



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA - CAEN
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA - MPE**

GLENDIA SANTOS DE ALMEIDA BORGES

**OS EFEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO ENDIVIDAMENTO
MUNICIPAL: UMA ANÁLISE PARA O ESTADO DO PIAUÍ**

**FORTALEZA
2010**

GLENDASANTOS DE ALMEIDA BORGES

**OS EFEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO ENDIVIDAMENTO
MUNICIPAL: UMA ANÁLISE PARA O ESTADO DO PIAUÍ**

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Economia – Mestrado Profissional – da Universidade Federal do Ceará - UFC, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia.

Área de Concentração: Economia do Setor Público

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Carneiro Linhares

**FORTALEZA
2010**

GLENDA SANTOS DE ALMEIDA BORGES

OS EFEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE PARA O ESTADO DO PIAUÍ

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Economia – Mestrado Profissional – da Universidade Federal do Ceará - UFC, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia. Área de Concentração: Economia do Setor Público

Data de Aprovação: **26 de fevereiro de 2010.**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fabrício Carneiro Linhares
Orientador

Prof. Dr. Paulo Rogério Faustino Matos
Membro

Prof. Dr. Ricardo Brito Soares
Membro

Ms. Christiano Modesto Penna
Membro

Dedico este trabalho ao arquiteto do universo.

AGRADECIMENTOS

A Deus, em primeiro lugar, pela maravilha da vida.

À minha amada família pela compreensão e paciência nos momentos furtados, pelo apoio e pelo amor incondicional.

“Quando existe avanço tecnológico sem avanço social, surge, quase automaticamente, um aumento da miséria humana.”

(Michael Harrington)

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF procura, em seu bojo, imprimir a austeridade quando na efetivação dos gastos públicos. A sua finalidade é equilibrar os gastos públicos imprimindo em seu contexto uma nova perspectiva fiscal. O presente trabalho aplica uma modificação da metodologia proposta por Macedo e Corbari (2009) para avaliar os efeitos da LRF no endividamento municipal, tendo como base de dados os municípios do estado do Piauí. Posto que a LRF foi implantada em 2000, o objetivo do trabalho é verificar se houve alteração no endividamento municipal a partir da implementação desta lei. O estudo sugere que os municípios piauienses reduziram seus endividamentos em aproximadamente 7% após a implementação da LRF.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Gastos Públicos. Endividamento. Municípios.

ABSTRACT

The Fiscal Responsibility Law - LRF demand in its core print austerity when the realization of public spending. Its purpose is to balance the spending by printing in its context a new fiscal perspective. Based on this scenario objective with this research to develop an assessment on the effects of LRF on municipal indebtedness, based on data from the municipalities of Piauí created before 1997. The analytical criterion to verify the relationship of the LRF established in 2000, with the municipal debt before and after its advent. The methodology for assessing these scenarios is a structured literature review presenting the situation discussed related to the theme, talking about the variables involved, and an aggregate econometric model representing important government revenue that explain the indebtedness of municipalities. The study suggests that Piauí's municipalities reduced its indebtedness by approximately 7% after the implementation of the LRF.

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Public Spending. Debt. Municipalities.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Indicadores de Gestão Financeira e sua Relação com o Endividamento.....	25
TABELA 2 - Estatísticas Descritivas dos Indicadores.....	27
TABELA 3 - Estimativas para Modelo com Dados Agrupados.....	31
TABELA 4 - Estimativas para Modelo com Efeito Fixo.....	32

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO.....	13
2.1	Os Efeitos do Endividamento Público.....	14
2.2	Os Gastos dos Municípios.....	16
2.3	O Orçamento Público.....	17
2.4	A Lei de Responsabilidade Fiscal.....	18
3	A INFLUÊNCIA DA LRF NOS INDICADORES FINANCEIROS MUNICIPAIS.....	21
4	OS EFEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL DO PIAUÍ: UMA ANÁLISE DE DADOS EM PAINÉIS.....	25
4.1	Dados.....	25
4.2	Metodologia.....	28
4.3	Resultados e Discussões.....	31
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	34
	REFERÊNCIAS.....	36

1 INTRODUÇÃO

O endividamento do setor público, a exemplo da própria União, é verificado quando as receitas não são suficientes para cobrir as despesas. Historicamente, no Brasil os entes públicos não buscaram cumprir um ordenamento que propusesse o ajuste fiscal e a austeridade na gestão dos recursos públicos, como consequência dessa ação criou-se, provavelmente no setor público, a cultura do endividamento.

A palavra que predominou por muitos anos no cenário das administrações públicas foi o déficit. Contudo, pós Estado democrático de direito, marcado pela Constituição Federal de 1988, verifica-se que paulatinamente vão sendo criados mecanismos com propostas eficientes quando na gestão dos recursos públicos.

Neste caso, a Lei 1.101 de 04 de maio 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal, é um exemplo da nova configuração que se inscreve no contexto do setor público e a legislação relacionada. Além disso, percebe-se, também, um maior rigor dos órgãos fiscalizadores, a exemplo do Tribunal de Contas da União e dos Estados, pertencentes ao poder legislativo. Apesar do novo modelo de gestão pública ter provocado a diminuição do endividamento público, ainda persiste em alguns casos gestões marcadas pelo endividamento, principalmente em regiões pauperizadas do país, como é o caso dos municípios da região Nordeste, e nesse contexto se inserem os localizados no Estado do Piauí.

