiros eram as que forneciam a participação da dívida líquida no PIB representada na equação por (VAR 01) e a utilização nominal das receitas correntes (VAR 26). Assim sendo, a equação logística que melhor representa a situação de endividamento dos Estados Brasileiros é: $P(\text{endividamento}) = \frac{e^{(4,763 + 0,328\text{VAR } 01 - 1,089\text{VAR } 26)}}{1 + e^{(4,763 + 0,328\text{VAR } 01 - 1,089\text{VAR } 26)}}$. Ficou demonstrado, ainda, que o endividamento não se explica por um único indicador, sendo necessário um conjunto deles reunidos estatisticamente.

De acordo com Mello, Macedo e Tavares Filho (2006), o endividamento dos estados brasileiros foi oriundo da crise externa do início dos anos 1980, decorrente do processo de ajuste do setor público. Os autores propuseram uma função que melhor representasse a situação do endividamento dos estados brasileiros, sendo realizada a seleção de nove indicadores, calculados para o período de 2001 a 2003. Em seguida, foi aplicada técnica estatística de Análise Discriminante, onde a variável dependente selecionada foi o endividamento dos Estados, assumindo 0 (zero) para os estados que estão abaixo de 200% da RCL e 1 (um) para os que estão acima. As variáveis independentes eram formadas por 7 (sete) indicadores financeiros.

O resultado demonstrou que as variáveis que melhor representam a situação de endividamento dos estados brasileiros são: a razão entre a Dívida Consolidada e a Receita Corrente Líquida (DC/RCL), razão entre o Passivo Financeiro a Descoberto e a Receita Orçamentária [(PF-AF)/RC], e entre a Dívida Total e a Receita Orçamentária (DT/RO), referidas variáveis explicam 84% do endividamento estadual. Considerando os resultados concluíram que as variáveis que melhor representam a situação de endividamento dos Estados Brasileiros formam a seguinte função: $Z = -5,426 + 0,467(\text{DC/RCL}) - 0,174[(\text{PF-AF})/\text{RC}] + 0,21(\text{DT/RO})$.

Costa (2008) realizou um estudo sobre os reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios brasileiros. Conforme seu trabalho, muitos países já teriam adotado mecanismos para controlar o endividamento e o aumento dos gastos públicos, destacando em sua fundamentação teórica que o endividamento público era uma preocupação

antiga. Conforme Gandhi, (1971 apud COSTA, 2008) até a década de 1980, teorias como a Lei de Wagner, ou Lei dos dispêndios públicos crescentes, e outras da oferta e demanda por políticas públicas, já buscavam explicar o acúmulo de dívidas resultantes das ações do governo. Diante desse quadro, o referido autor buscou verificar se a Lei de Responsabilidade Fiscal teria sido benéfica na redução do endividamento público, considerando para análise 26 municípios brasileiros, capitais de estado.

A metodologia utilizada adotou como indicador a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida, e como variável dependente o Endividamento; variável explicativa: Lei de Responsabilidade Fiscal, Eleição e como variável de controle: PIB Per Capita, Risco Brasil e Taxa Real de Juros, nos exercícios de 1999 a 2004. O modelo avaliou o impacto da LRF sobre o índice DCL/RCL e considerou fatores institucionais, políticos e econômicos.

Em seu trabalho, dentre outros estudos, foram citados os realizados por Person e Svensson (1989) e Tabellini e Alesina (1990) os quais consideravam que as eleições influenciam o comportamento dos governantes. Os primeiros destacam que o governante em exercício tomará atitudes para influenciar as decisões do próximo governo, ao perceber que será substituído aumentará a dívida. Tabellini e Alesina (1990) corroboram com esse pensamento. Eles encontraram evidências de que os governantes expandem seus déficits, porque não conhecem que tipo de gastos o sucessor fará. Logo, não tendo a certeza de sua reeleição, aumentam seus gastos limitando assim os gastos do seu sucessor.

Os resultados demonstraram que a LRF não é significativa estatisticamente, pois pelo resultado a maioria dos municípios analisados antes da LRF já estava abaixo do limite imposto. O mesmo ocorreu para o período posterior a sua implantação, sugerindo que a Lei foi criada apenas para controlar os municípios mais endividados, dos quais se destaca São Paulo. Quanto a variável eleição esta não foi estatisticamente significativa.

Com efeito, o estudo realizado por Costa (2008) confirma os resultados obtidos por Giuberti (2005) e Fiovarante, Pinheiro e Vieira (2006). Mello e Slomski (2009) buscaram identificar os fatores que influenciam o endividamento dos estados brasileiros, considerando os aspectos relacionados à estrutura de receitas e despesas. Conforme hipótese orientadora do trabalho, os aspectos relacionados à estrutura de receitas influenciam a redução do endividamento, enquanto que os aspectos relacionados à estrutura de despesas influenciariam no aumento do endividamento.

A base de dados utilizada abrangeu os 26 estados brasileiros, excluindo o Distrito Federal, no período de 2000 a 2005 e a ferramenta estatística foi à regressão com dados em painel. Como variável dependente utilizou o grau de endividamento dos estados, enquanto que as variáveis independentes eram: receitas recebidas governo federal, receita tributária, receitas de transferências, participação no fundo de participação dos estados, participação do ICMS, receitas per capita, financiamento das dívidas de custeio, cobertura corrente total, cobertura corrente própria, participação da variação da dívida na receita total, parcela de ativos disponível a curto prazo, participação de despesa de custeio, participação das despesas com pessoal, utilização nominal das receitas de capital, grau de dependência de recursos transferidos pela União e gastos com investimento.

Os resultados demonstraram que o endividamento é influenciado pelas receitas de transferências, pela receita per capita e pela cobertura corrente total, essa influência ocorre de forma negativa, ou seja, um aumento nessas variáveis diminui o endividamento, desta forma a hipótese orientadora foi confirmada, ou seja, os aspectos relacionados à estrutura de receitas influência na redução do endividamento. Destaca-se que as demais variáveis não foram estatisticamente significantes, sendo, por este motivo, excluídas da regressão.

Vários trabalhos trataram de indicadores financeiros, observando que estes são determinantes do endividamento, dentre estes, foi utilizado como abordagem no presente trabalho, os indicadores propostos por Corbari (2008), que analisou o endividamento público dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, no período de 1998 a 2006, a partir dos dados contábeis dos indicadores de gestão financeiras representados por: endividamento defasado, estrutura de capital, liquidez, grau de dependência, despesa com pessoal e despesa com investimentos e da LRF observando se eram determinantes.

A metodologia utilizada foi de dados em painel, sendo construídos três modelos econométricos, utilizando, na estimativa das equações, o Método de Mínimos Quadrados. Os resultados demonstraram que o endividamento defasado e a estrutura de capital são as variáveis que possuem maior relevância na explicação do endividamento municipal. Contudo, os gastos com pessoal possuem relação positiva com o endividamento público, mas com pequeno poder de influência. A liquidez e o grau de dependência de transferências intergovernamentais pelos municípios se revelaram negativamente relacionados com o endividamento público. O primeiro modelo econométrico comprova 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 demonstra 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 indica 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.

Logo, as variáveis selecionadas relativa a gestão financeira e à LRF mostraram-se estatisticamente adequadas para explicar e prever o endividamento dos municípios com mais de 100 mil habitantes, sendo capazes de explicar 75% das variações do endividamento. Macedo e Corbari (2009) verificaram se os indicadores de gestão financeira são determinantes do endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, corroborando com os resultados de Corbari (2008) concluíram que o endividamento dos municípios pode ser explicado pelos indicadores de gestão financeira.

Borges (2010) avaliou os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no Endividamento Municipal do Estado do Piauí, utilizando dados financeiros obtidos dos demonstrativos contábeis do FINBRA, nos anos de 1998 a 2007, destaca-se que referido autor adotou como critério os indicadores financeiros propostos por Macedo e Corbari (2009). Constatou que as variáveis: estrutura de capital e liquidez não foram estatisticamente significantes; o endividamento defasado foi significativo embora sua persistência apresentasse relativamente baixa; quanto maior o grau de dependência menor o endividamento; as despesas com pessoal foram capazes de influenciar fortemente o endividamento. Contudo, a influência da despesa de investimentos nos municípios piauienses foram duas a três vezes maior que a influência da despesa com pessoal. Ademais, o estudo sugeriu que o efeito real da LRF reduziu o endividamento dos municípios piauienses em aproximadamente 7%.

Silveira (2010) analisou a economia de gastos públicos municipais no Brasil, com o objetivo de testar como determinadas interações de variáveis políticas afetam variáveis econômicas. A base de dados consistiu em observações dos municípios brasileiros, sendo analisados 5594 municípios, durante o ano de 2005, contemplando variáveis fiscais: gastos públicos, déficit orçamentário, transferências sem contrapartida dos municípios aos cidadãos e transferências dos governos estaduais aos municípios, PIB, população, como variáveis explicativas da estrutura política figuram a orientação ideológica dos prefeitos eleitos, assim como possíveis alinhamentos ideológicos entre Executivo e Legislativo municipais e/ou Executivos municipal e estadual, de forma que, além da distinção entre o padrão de gastos por

partidos de esquerda ou de direita, são testadas as influências da convergência ideológica entre poderes e da descentralização do poder entre as esferas de governança, respectivamente.

Os resultados obtidos demonstraram que os prefeitos de centro ou esquerda eram afeitos a maiores gastos e transferências, isto é, mais recursos empregados na provisão de bens públicos, assim como em transferências diretas sem contrapartidas – gastos sociais. Quanto aos alinhamentos foi constatado que estes variaram quanto à relevância na explicação das variáveis fiscais, pois o alinhamento da prefeitura com o governo estadual foi estatisticamente irrelevante em todas as estimativas realizadas, além de ter apresentado impacto negativo sobre transferências diretas e gastos totais, mas influenciou positivamente o déficit. Enquanto que o alinhamento da prefeitura e da câmara de vereadores foi importante na explicação dos objetos de estudo, tendo impactado positivamente sobre transferências diretas e gastos totais e negativamente sobre déficit.

Vieira et al (2012) verificou o comportamento do endividamento dos estados brasileiros, no período de 2000 a 2010, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, buscando explicá-lo. Apropriando-se de variáveis apresentadas em outros estudos, utilizou um modelo econométrico, verificando que a média do endividamento dos estados apresenta redução neste período. Dentre as variáveis apresentadas no seu modelo, foi elencada a eleição constatando que nos anos em que acontecem processos eleitorais, os estados brasileiros tendem a elevar os gastos de recursos públicos, contribuindo para o endividamento destes entes. Mesmo com uma legislação eleitoral bastante atuante, grande parte dos gestores públicos apresenta a tendência de aumentar o endividamento em seus estados. Este fenômeno pode ser explicado pelo fato de alguns gestores públicos necessitarem honrar compromissos assumidos ao longo de seus mandatos e, para tanto, contraíam dívidas que acabam sendo suportadas por seus sucessores, compondo o histórico de dívidas acumuladas. Identificou que a variável dependente defasada, despesas de investimentos, inflação e anos eleitorais foram significativas a 1%, sendo explicativos ao tal comportamento. Conclui que a LRF é eficiente no controle do endividamento de Entes Públicos, mas outras variáveis podem influenciar nos seus resultados.