Historicamente o Estado do Piauí teve como uma de suas problemáticas, no contexto do setor público, o endividamento dos municípios. Essa situação se configurou principalmente até o início da década de 2000, onde os governos sucessivamente acumulavam meses de déficits, caracterizando um problema de governo e de Estado.

Após a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal, no entanto, observa-se a implantação de um novo modelo de ajuste das receitas e das despesas, que num médio prazo sana tal problemática, dada a obrigação dos

gestores públicos a diminuir gastos, como também a enxugar a máquina pública, balizados em princípios como eficiência e economicidade, por exemplo. Partindo deste cenário indaga-se: Qual a situação de endividamento dos municípios piauienses após a implantação de lei de responsabilidade fiscal? Partindo dessa questão norteadora estruturaram-se como objetivos desse estudo os seguintes: O objetivo geral é avaliar a relação da Lei de Responsabilidade Fiscal com o endividamento público. Como objetivos específicos descrevem-se o cenário de gestão das contas públicas antes da Lei de Responsabilidade Fiscal; avaliam-se os principais aspectos disciplinadores da gestão pública coadunados com a Lei de Responsabilidade Fiscal e verifica-se a relação da eficiência das contas públicas no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal, no tocante ao padrão de endividamento praticado nos municípios.

O ambiente de gestão pública, observado pós-promulgação da Constituição Federal de 1988 e neste intere princípios da eficácia, economicidade e a própria celeridade, gradativamente vão se incorporando às administrações públicas, em todas as esferas, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, trazendo consigo uma gestão pública mais sofisticada e balizada no interesse coletivo.

A partir deste contexto novas legislações foram criadas na perspectiva de moralizar as contas públicas e sua respectiva gestão. Um exemplo significativo que trouxe mudanças concretas aos entes nacionais foi a Lei de Responsabilidade Fiscal, que propiciou a correção de ações, antes salientadas na ineficiência, como o endividamento praticado pelos municípios piauienses.

Inúmeros estudos na literatura especializada foram desenvolvidos verificando a inter-relação da LRF com o endividamento público, a exemplo de Chieza, Araújo e Silva Júnior (2008), que verificam os Impactos da Lei de responsabilidade Fiscal sobre os componentes de despesa dos municípios do Rio Grande do Sul; Corbari (2006) que observa os Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no Endividamento Municipal; Fiorante, Pinheiro e Vieira (2009) que apresentam a Lei de Responsabilidade Fiscal e as finanças públicas municipais e seus impactos sobre despesa com pessoal e endividamento e Giuberti (2005) que

analisa os Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros. Grande parte destes estudos aponta para um menor endividamento público após a implementação da LRF.

Uma pergunta de interesse que surge neste contexto é: qual foi o real efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios piauienses? O presente trabalho busca responder a esta pergunta com base nas modelagens econométricas sugeridas por Costa (2008) e Macedo e Corbari (2009). Tal modelagem tem como variável dependente o endividamento público e; como variáveis preditoras, o endividamento defasado, a estrutura de capital, a liquidez, o grau de dependência, as despesas com pessoal e as despesas com investimento; sendo possível analisar qual o efeito destas variáveis no nível de endividamento dos municípios Piauienses através de uma *dummy* temporal que fixa o momento da implementação da LRF.

O presente trabalho está dividido em 4 capítulos, onde o primeiro contextualiza a temática “endividamento público municipal”; o segundo capítulo observa considerações elementares sobre o endividamento público, o terceiro capítulo trata de questões sobre o endividamento público em termos comparados e finaliza-se com a discussão da relação da LRF com o endividamento público municipal no estado do Piauí.

2 O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

Inúmeros países têm adotado ferramentas poderosas para controlar o endividamento e o aumento dos gastos públicos. Como exemplos, conforme Costa (2008) que elabora importante estudo sobre o endividamento público municipal dos municípios brasileiros e a LRF cita Estados Unidos, Nova Zelândia, Argentina e o próprio Brasil (que aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). A partir das considerações dispostas por esse autor discutem-se esses mecanismos e sua eficiência para combater o endividamento público.

Nos Estados Unidos, por exemplo, Costa (2008) argumenta que foram implementadas regras fiscais com resultados expressivos. Em 1985, foi implementada a Lei *Gramm-Rudman-Holings*, sobre o equilíbrio do orçamento e controle do déficit, que visava à redução do déficit gradual para 5 anos. Surge também em 1990, o *Budget Enforcement Act* (BEA) que visava a controlar os gastos e receitas, impondo limites anuais sobre os gastos e restrições a novas Leis. Nota-se que ao instituir novas regras para o controle do gasto público a dinâmica efetuada se direciona para o lado da restrição, do limite e do equilíbrio, ferramentas fundamentais para a construção da austeridade nesse campo.

Na Nova Zelândia, Costa (2008) cita que a regra fiscal que surgiu em 1994, com o *Fiscal Responsibility Act* (FRA), tem como baliza a transparência das contas públicas, tendo como objetivos os seguintes: maior visibilidade das políticas públicas, fiscais e econômicas; o orçamento como uma peça de planejamento em longo prazo; análise antecipada do impacto agregado do orçamento; emissão de relatórios fiscais; e apresentação de uma linguagem acessível aos parlamentares e ao cidadão. A linguagem da transparência é outra ferramenta fundamental para a execução de uma lei fiscal eficaz. Isso contribui para o controle dos setores da sociedade organizada, além do próprio cidadão que pode se ocupar de como o dinheiro público está sendo aplicado. Nesse contexto, quando na elaboração e execução de orçamentos futuros, os critérios para sua efetivação tendo como ferramenta a transparência pode tornar-se mais sofisticado.