Melo, Souza e Bonfim (2012) buscam constatar até que ponto o federalismo foi capaz de gerar “bons governos” municipais, verificando quais variáveis políticas poderiam influenciar na qualidade dos governos locais. O estudo abrangeu a quase totalidade de municípios brasileiros, no período de 2005 a 2008. A variável dependente foi o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) para os anos de 2007 e 2008. Este índice será utilizado como

indicador de equilíbrio fiscal das gestões municipais, ou seja, indicador de bom governo. As variáveis explicativas são divididas em dois grupos: política e gestão. No primeiro estão contidas: proporção de abstenção eleitoral (2004); distância proporcional entre o candidato eleito e o segundo mais votado (2004); número efetivo de partido nas câmaras de vereadores (2004); tamanho da coligação do prefeito eleito (2004); e proporção de partidos de esquerda que compunham a coligação do prefeito eleito (2004).

O resultado do estudo demonstrou que a maior parte dos municípios se enquadra como gestões críticas ou em dificuldade, tomando como parâmetro o IFGF. Além disso, fatores políticos são de fato relevantes para explicar tal fenômeno, em especial, a abstenção eleitoral e o número efetivo de partidos na arena legislativa, que onera o custo de transação do executivo municipal. Ademais, quanto mais partidos de esquerda na coligação, maior o equilíbrio fiscal.

Após, revisar a literatura sobre o endividamento público e seus determinantes, se faz apropriado apresentar os aspectos metodológicos como a base de dados e o modelo econométrico empregados para a realização da presente pesquisa.

5. METODOLOGIA

Nesta seção será descrita a base de dados utilizada na pesquisa, assim como o modelo econométrico aplicado com fins de atender os objetivos propostos.

5.1. Base de Dados

O referido trabalho irá analisar os determinantes do endividamento público dos 184 municípios cearenses. Pretende-se verificar, através de estudo econométrico, o impacto de variáveis financeiras apresentadas nos demonstrativos contábeis e financeiros disponíveis no banco de dados do FINBRA, Secretaria do Tesouro Nacional, e outras variáveis denominadas de controle que estão relacionadas direta ou indiretamente com o prefeito, sendo denominados de indicadores comportamentais “políticos” (partido político, se reeleito, ano de eleição, sexo, idade e o grau de instrução), o período de análise compreenderá três gestões sendo 2001-2012.

A variável dependente adotada pela presente pesquisa é o endividamento público municipal, sendo estabelecido através da relação entre a dívida total de cada município, deduzidos os ativos financeiros, e sua receita corrente líquida. 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 e as de controle, influenciem no estoque da dívida.

Para avaliar se os indicadores de gestão financeira são determinantes do endividamento dos municípios cearenses, optou-se por selecionar como variáveis preditoras aquelas financeiras que refletem no comportamento dos indicadores fiscais preconizados pela LRF. Verifica-se em que medidas as metas fiscais preconizadas por esta Lei determinam o endividamento municipal. Para isso, buscou-se variáveis que capturam os quatro enfoques da gestão fiscal: endividamento, gastos, receitas e equilíbrio orçamentário.

Essas variáveis foram propostas por Macedo e Corbari (2009, p.7): Endividamento do período, Endividamento Defasado; Estrutura de Capital, Liquidez; Grau de Dependência; Despesas com Pessoal; Despesas com Investimento e são apresentadas nos demonstrativos contábeis do banco de dados do FINBRA.

Os seis indicadores de gestão financeiros propostos por Macedo e Corbari (2009) são construídos através das rubricas: Passivo Permanente (PP); Passivo Financeiro (PF); Ativo Financeiro (AF); Ativo Total(AT); Receita Corrente Líquida (RCL); Transferências

(TR); Receita Total (RT); Gastos com Pessoal, Encargos com Pessoal e Gastos com Investimentos.

No que tange às variáveis de controle, estas foram extraídas do sítio do Tribunal Superior Eleitoral, tendo como objetivo captar a influência dos “determinantes políticos” sobre o endividamento público. Na tabela 1 estão explanadas as variáveis selecionadas, sua formulação, bem como a relação esperada com o endividamento.

Tabela 1 – Variáveis e Relação esperada com o Endividamento

INDICADOR	FÓRMULA	TIPO	RELAÇÃO
Endividamento (End)	$PP + (PF - AF) / RCL$	Dependente	-
Endividamento Defasado (END - 1)	$PPT - 1 + (PF - AF) T - 1 / RCL T - 1$	Preditora	Positiva
Estrutura de Capital (EC)	$PF + PP / AT$	Preditora	Positiva
Liquidez (LQ)	AF / PF	Preditora	Negativa
Grau de Dependência (GD)	$Rec. Transf / RT$	Preditora	Positiva
Despesas com Pessoal (DP)	$Pessoal + Encargos / RT$	Preditora	Positiva
Despesas com Investimento (DI)	$Gastos Investimentos / RCL$	Preditora	Positiva
Partido Político (PARTIDO)	Partido	Controle	-
Reeleição	Reeleito	Controle	-
Eleição	Eleito	Controle	-
Sexo	Sexo	Controle	-
Idade	Idade	Controle	-
Grau de Instrução (INSTRU)	Instrução	Controle	-

Fonte: Elaborada pela autora.

A variável dependente, o **Endividamento**, indica quanto da Receita Corrente Líquida é necessário para quitar o montante das dívidas de curto prazo e longo prazo deduzidas as disponibilidades de caixa.

O **Endividamento Defasado** adota a variável endividamento com uma defasagem com o objetivo de captar o efeito inercial do endividamento. Os municípios que buscam continuamente o endividamento apesar de possuírem a facilidade de crédito demonstram possuir 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. Logo, espera-se que este indicador tenha relação positiva com o endividamento municipal, pois quanto mais endividado for o município, mais propenso em optar por recursos de terceiros para financiar suas atividades.

A variável **Estrutura de Capital** indica o montante de capital de terceiros que está sendo utilizado pela Administração Pública para exercer suas funções. Espera-se que este indicador tenha relação positiva com o endividamento, pois quanto maior a proporção de recursos de terceiros, mais propensos os municípios a se endividarem.

A **Liquidez** é igual a parcela das obrigações que podem ser salgadas com recursos próprios disponíveis, indicando o comprometimento patrimonial e as condições de liquidez da Administração Pública, por meio da relação entre o ativo financeiro e o passivo financeiro. Diante do exposto, 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, devendo à capacidade de financiamento com recursos próprios.

O **Grau de Dependência** evidencia a dependência municipal em relação a recursos de outras esferas governamentais. Este indicador é construído sob a hipótese de que as transferências influenciam negativamente no desempenho fiscal dos governos receptores, expresso pelo baixo esforço e/ou pela expansão dos gastos públicos desses governos, gerando maior endividamento. Logo, 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.

A variável **Despesa com Pessoal** indica a parcela da receita corrente comprometida com despesas de pessoal, esta é uma variável que indica a rigidez orçamentária dos municípios. Espera-se que tenha uma relação positiva com o endividamento municipal sob o pressuposto de que maior dispêndio com pessoal maior é o grau de endividamento dos municípios, visto que, em princípio, municípios que destinam grande parte de suas receitas ao pagamento de pessoal tendem a reduzir os recursos disponíveis para utilização em outras áreas.

A **Despesa com Investimento** busca captar se os investimentos realizados através de operações de créditos de longo prazo vêm ampliando o endividamento municipal, em virtude do financiamento por meio de operações de créditos de longo prazo. Espera-se que este indicador mostre relação positiva com o endividamento, pois, em princípio, 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.

Quanto ao **Partido Político** foi verificado através de uma variável binária, utilizando a classificação realizada no trabalho de Silveira (2010), que classificara os partidos em “1” direita e “0” esquerda, para verificar se a orientação ideológica do prefeito impacta no endividamento público.

D= 0	PAN, PC do B, PCB, PDT, PGT, PHS, PMDB, PMN, PPS, PPS, PRTB, PSB, PSN, PSTU, PT, PT do B, PTB, PTN, PV.
D= 1	PFL, PL, PPB, PP, PRN, PRONA, PRP, PSC, PSD, PSDB, PSDC, PSL, PST, PR, PTC.

Quadro 1: Agrupamento dos partidos por dummies.

Fonte: Realizado pela autora através dos dados de Silveira (2010)

Quanto à variável **Reeleição**, será verificado se o gestor reeleito tende a elevar as despesas públicas e o endividamento dos municípios, para isso, adotar-se-á variável binária, que terá “1” para Gestor reeleito e “0” para o que não foi reeleito. No que tange à variável **Eleição**, o estudo verificará se em ano de eleição há aumento do endividamento. Procurar-se capturar o referido fato através de variável binária, que assumirá o valor “1” para o ano de eleição e “0” para os demais anos. A ideia é verificar se o estudo realizado por Vieira et al. (2012) ocorre também nos municípios cearenses, quando este constatou que, nos anos que acontecem processos eleitorais, os estados brasileiros tendem a elevar os gastos de recursos públicos, contribuindo para o endividamento destes entes.

Verifica-se, ainda, a existência de outras questões relacionadas ao prefeito e que são pouco exploradas pela literatura. Dentre elas, imagina-se que a gestão pode ser influenciada por diversos condicionantes como o **sexo do gestor**, observando se há alguma tendência de endividamento, assim como a **idade e o grau de instrução** (apresentado através de variável binária, sendo atribuído: “0” quem sabe lê e escrever ou fez até o ensino médio completo e “1” para os que possuem ensino superior completo ou incompleto).

5.2. Modelo Econométrico

O método de análise utilizado no presente estudo foi o de dados em painel. Conforme Sonaglio et al. (2010, p. 355) esta técnica constitui em uma combinação de corte transversal com séries de tempo. Logo, um painel tem duas dimensões de variação dos dados, uma espacial e outra temporal. Entre as vantagens do uso dessa técnica estão: a capacidade de captar a heterogeneidade entre as unidades, o aumento da eficiência das estimativas, além de permitir captar a dinâmica do comportamento das unidades. Contudo, torna-se necessário atinar os problemas de autocorrelação e correlação cruzada – entre as unidades individuais no mesmo momento de tempo -, além da heterogeneidade.

A especificação de um modelo de dados em painel consiste em:

$$Y_{it} = \alpha_i + X_{it}\beta + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Temos deste modelo que: α_i é um componente fixo que capta a heterogeneidade entre as unidades de análise, que, nesse estudo, refere-se ao endividamento público e, o subscrito i , sugere que os interceptos podem ser diferentes em cada unidade; X_{it} representa o conjunto de variáveis explicativas, e ε_{it} é o termo de erro [$\varepsilon_{it} \sim iid(0, \sigma_\varepsilon^2)$].