Nesse sentido a regra impõe ao governo uma gestão fiscal responsável tendo objetivos como: diminuir e manter a dívida pública para patamares aceitáveis; estabelecer metas para graus de riqueza líquida que suportem alguns choques; administrar os riscos sobre o Tesouro; delinear políticas que possam prever o nível e a estabilidade dos tributos, como o *New Zealand Treasury Department*, em 1995.

Na União Européia, em 1992, diversos países europeus criaram a Comunidade Econômica Européia (CEE), celebrada através do Tratado de Maastrich que possui *status* constitucional. Tinha como objetivos a estabilidade econômica, o déficit público nominal anual inferior a 3% do PIB, a dívida pública inferior a 60% do PIB, o limite para a inflação de até 1,5% da média de três países que faziam parte com menor taxa de inflação e punição aos membros pelo não cumprimento das normas. Kennedy e Robbins (2001 *apud* COSTA, 2008) corroboram evidências da efetividade do tratado sobre os ajustes fiscais promovidos pelos países europeus na década de 90.

2.1 Os Efeitos do Endividamento Público

Para a economia de um país, os efeitos dos déficits públicos e o acúmulo de dívidas podem gerar menor crescimento do PIB e elevação das taxas de juros. Com dívida maior, aumenta o custo de captação do Governo, elevando as taxas de juros (DORNBUSCH; FISCHER, 1982 *apud* COSTA, 2008). A elevação dos juros causa um *crowding out* dos investimentos privados (aumenta o custo do investimento privado), reduzindo o crescimento econômico. Nesse caso, portanto, o endividamento público provoca efeitos nocivos importantes na conjuntura e estrutura econômica de um país.

No Brasil, após sucessivos déficits fiscais e medidas de ajustes fiscais de curto prazo e pontuais, foi promulgada em maio de 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para disciplinar os gastos públicos e controlar o endividamento do governo. A LRF é uma norma orçamentária para conter os déficits públicos e o

endividamento, e que se espelha em normas de países como os Estados Unidos e a Nova Zelândia, com o intuito de atingir um equilíbrio fiscal. (*op. cit.*)

A LRF impõe limites para o endividamento público e 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 a melhoria dos serviços públicos. A LRF delimita os gastos públicos com o endividamento e com pessoal, além de controlar os aspectos orçamentários desde sua elaboração até a sua execução, através de uma ação planejada e transparente. Em relação ao limite de endividamento, a LRF fixa que a dívida consolidada líquida não poderia ultrapassar a receita líquida corrente na proporção de duas vezes para os Estados e o Distrito Federal, e na proporção de 1,2 vezes para os Municípios. Diferentemente de tentativas anteriores para limitação dos gastos públicos, a LRF trouxe como inovação o planejamento governamental via orçamento e a punição para os maus gestores públicos. (BRASIL, LRF, 2000)

Até a década de 80, teorias como a Lei de Wagner, de 1890, ou Lei dos dispêndios públicos crescentes (GANDHI, 1971 *apud* COSTA, 2008), e outras da oferta e demanda por políticas públicas, buscavam explicar o acúmulo de dívidas resultantes das ações do governo. Verifica-se, portanto, que há uma preocupação antiga com a questão do endividamento público. Outro modelo importante intitulado *tax smoothing* (BARRO, 1979 *apud* COSTA, 2008), por exemplo, explica que o déficit público é resultante das ações do governo para diminuir os problemas com as variações dos tributos.

Alesina e Perotti (1994 *apud* COSTA, 2008) encontram evidências empíricas que explicam os déficits pelas ações dos governantes – *benchmark*. Os fatores político institucionais, tais como o sistema eleitoral, as instituições orçamentárias e a forma federativa, também buscam explicar o avanço da expansão dos gastos, o déficit e o endividamento públicos, porém vários modelos econométricos, em trabalhos importantes sobre a LRF mostraram que essas variáveis apresentam associação com o endividamento municipal. Percebe-se, portanto, que diversos estudos relevantes tentam explicar teoricamente as razões

que impulsionam o endividamento público, ambientando essa problemática em contextos complexos e que demandam uma visão multifatorial.

2.2 Os Gastos dos Municípios

Com a introdução da correção monetária sobre os títulos públicos através da Lei 4.320/64, surge a possibilidade para o governo de financiar seu déficit com a emissão destes títulos. Com isso, a evolução da dívida pública fica atrelada à taxa de câmbio e sua flutuação, levando ao aumento da dívida quando há desvalorização cambial, que no Brasil está atrelada ao dólar americano. Essa realidade vivenciada pela estrutura pública brasileira mostra as decisões equivocadas sobre os gastos públicos e denotando no longo prazo um maior endividamento em todas as esferas administrativas (COSTA, 2008).

A partir da década de 1970, o endividamento público municipal tem início no Brasil com a descentralização política e administrativa e com a captação de recursos externos. O Federalismo fiscal também contribui para o endividamento porque a Constituição Federal define as repartições de receitas entre os entes da Federação, mas não define as ações de cada ente na prestação de serviços públicos (MENDES, 2002 *apud* COSTA, 2008). Percebe-se que pressões da sociedade pela expansão dos gastos dos governos subnacionais também concorrem para o déficit fiscal. Corroboram o estudo realizado por Velasco (1997) em que os governos subnacionais tomam decisões de gastos sem a disponibilidade da receita própria para cobrir os mesmos. Fica evidenciado que o componente de popularidade política sobressai-se sobre o componente de austeridade fiscal, elemento que amplia o endividamento público, agravando as contas e ampliando a complexidade da problemática.

Além disso, os Governos subnacionais podem usar a dívida como fator estratégico (ALESINA; TABELLINI, 1987). Visto que a União socorre os estados e municípios ao longo das décadas, pode-se citar a Lei de número 7.976 de 1989 e a Lei número 8.727 de 1993. Em 1997, com a Lei de número 9.697, ocorre outro

auxílio da União aos governos locais, mas desta vez através de contratos e prevendo penalidades. Tais execuções permitiram a perpetuação da má gestão dos recursos públicos.

Fatores comportamentais, como a falta de penalidade às gestões ineficazes, a transparência fiscal e o entendimento que a dívida não deve ser liquidada, mas refinanciada, têm contribuído negativamente para o equilíbrio fiscal. Nunes e Nunes (2003) comentam sobre a possibilidade de financiamento através do endividamento.

Por todos esses motivos, a LRF pode ser considerada uma relevante ferramenta para a disciplina fiscal dos entes da federação, pois, dentre seus inúmeros objetivos, destaca-se o controle do endividamento através de regras e limites, fatores que em outras conjunturas de gestão pública não eram considerados.

2.3 O Orçamento Público

As instituições orçamentárias são todas as regras e formas de regulação que incluem a elaboração, a sanção e a execução do orçamento como mencionam Alesina e Perotti (1996, *apud* COSTA, 2008). Também são identificadas como instituições orçamentárias que regem o procedimento as instituições hierárquicas e as instituições colegiadas. Na primeira, a elaboração do orçamento é de competência do Primeiro Ministro ou Ministro da Fazenda, limitando o legislativo para apresentar emendas. Na segunda, ambos o executivo e o legislativo participam igualmente. Evidências empíricas demonstram que os resultados fiscais, considerando a disciplina e o ajuste fiscal, são maiores para as instituições hierárquicas. Comparando-se com as instituições colegiadas, a transparência dos procedimentos orçamentários leva à disciplina fiscal, elemento fundamental para os ajustes e equilíbrios das contas públicas. Na doutrina, no entanto, alguns críticos verificam o orçamento público como uma peça de ficção, dados os fatores conjunturais que ocorrem ao longo do tempo que mudam as previsões de gastos e ocupam outro espaço, além do disponibilizado pelo orçamento.

Alesina e Perotti (1995 *apud* COSTA, 2008) estudaram a imposição de regras orçamentárias e diversas normas de procedimentos orçamentários, trabalhando com informações dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, confirmando que as instituições afetam o déficit público. Poterba (1996) conclui que a redução de déficits está associada a limites impostos para o endividamento.

Alesina *et al.* (1999), em estudo realizado nos países da América Latina no período de 1980 a 1990, confirmam que a associação de procedimentos orçamentários hierarquizados contribui para uma maior disciplina fiscal.

2.4 A Lei de Responsabilidade Fiscal

A literatura aponta diversos fatores que influenciam o endividamento público, dentre essas causas encontram-se a própria Lei de Responsabilidade Fiscal. Existe uma unanimidade nos estudos sobre endividamento público que mostram a eficiência desse mecanismo como um instrumento importante na busca pela austeridade. Os componentes que estruturam a LRF são os responsáveis por essa efetivação a exemplo da regras para o endividamento e dívida, regras para despesas com pessoal, regras do planejamento governamental e a própria transparência. Nesse espaço Costa (2008, p. 04) discorre sobre cada ponto desses:

Regras para o Endividamento e Dívida - A LRF versa nos artigos 29 a 42 sobre a proibição da União de conceder empréstimos ou refinarciar a dívida dos Estados e Municípios, impõe limites para a dívida consolidada, cria procedimentos de controle e aplicações de penalidades. No artigo 52, da Constituição Federal, a competência é privativa do Senado Federal para fixar os limites da dívida consolidada. O Senado Federal, através da resolução número 40 de 2001, fixou os limites para os Estados e Municípios, na proporção de duas vezes a receita corrente líquida para os Estados e Distrito Federal e de 1,2 vez para os Municípios e prazo para o enquadramento de quinze anos para os Estados e Municípios que estivessem, em 31 de dezembro de 2001, superior ao limite fixado. Fixou também a razão de 1/15 à redução do excedente. O Senado Federal edita a resolução número 20 de 2003 prorrogando o prazo para o enquadramento até 01.05.2005. Quanto aos ajustes sobre o limite excedido, ocorrerá o monitoramento quadrimestral para o cumprimento do limite; deverá ser eliminado todo o excesso até o término do terceiro quadrimestre, e 25% no final do primeiro quadrimestre. Permanecendo o excesso, o ente ficará

proibido de realizar operações de crédito tanto interno como externo. Impõe-se também a necessidade de resultados primários para recondução da dívida ao limite e limitação de empenho. Além disso, o ente fica proibido de receber transferências voluntárias caso não cumpra os prazos. É instituída a “Regra de Ouro”, proibição de contrair empréstimos para as despesas correntes. Destacando-se os mecanismos de controle das finanças públicas para os anos de eleição.

A disciplina sobre o endividamento é bastante severa. Na realidade a constituição da lei imprime para o gestor um rigoroso instrumental que limita seus gastos e impõe falta de alternativas, caso ultrapasse esses limites, dispondo dessa forma a necessidade de elaborar planejamentos mais sofisticados.