Vale destacar que o objetivo dos dados em painel é obter os estimadores consistentes de β com propriedades desejadas de eficiência, sendo as suposições feitas sobre a correlação entre os termos aleatórios e os regressores o que determina a forma de estimação não tendenciosa dos parâmetros. Dois modelos básicos derivam do modelo (1), um de efeito fixo (EF), quando se supõe que os efeitos individuais α_i podem ser correlacionados com algum regressor de X_{it} e que a correta estimação dos modelos de efeitos fixos requer o controle dessa correlação. A estimação por EF não permite estimativas de características que não variam ao longo do tempo (cor, raça, topografia, etc).

Considerando um contexto de ortogonalidade entre efeito fixo e os regressores e ausência de correlação entre regressores e o termo de erro aleatório $E(\varepsilon_{it}, X_{it}) = 0$, as estimativas de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) e Mínimos Quadrados com variáveis dummy para cada i (LSDV) fornecerão estimadores consistentes. Supondo apenas a segunda proposição, os estimadores de LSDV serão consistentes; os efeitos fixos podem ser estimados também de forma consistente por MQO, quando considerado $E(\alpha_i, X_{it}) \neq 0$ utilizando as variáveis em diferenças (FD-OLS), o que elimina os efeitos individuais.

O outro modelo que deriva de (1) é o modelo de efeitos aleatórios (EA), quando se assume α_i como variável aleatória e não correlacionada com as variáveis explicativas. Formalmente:

$$\begin{aligned} Y_{it} &= \alpha_i + X_{it}\beta + \varepsilon_{it} \\ Y_{it} &= X_{it}\beta + \mu_{it} \end{aligned} \quad (2)$$

Em que: $\mu_{it} = \alpha_i + \varepsilon_{it}$

$\mu_{it} = \alpha_i + \varepsilon_{it}$, com $\varepsilon_i \sim iid(0, \sigma_\varepsilon^2)$ e $u_{it} \sim iid(0, \sigma_u^2)$;

O intercepto representa o valor médio (fixo) comum a todos os interceptos das unidades da amostra, e o erro representa o desvio do intercepto individual de seu valor médio, ou seja, as diferenças no intercepto de cada unidade se refletem no termo de erro, como

verificado em u_{it} , que é o termo de erro composto. No caso do modelo de efeito aleatório é possível obter estimativas para as características invariantes no tempo. Nesse estudo, o modelo econométrico utilizado consiste na utilização de dados em painel descrito como:

$$Y_{it} = X_{it}'\beta + c_i + u_{it} ; \quad i = 1, \dots, 184 ; \quad t = 2001, \dots, 2012. \quad (3)$$

Sendo que Y_{it} representa o vetor da variável dependente (variável endividamento) X_{it} a matriz das variáveis explicativas e de controle (variáveis apresentadas na tabela 1), β o vetor de coeficientes a serem estimados, c_i representa a heterogeneidade não observada no modelo e u_{it} é o erro estocástico onde se supõem que $E(u_{it}|X_{it}, c_i) = 0$. O subscrito i representa a dimensão do *cross-section* e t a dimensão do tempo.

6. ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADO DO MODELO

Antes de apresentar os resultados estimados do modelo analisa-se as estatísticas descritivas das variáveis apresentadas na tabela seguinte.

Tabela 2 - Estatísticas descritivas das variáveis do modelo

	END	EC	LQ	GD	DP	DI
Média	0.2289	0.6211	1.0524	0.9848	0.4844	0.1304
Mediana	0.2000	0.5300	0.7700	1.0121	0.4917	0.1133
Máximo	1.8700	3.8200	36.8900	1.2133	2.0414	0.7068
Mínimo	0.0000	0.0400	0.0000	0.5110	0.0104	0.0000
Desvio Padrão	0.1867	0.3924	1.4434	0.0899	0.0938	0.0849
Coefficiente de Variação	82%	63%	137%	9%	19%	65%
Observações	1680	1680	1680	1680	1680	1680

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

De acordo com os resultados apresentados na tabela acima, verifica-se pelo resultado do coeficiente de variação¹ que as variáveis apresentam uma dispersão muito alta, com exceção das variáveis GD e DP que apresentaram baixa e média dispersão respectivamente.

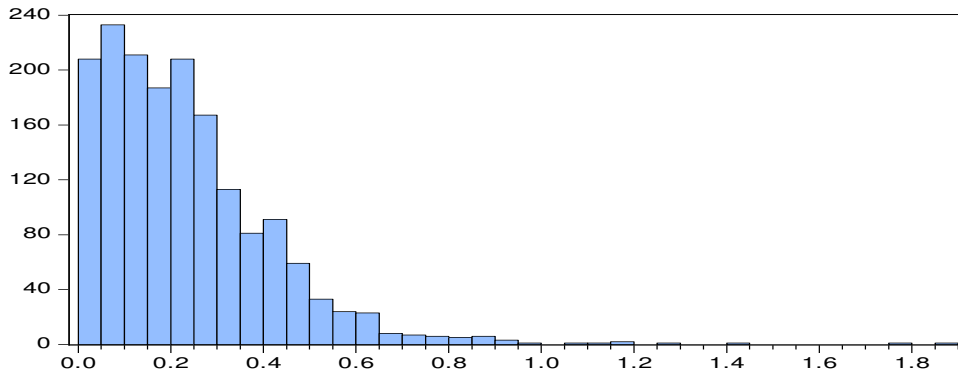
Verifica-se que os municípios com coeficiente de variação inferior a 0,15, ou seja, que apresentaram baixa dispersão foram: Acopiara, Aiuaba, Aquiraz, Banabuiú, Beberibe, Bela Cruz, Caririçu, Granja, Maracanaú, Mauriti, Milagres, Pereiro, Sobral e Tauá, enquanto que os municípios: Croatá, Jaguaruana, Milhã, Mombança, Pindoretama, Reriutaba, Tabuleiro do Norte e Tarrafas apresentaram alta dispersão com coeficiente de variação maior que 1,00.

O gráfico 1 apresenta a média do endividamento dos municípios cearenses no período de 2001 a 2012. Esta análise é importante para subsidiar a interpretação dos coeficientes estimados do modelo de dados em painel, já que estes representam os impactos das variáveis explicativas sobre a variável dependente. Com relação à variável dependente endividamento² (END), a qual demonstra o perfil da dívida pública municipal para o período de 2001 a 2012, observou-se que a maioria dos municípios encontram-se com valores abaixo do limite da LRF, considerando que a média do endividamento encontra-se em 22,89%.

¹ De acordo com a literatura se o coeficiente de variação (CV) < 15% (dispersão baixa); se 15 < CV < 30% (dispersão média) e se CV > 30 % (dispersão alta).

² Este trabalho utilizou como base para a variável determinante de endividamento a equação $END = PP + (PF - AF) / RCL$, conforme trabalhos estudados, considerando a disponibilidade de dados no FINBRA.

Gráfico 1 – Distribuição de frequência da variável dependente END



Fonte: Elaboração própria.

Para atingir o objetivo da presente pesquisa, que é o de analisar se os indicadores propostos são determinantes do endividamento dos municípios cearenses, foi efetuada a regressão, por meio da técnica Dados em Painéis, das variáveis financeiras, endividamento defasado, estrutura de capital, liquidez, grau de dependência, despesa com pessoal, despesa de investimento, bem como as variáveis de controle representadas pelo: partido político, sexo, idade e grau de instrução do prefeito, reeleição e ano eleitoral, cujos resultados são apresentados na tabela 2 abaixo:

Tabela 3 – Resultado do Modelo Econométrico

Variável	Coefficiente	Erro padrão	Estatística t	Prob.
C	-0.028189	0.032759	-0.860472	0.3897
END(-1)	0.077042	0.014865	5.182749	0.0000
EC	0.401866	0.009067	44.32220	0.0000
LQ	-0.000627	0.002115	-0.296404	0.7670
GD	-0.069673	0.026459	-2.633209	0.0086
DP	0.139775	0.024172	5.782631	0.0000
DI	0.108907	0.023907	4.555403	0.0000
PARTIDO	-0.012516	0.003828	-3.269851	0.0011
REELEITO	0.009005	0.002812	3.202213	0.0014
ELEICAO	0.006629	0.002665	2.487522	0.0130
SEXO	-0.002760	0.006364	-0.433740	0.6646
IDADE	-0.000290	0.000214	-1.356881	0.1751
INSTRU	-0.000915	0.003543	-0.258369	0.7962
Teste de Hausman	Estatística	Graus de Liberdade	P-Valor	
	451.89059	12	0.0000	
Estatísticas Ponderadas				
R ²	0.915498			
R ² Ajustado	0.902080			
Estatística - F	68.22706	P-valor	0.0000	
Durbin - Watson	1.692104			
Estatísticas Não Ponderadas				
R ²	0.678619			
Durbin - Watson	2.085130			

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com os resultados da Tabela 2, verifica-se que o teste de Hausman rejeita a 1% a hipótese nula do painel com efeitos aleatórios, nesse caso estimou-se o modelo de dados em painel com efeitos fixos sendo os erros padrões consistentes com a presença de heterocedasticidade e autocorrelação nos resíduos. O modelo se mostra bem ajustado, pois apresenta um coeficiente de ajustamento igual a 0,91. Os resultados mostram, também, que a variável liquidez (LQ), incluída sob o pressuposto de que aumento da liquidez resulta em diminuição do endividamento municipal, bem como as variáveis de controle, sexo, idade e grau de instrução (INSTRU), não se mostraram estatisticamente significantes, não apresentando influência no endividamento municipal.

A variável Endividamento Defasado (END (-1)) apresentou relação positiva, conforme previsto, indicando que o endividamento do exercício anterior causa elevação do endividamento corrente. De acordo com os resultados, o aumento de uma unidade endividamento do exercício anterior, o endividamento corrente eleva-se em 0,07.

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 de longo prazo. Esta variável indica que, o aumento de uma unidade na estrutura de capital dos municípios cearenses ocasiona o aumento de 0,4 no endividamento, sendo a que possui maior impacto no endividamento público.

Quanto ao Grau de Dependência (GD), por sua vez, apresentou relação contrária à prevista inicialmente. Esperava-se uma relação positiva, sob o pressuposto de que quanto maior dependência de transferências intergovernamentais maior seria o 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. Logo, a cada uma unidade de aumento do grau de dependência municipal, o endividamento municipal apresenta redução de 0,069. Este resultado indica que as transferências intergovernamentais tendem a reduzir a necessidade dos municípios de obterem financiamento via empréstimos.

Observa-se, portanto, que o resultado apresentado na presente pesquisa não corrobora com o exposto por Giuberti (2005), quando este afirmara que as transferências intergovernamentais influenciariam negativamente no desempenho fiscal dos governos receptores, expresso pelo baixo esforço fiscal e/ou pela expansão dos gastos públicos desses

governos. Pelo contrário, o resultado encontrado é o efeito negativo das transferências sobre o endividamento, sugerindo que as transferências intergovernamentais constituem substituto para o endividamento.