No que tange às regras com despesa com pessoal Costa (2008, p. 05) assinala:

Regras para a Despesa com Pessoal - São de caráter obrigatório e fazendo uma análise total das despesas na maioria dos Estados e Municípios, percebe-se que há maior representatividade. Várias regras institucionais ao longo do período buscaram o controle desta despesa, impondo limites. Atualmente o limite para a União é de 50% da receita corrente líquida e para os Estados e Municípios 60% da receita corrente líquida. A LRF impõe sanções e punições para os gestores públicos.

Uma das problemáticas vivenciadas pelos gastos públicos se referia as despesas com pessoal. Esse componente se constituía em uma importante variável responsável pelo déficit público. Alguns gestores utilizavam a máquina pública, por exemplo, como instrumento eleitoral, ampliando a folha de pagamento além das possibilidades de endividamento dos municípios. A introdução de percentuais limitando essa conta trouxe outro cenário para os gastos públicos.

Na variável planejamento governamental as regras são assim sintetizadas.

Regras para o Planejamento Governamental - O planejamento tem como objetivo aperfeiçoar os recursos disponíveis para a administração pública. Visa o controle dos déficits orçamentários, equilíbrio entre as receitas e despesas e controle da dívida pública. O resultado primário é utilizado como parâmetro para a execução orçamentária. Determina a inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de metas fiscais para os anos subseqüentes e que haja a compatibilidade entre o orçamento e as metas fiscais na Lei Orçamentária Anual (LOA). A Lei Orçamentária Anual (LOA) apresentará reserva de contingência, tendo como base a receita corrente líquida, para atender os passivos contingentes e as imprevistos fiscais, as

receitas e despesas da dívida pública mobiliária ou contratual. As renúncias de receitas e o aumento dos gastos de duração continuada deverão apresentar medidas de compensação. (COSTA, 2008, p. 05).

A estrutura de planejamento tem como objetivo disciplinar as previsões de gastos, além de provocar a discussão e o debate no que se refere à aplicação dos recursos. A burocracia imposta por esses mecanismos tem a finalidade de aperfeiçoar e construir o orçamento público dentro da realidade de recursos dispostas por cada unidade municipal.

Um importante instrumento, também disposto pela LRF refere-se à transparência. Num estado democrático de direito essa regra corrobora com o contexto determinado pela Carta Magna.

Regras sobre a Transparência - A LRF descreve o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal que deverão ser publicados. Viu-se que a literatura sobre a transparência menciona que quanto mais transparentes os atos dos gestores públicos, mais a sociedade participa das decisões, exigindo que ajam de forma mais responsável e impondo-lhes restrições ao não publicarem alguns demonstrativos. A Lei atribui ao Ministério da Fazenda, que tem interesse no equilíbrio fiscal, a função de monitorar os municípios quanto à aplicação das normas existente na LRF. Também disciplina como os entes da federação e os seus poderes deverão se relacionar. A transparência fiscal levará a um maior controle da sociedade, importante para explicar a expansão dos gastos públicos.

Conforme exposto, a LRF é uma instituição importante para as finanças públicas brasileiras. Aspectos, como a estrutura do regime fiscal, são controlados para tentar resolver os problemas da disciplina fiscal entre os entes da federação. Normas sobre as despesas obrigatórias e renúncia de receita também são importantes para os ajustes fiscais. É de suma importância que a proposta da LRF seja efetivamente cumprida para elevar o nível social e econômico da sociedade, mas dependerá das ações políticas para a sua efetivação.

3 A INFLUÊNCIA DA LRF NOS INDICADORES FINANCEIROS MUNICIPAIS

Em um sistema federativo altamente fragmentado, com cada um representando apenas uma pequena fração do total e grande parte dos recursos provenientes de um fundo comum administrado pelo governo Central, o gasto tende a exceder o ótimo social (MENEZES, 2005). Com isso, a dívida pública ultrapassa os patamares prudenciais e prejudicam a política econômica.

Para os autores Alesina e Perotti (1996), Mendes e Rocha (2003) e Loureiro e Abrucio (2003), o endividamento só ocorre em virtude da ausência de instituições orçamentárias apropriadas para a manutenção do desempenho fiscal dos entes subnacionais. Com a ausência de restrições orçamentárias, abre-se espaço para o endividamento crescente dos governos subnacionais, os quais recorrem a empréstimo e financiamentos para além de sua capacidade de pagamento.

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; NUNES, 2003).

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

A LRF parte de um conjunto de medidas de políticas econômicas adotadas pelo Governo Federal no bojo do programa de estabilização fiscal e está fundamentada nos princípios do planejamento, transparência, controle e responsabilidade, já descritos anteriormente. A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, cujo objetivo é controlar o avanço do endividamento com a fixação de regras, limites e postura gerencial. Nessa perspectiva, faz-se necessário analisar se a LRF demonstrou ser um instrumento de disciplina fiscal dos municípios brasileiros, modificando a postura fiscal dos entes públicos municipais e, conseqüentemente, afetando positivamente na redução do endividamento público. Desta forma, a questão a ser investigada é: a LRF alterou o comportamento dos principais indicadores financeiros municipais?

Com vistas a garantir o equilíbrio fiscal e a contenção do endividamento público, a LRF, em seu artigo 1º, estabeleceu os seguintes postulados de gestão fiscal responsável: i) ação planejada e transparente; ii) prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas; iii) garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receitas e geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de créditos, concessão de garantias e inscrição em restos a pagar.