A variável Despesa de Pessoal (DP) apresentou relação positiva com o endividamento municipal, conforme se esperava, tendo em vista que a 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 0,139. A variável Despesa com Investimento (DI) também se apresentou de forma positiva, ou seja, o aumento de uma unidade de despesa de investimento implica no aumento de 0,10 no endividamento.

É oportuno destacar que, os resultados aqui encontrados para as variáveis financeiras, coincidem, em parte, com os resultados obtidos por Macedo e Corbari (2009). Estes analisaram os determinantes financeiros dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes. Os trabalhos distinguem-se quanto ao resultado da Liquidez e da Despesa de Investimento, pois, enquanto no trabalho apresentado pelos referidos autores, foi encontrado grau de significância na Liquidez e Despesa com Investimento sem significância, o presente trabalho encontrou o oposto desse resultado.

Verificou-se que a orientação ideológica do prefeito, através do seu partido político, os gestores que são de partidos de direita são mais conservadores, sugerindo que tendem a um maior equilíbrio fiscal, uma vez que foram estatisticamente significantes, revelando influência negativa sobre o endividamento. Logo, há uma diminuição de 0,01 no endividamento quando o município é gerido por um prefeito de direita.

Vale destacar que, conforme trabalho de Silveira (2010) os gestores esquerdistas tendem não apenas a gastar mais, mas também a transferir mais a eleitores pivotais, provavelmente através de programas assistencialistas. Este fato pode ter contribuído para que os de direita, por serem mais conservadores, acabem diminuindo o endividamento.

A variável Eleição apresentou-se estatisticamente significativa, embora apresente baixa influência havendo, em anos eleitorais, o aumento de apenas 0,006 no endividamento. Observa-se que o aumento do endividamento em anos eleitorais nos municípios cearenses confirma os trabalhos de Tabellini e Alesina (1990) citado por Costa (2008), bem como o de Vieira et al. (2012) quando destacam que, em anos eleitorais, os gestores tendem a elevar os

gastos de recursos públicos contribuindo para o endividamento. Vieira et al. (2012) explana que este fenômeno pode ser explicado pelo fato de alguns gestores públicos necessitarem honrar compromissos assumidos ao longo de seus mandatos e, para tanto, contraíam dívidas que acabam sendo suportadas por seus sucessores.

Observa-se que a variável *Reeleição* é estatisticamente significativa, sugerindo que gestores reeleitos tentem a aumentar o endividamento em 0,009.

7. CONCLUSÃO

A LRF é uma ferramenta importante para o modelo de gestão fiscal responsável a ser adotada pelos gestores cearenses. Ela impõe um controle por meio de metas de equilíbrio orçamentário e de limites fiscais, os quais podem ser mensurados pela contabilidade, o que possibilita a análise de sua influência sobre o endividamento municipal, além de estabelecer regras para os gestores em anos eleitorais, restringindo o endividamento público nesse período.

Observando o contexto do endividamento público, e as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, o presente trabalho buscou verificar quais os indicadores que são determinantes no endividamento público dos municípios cearenses. Para tanto, foi realizado um estudo econométrico que utilizou como variável dependente o endividamento público, variáveis preditoras, as quais foram compostas por indicadores financeiros: endividamento passado, estrutura de capital, liquidez, grau de dependência, despesa com pessoal e despesa com investimentos. Contudo, além dessas variáveis, imaginou-se que outros condicionantes poderiam impactar no endividamento, sendo denominadas variáveis comportamentais “políticas”, por referirem-se direta ou indiretamente ao prefeito: sexo, idade, o grau de instrução, o partido político, a reeleição e a gestão em ano eleitoreiro.

O universo da pesquisa consistiu no estudo dessas variáveis no período de 2001 a 2012, dos 184 municípios cearenses, através de dados em painel. Constatou-se que as variáveis Endividamento Defasado, Estrutura de Capital, Grau de Dependência, Despesa com Investimento, Despesa com Pessoal, Partido, Reeleição e ano de Eleição são fatores relevantes e que explicam a evolução do endividamento dos municípios cearenses, no período de 2001 a 2012.

Os resultados indicaram que a Estrutura de Capital possui a maior influência sobre o endividamento público, sendo de 0,4. As variáveis Despesa com Pessoal, Despesa com Investimento e Reeleição apresentam relação positiva. Contudo, há uma baixa influência na determinação do endividamento dos municípios cearenses, sendo determinantes na proporção de 0,13; 0,10; 0,009, respectivamente. Quanto à influência da Reeleição, observa-se que o resultado encontrado está em conformidade com o estudo de Nakaguma e Bender (2004).

Foi confirmado os estudos de Tabelline e Alesina (1990) citada por Costa (2008), bem como de Vieira et al. (2012) quanto ao fato de em anos eleitorais haver aumento do

endividamento público. No caso dos municípios cearenses a influência desse indicador foi de 0,006.

Os resultados sugerem que partidos de direita têm relação negativa com o endividamento, o que resulta na redução deste em 0,012. Provavelmente isto ocorra por estes serem mais conservadores, enquanto os partidos de esquerda, conforme preceitua Silveira (2010) tendem a gastar mais, principalmente com programas assistencialistas. Constatou-se que a Liquidez, da qual se esperava uma relação negativa com o endividamento, não alcançou significância, assim como as variáveis: sexo, grau de instrução e idade do prefeito.