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

- a) O planejamento dará suporte técnico à gestão fiscal, por meio de mecanismos operacionais, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Por meio desses instrumentos, haverá condições objetivas de programar a execução orçamentária e atuar no sentido do alcance de objetivos e metas prioritárias;
- b) A transparência colocará à disposição da sociedade diversos mecanismos de cunho democrático, dentre eles a participação em audiências públicas e a ampla divulgação das informações gerenciais por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, do Relatório de Gestão Fiscal, bem como dos Anexos de Metas e Riscos Fiscais;
- c) Os sistemas de controle deverão ser capazes de tornar efetivo e factível o comando legal, fiscalizando a direção da atividade administrativa para que ocorra em conformidade com as novas normas; e, por fim,
- d) A responsabilidade impõe ao gestor público o cumprimento da lei, sob pena de responder por seus atos e sofrer as sanções inseridas na própria Lei Complementar 101/2000 e em outros diplomas legais.

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

Entretanto, de acordo com Giuberti (2005) e Fiorante, Pinheiro e Vieira (2008) os limites fixados pela LRF encontram-se acima dos padrões médios praticados pelos municípios brasileiros. Para Giuberti (2005) a LRF é relevante para controlar os gastos com pessoal dos poucos municípios que apresentavam gastos elevados com esse item de despesa, mas, para os municípios que não extrapolaram a barreira de 60% da RCL, não se obtêm resultados conclusivos, pois o percentual de gastos desta natureza nos últimos anos ficou abaixo do limite estabelecido. Na mesma linha, Fiorante, Pinheiro e Vieira (2008) concluíram que a LRF ajustou os gastos da minoria dos municípios que ultrapassaram o teto de 60% da RLC – Receita Corrente Líquida. Entretanto, não controlou os gastos dos municípios que se encontravam abaixo do teto determinado pela referida lei. Para Fiorante, Pinheiro e Vieira (2008), quanto ao endividamento os resultados sugerem, também, que a LRF gerou um efeito controlador para o pequeno número de municípios que ultrapassava o limite imposto. Por outro lado, não controlou o endividamento dos municípios que estavam abaixo do limite estabelecido, uma vez que apresentaram elevação no nível de endividamento.

Menezes (2005), em seu estudo sobre o endividamento dos municípios brasileiros, seguiu que: i) a LRF atingiu o objetivo de diminuir a despesa total dos municípios, atenuando sua tendência de crescimento real; ii) a partir da edição da referida lei, a receita apresentou crescimento superior ao da despesa, resultando em superávit constante; iii) a despesa corrente foi reduzida, mas em decorrência de outras despesas correntes, pois as despesas com pessoal aumentaram; iv) as despesas com investimentos foram reduzidas; v) as despesas de caráter social, que apresentavam tendência de crescimento, foram atenuadas pela LRF; vi) as despesas com overhead (legislativo e planejamento) e com infra-estrutura apresentaram forte queda em virtude da lei. Os resultados indicam, também, que as

variáveis políticas influenciam no aumento ou diminuição dos gastos municipais, dependendo do quadro político estruturado.

Um ano após a publicação do estudo de Menezes (2006) publica novo trabalho que corrobora com Giuberti (2005) e Fiorante, Pinheiro e Vieira (2008). A análise descritiva revela que os gastos mais rígidos cresceram mais do que a receita, causando um maior comprometimento do orçamento. Os resultados obtidos da regressão pelo modelo logit indicam que a LRF obteve sucesso, pois os municípios que antes ultrapassavam os limites estabelecidos se ajustaram. Por outro lado, os municípios que antes praticavam gastos com pessoal abaixo do teto de 60% da RCL podem não ter sido afetados pela LRF, pois permitiram que a despesa com pessoal crescesse mais do que a receita.

Verificando a revisão de literatura proposta se observa que a LRF apresenta uma relação com variações importantes no endividamento público, nesse sentido busca-se averiguar tal perspectiva no cenário dos municípios piauienses.

4 OS EFEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL DO PIAUÍ: UMA ANÁLISE DE DADOS EM PAINÉIS

O endividamento municipal se caracteriza por uma despesa maior que as receitas. Nesse contexto cabe verificar no estudo proposto se há uma relação importante da LRF com variações médias no endividamento municipal piauiense, já que os estudos apresentados na pesquisa bibliográfica sugerem um grau de associação relevante.

4.1 Dados

Com base em rubricas municipais, Macedo e Corbari (2009) constroem seis indicadores de gestão financeira capazes de influenciar o endividamento municipal. 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. Estas rubricas foram obtidas através do sistema FINBRA (Finanças do Brasil), disponível em banco de dados Access baixado do site: www.stn.fazenda.gov.br. Os indicadores sugeridos pelos autores para os municípios Piauienses são os que se seguem na tabela 1.

Tabela 1 – Indicadores de Gestão Financeira e sua Relação com o Endividamento

INDICADOR	DESCRIÇÃO DA VARIÁVEL	RELAÇÃO COM ENDIVIDAMENTO
Endividamento Passado	$END_{t-1} = (PP + PF - AF)_{t-1} / RCL_{t-1}$	Positiva
Estrutura de Capital	$EC = (PF + PP) / AT$	Positiva
Liquidez	$LQ = AF / PF$	Negativa
Grau de Dependência	$GD = TR / RT$	Positiva
Despesas com Pessoal	$DP = (Pessoal + Encargos) / RCL$	Positiva
Despesas com Investimento	$DI = Gastos Investimento / RCL$	Positiva

Fonte: Adaptado de Macedo e Corbari (2009) *op. cit.* Matias e Campelo (2000)

O **Endividamento** é uma variável de estoque e indica a proporção da Receita Corrente Líquida necessária para se cobrir as dívidas em que se incorreu até então. É de se esperar que o montante de dívidas passado influencie o montante de dívidas correntes, daí a inclusão do **Endividamento Passado** enquanto variável explicativa.

A variável **Estrutura de Capital** indica o montante de capital de terceiros que está sendo utilizado pela Administração Pública para exercer suas funções; a **Liquidez** é igual à parcela das obrigações que podem ser salgadas com recursos próprios disponíveis; o **Grau de Dependência** evidencia a dependência municipal em relação a recursos de outras esferas governamentais; A variável **Despesa com Pessoal** indica a parcela da receita corrente comprometida com despesas de pessoal; a **Despesas com Investimento** busca captar se os investimentos realizados através de operações de crédito de longo prazo vêm ampliando o endividamento municipal.

A relação que se espera encontrar do Endividamento com as demais variáveis é a de que as despesas com investimento e com pessoal, o grau de dependência, a estrutura de capital e o endividamento defasado tenham uma relação positiva com a variável dependente. Ao contrário das demais variáveis, espera-se que Liquidez possua uma relação negativa com o Endividamento.

Visto que os estudos anteriores apontam para um efeito positivo da LRF, pelo menos para o estado do Piauí, seria interessante, portanto, mensurar qual o real efeito desta lei no endividamento municipal. Macedo e Corbari (2009) sugerem que isto pode ser feito com base numa análise utilizando uma *dummy* temporal para a Lei de Responsabilidade Fiscal, que assume valor zero, caso a LRF não tenha sido implementada no ano e valor um, caso a lei estivesse vigorando.¹

Nesse sentido, coletaram-se dados no sitio do Tesouro Nacional e montou-se um painel de dados considerando 83 municípios piauienses, compreendendo o período de 1998 a 2007. Este número é relativamente reduzido,

¹ A LRF foi passou a vigorar a partir de 2000, ou seja, nossa variável é: $D_t^{LRF} = \begin{cases} 0, & \text{caso } t < 2000 \\ 1, & \text{caso } t \geq 2000 \end{cases}$

pois do total de 224 municípios foram descartados os municípios criados após 1997. Todos os dados foram deflacionados para R\$ de 2007.

As estatísticas descritivas da média municipal das variáveis para cada período (antes e depois da implementação da LRF) são expostas a seguir:

Tabela 2 – Estatísticas Descritivas dos Indicadores

	Endividamento		Estrutura de Capital		Liquidez	
	1998-1999	2000-2007	1998-1999	2000-2007	1998-1999	2000-2007
Média	0.590	0.479	1.197	1.189	3.730	5.936
Erro padrão	0.036	0.019	0.017	0.016	1.274	1.636
Mediana	0.523	0.449	1.154	1.151	1.214	2.560
Desvio padrão	0.326	0.176	0.156	0.149	11.608	14.901
Variância	0.106	0.031	0.024	0.022	134.743	222.044
Curtose	0.733	4.018	2.988	5.464	63.587	52.737
Assimetria	0.962	1.176	1.425	2.012	7.610	6.771
Intervalo	1.517	1.175	0.861	0.843	101.576	125.771
Mínimo	0.072	0.093	1.003	1.025	0.098	0.250
Máximo	1.588	1.269	1.864	1.869	101.674	126.022
Soma	48.982	39.784	99.311	98.707	309.595	492.695
	Dependência		Pessoal		Investimento	
	1998-1999	2000-2007	1998-1999	2000-2007	1998-1999	2000-2007
Média	0.972	0.946	0.360	0.378	0.221	0.149
Erro padrão	0.004	0.003	0.011	0.007	0.011	0.005
Mediana	0.982	0.949	0.356	0.377	0.213	0.138
Desvio padrão	0.040	0.032	0.103	0.066	0.101	0.049
Variância	0.002	0.001	0.011	0.004	0.010	0.002
Curtose	23.768	29.837	0.605	0.456	0.065	1.097
Assimetria	-4.353	-4.480	-0.334	0.442	0.608	0.928
Intervalo	0.289	0.258	0.592	0.322	0.437	0.252
Mínimo	0.710	0.723	0.012	0.229	0.042	0.052
Máximo	0.999	0.981	0.604	0.552	0.479	0.304
Soma	80.670	78.522	29.902	31.351	18.318	12.388

Fonte: Elaboração da autora

No tocante ao endividamento dos municípios piauienses, uma coisa chama a atenção. Ao se observar o comportamento desta variável nos dois períodos em análise (antes e depois da LRF), constata-se uma redução do endividamento médio dos municípios (0.59 contra 0.479) e uma drástica redução da variância em torno da média (0.106 contra 0.031).

Do que trata a variável Despesa com Pessoal, vê-se que a média se ampliou e que a variância amostral se reduziu. Este padrão comportamental é condizente com as análises de Fiovarante *et al.* (2006), Menezes (2005) e Giuberti

(2005), que sugerem que a imposição de 60% da despesa com pessoal como proporção da receita levaria os municípios, que historicamente vêm se mantendo abaixo deste patamar, a atingi-lo.

O comportamento destas variáveis, portanto, sugere que os municípios piauienses parecem vir se equalizando, ou convergindo, para uma situação mais sólida e equiparável com a realidade proposta pela LRF.