Ressalta-se que os resultados encontrados por esta pesquisa estão limitados aos municípios cearenses, no período de 2001 a 2012, pós LRF. Além disso, a limitação está relacionada, também, às variáveis selecionadas, de natureza financeira e as que denominamos comportamentais “políticas”. Dessa forma, sugere-se a aplicação de pesquisas que investiguem outros fatores como regionais, educacional, geográficos e econômicos que possam determinar o endividamento municipal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.**

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa, Brasília, DF, 5 mai.2000.

_____. **Complementar nº. 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Diário Oficial [da] República Federativa, Brasília, DF, 28 mai.2009.

BERNARDO, Flávio Couto. **A Lei de Responsabilidade Fiscal como Mecanismo de Implementação.** In: Congresso Nacional do CONPEDI, 2008, Brasília. Anais... Brasília: CONPEDI, 2008.

BORGES, Glenda Santos de Almeida. **Os Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no Endividamento Municipal: Uma Análise para o Estado do Piauí.** 2010. Dissertação (Mestrado em Economia). Curso de Pós – Graduação em Economia – CAEN, Universidade Federal do Ceará, 2010.

CASTRO, Francisco Régis Xavier Moura e. (Coord.). **Apontamentos sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal.** Belo Horizonte: Atricon, 2000.

CORBORI, Ely Célia. **Grandes Municípios Brasileiros: Estrutura do Endividamento e Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2008. Dissertação (Mestrado em Contabilidade). Universidade Federal do Paraná, 2008.

COSTA, José Fernandes. **Reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros.** Disponível em: http://www.congressocfc.org.br/hotsite/trabalhos_1/334.pdf. Acesso em: 1 dez. 2013.

FIORANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. **Finanças Públicas Municipais: Uma Reflexão sobre os Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal.** Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Capitulo2_30.pdf. Acesso em: 10 nov. 2013.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**, 3^a. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

GIUBERTI, Ana Carolina. **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.

MACEDO, Joel de Jesus; CORBORI, Ely Célia. **Os Determinantes Financeiros do Endividamento dos Municípios Brasileiros: Uma Análise Econométrica.** In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD, 33. 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2009.

MENDES, Roger da Fonseca. **Gestão Fiscal e Crescimento Econômico: O Caso dos Governos Estaduais do Nordeste a partir da Vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2009. Dissertação (Mestrado em Economia). Curso de Pós – Graduação em Economia – CAEN, Universidade Federal do Ceará, 2009.

MENEZES, Rafael Terra. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as categorias e funções de despesas dos municípios brasileiros (1998 a 2004)**. Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

MELO, Clovis Alberto Vieira de; SOUZA, Saulo; BONFIM, Washington Luís de Sousa. **Federalismo e Bons Governos: uma análise política da gestão fiscal dos municípios**. In: Encontro Anual da ANPOCS, 2012, São Paulo. Anais... São Paulo: ANPOCS, 2012.

MELLO, G. R. de; MACEDO, F. de Q.; TAVARES FILHO, F. **Identificando o endividamento dos Estados Brasileiros: uma proposta através de análise discriminante**. São Paulo: 2006. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/3504/3174>. Acesso em 15 nov. 2013.

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; SLOMSKI, V. **Fatores que Influenciam o Endividamento dos Estados Brasileiros**. 2009. Disponível em: <http://www.rco.usp.br/index.php/rco/article/view/109/97>. Acesso em: 12 nov. 2013.

NAKAGUMA, M. Y. & BENDER, S. A **Emenda da Reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: Impacto sobre ciclos políticos e performance fiscal dos estados (1986-2002)**. Revista Economia Aplicada, V. 10, n. 3, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502006000300005&script=sci_arttext. Acesso em 10 de Nov de 2013.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil**. 4ªed. São Paulo: Atlas, 2009.

Secretaria do Tesouro Nacional - STN. **Resolução nº 40**, de 9 de abril de 2002. 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, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.

_____. **Resolução nº. 43**, de 2001 do Senado Federal, que 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. [on-line]. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=234195&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB>. Acesso em 2 de fev. 2014.

_____. **Balço Anual.** Disponibilizado em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/sistn.> Acesso em: 1 nov. 2013.

_____. **Relatório de Gestão Fiscal.** Disponibilizado em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/sistn.> Acesso em: 5 nov. 2013.

SILVEIRA, Georgeana Amaral Maciel da. **A ECONOMIA POLÍTICA DE GASTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS NO BRASIL.** 2010. Dissertação (Mestrado em Economia). Curso de Pós – Graduação em Economia – CAEN, Universidade Federal do Ceará.

SONAGLIO, Cláudia Maria et al. **Evidências de Desindustrialização no Brasil: Uma Análise com Dados em Painel.** *Economia Aplicada*, v.14, n.4, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecoa/v14n4/a05v14n4.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2014.

Tribunal Superior Eleitoral – TSE, **Consulta de Resultados Eleitorais. 2001/2012.** Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes>. Acesso em 20 jan. 2014.

UMBELINO, Daniel Charley Ferreira. **Gestão Fiscal e Crescimento Econômico: Evolução da Gestão Orçamentária e Fiscal dos Estados do Brasil a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal – Período 2001 – 2008.** 2011. Dissertação (Mestrado em Economia). Curso de Pós – Graduação em Economia – CAEN, Universidade Federal do Ceará.

VIEIRA et al. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Comportamento do Endividamento dos Estados Brasileiros: Uma análise de dados em painel de 2000 a 2010.** *In: ENCOTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO – ENAPG*, 2012, Salvador. **Anais...Bahia: ANPAD**, 2012.