4.2 Metodologia

A metodologia de análise aqui empregada é baseada no estudo realizado por Macedo e Corbari (2009) para os municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes. Em posse de um painel de dados, estes autores sugerem a seguinte regressão com dados agrupados para se testar o efeito da LRF no endividamento dos municípios:

$$END_{it} = (1 + D_t^{LRF})\alpha + (1 + D_t^{LRF})\beta_1 END_{it-1} + (1 + D_t^{LRF})\beta_2 EC_{it} + (1 + D_t^{LRF})\beta_3 LQ_{it} + (1 + D_t^{LRF})\beta_4 GD_{it} + (1 + D_t^{LRF})\beta_5 DP_{it} + (1 + D_t^{LRF})\beta_6 DI_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

onde END_{it} é o Endividamento Municipal; END_{it-1} é o Endividamento Defasado; EC_{it} é a Estrutura de Capital; LQ_{it} é a Liquidez; GD_{it} é o Grau de Dependência; DP_{it} são as Despesas com Pessoal; DI_{it} são as Despesas com Investimento e; D_{LRF} é a *dummy* para a Lei de Responsabilidade Fiscal.²

De acordo com a tabela 2, os coeficientes estimados neste modelo com painel dinâmico deveriam surtir os seguintes resultados: $\beta_1 > 0$, pois quanto maior o endividamento no passado maior deveria ser o endividamento corrente; $\beta_2 > 0$, pois quanto maior a estrutura de capitais, ou quanto maior o montante de capital de

² $D_t^{LRF} = \begin{cases} 0, & \text{caso } t < 2000 \\ 1, & \text{caso } t \geq 2000 \end{cases}$

terceiros, maior deveria ser o endividamento; $\beta_3 < 0$, pois quanto maior a liquidez menor a tendência ao endividamento; $\beta_4 > 0$, pois quanto maior o grau de dependência das outras esferas maior tende a ser o endividamento e; $\beta_5, \beta_6 > 0$, pois, quanto maior a despesa com pessoal e investimentos, maior tende a ser o indicador de endividamento.

Vê-se que, no modelo de painel dinâmico proposto por estes autores, a *dummy* da Lei de Responsabilidade Fiscal entra na regressão de forma aditiva e multiplicativa, sugerindo que a LRF deveria influenciar diretamente a variável dependente e indiretamente, pois a influência das variáveis explanatórias poderia ser diferenciada, de acordo com o período de análise.

No longo prazo, obviamente, a estrutura do endividamento tenderá a se alterar fazendo com que as variáveis preditoras influenciem de maneira diferenciada o endividamento municipal, de acordo com o período em questão. Entretanto, acreditamos que o período de tempo levado em consideração nesta análise (e em todas as demais que utilizam esta mesma base de dados que estamos utilizando aqui) é relativamente curto para gerar tal diferenciação.

Assim sendo, uma especificação que se ajusta melhor aos dados seria uma especificação que utilizasse a *dummy* da LRF apenas como uma *dummy* de intercepto, ou seja, acreditamos que uma especificação mais adequada seria:

$$END_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 D_t^{LRF} + \beta_1 END_{it-1} + \beta_2 EC_{it} + \beta_3 LQ_{it} + \beta_4 GD_{it} + \beta_5 DP_{it} + \beta_6 DI_{it} + \eta_i + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

onde as variáveis empregadas e os valores esperados dos coeficientes são os mesmos descritos anteriormente e η_i representa os efeitos fixos não observáveis das unidades transversais (municípios).³

³ O controle de painel dinâmico para a heterogeneidade através da utilização de efeitos fixos já foi utilizado por Costa (2008), Santolin *et al.* (2009) e, de maneira muito rigorosa (Estes autores rejeitam o efeito fixo em seu modelo, entretanto, realizando uma análise para um nível de significância de apenas 1%) por Menezes e Corbari (2009).

As hipóteses adotadas nesse modelo são: $E[\eta_i] = E[\varepsilon_{it}] = E[\eta_i \varepsilon_{it}] = 0$ e $E[\varepsilon_{it} \varepsilon_{is}] = 0$ para $i=1,2,\dots,N$ e $\forall t \neq s$. Adicionalmente, existe uma hipótese padrão relativa às condições iniciais END_{it} : $E[END_{it} \varepsilon_{it}] = 0$ para $i=1,2,\dots,N$ e $t=1,2,\dots,T$ (AHN; SCHMIDT, 1995).

As técnicas de estimação tradicionais são inapropriadas para a equação (2) devido à presença de efeitos não observáveis das unidades, η_i , em conjunto com a variável dependente defasada, END_{it-1} , como variável explicativa.

Nesse caso, omitir os efeitos fixos individuais no modelo dinâmico em painel torna os estimadores de mínimos quadrados ordinários (MQO) tendenciosos e inconsistentes; ou seja, havendo correlação positiva entre a variável dependente defasada e os efeitos fixos, a estimativa do coeficiente β_1 é enviesada para cima [Hisao (2004)]. Por outro lado, o estimador de efeito fixo (EF), que corrige para presença de heterogeneidade nas unidades transversais, gera uma estimativa de β_1 enviesada para baixo em painéis com a dimensão temporal pequena.⁴

Há ainda o problema da provável endogeneidade das variáveis explicativas. Nesse caso, a endogeneidade no lado direito da equação (2) deveria ser tratada através da estimação pelo método dos momentos generalizado-diferenciado (MMG-D), para evitar um possível viés gerado por problema de simultaneidade.⁵

No entanto, assumindo que os efeitos fixos e o endividamento passado apresentam correlação positiva, e dada a direção dos vieses discutida anteriormente, um método de estimação apropriado levaria, provavelmente, a uma estimativa entre os coeficientes encontrados ao se utilizar o efeito fixo e os coeficientes encontrados ao se utilizar dados agrupados. Assim sendo, se o valor das estimativas entre estas duas abordagens for relativamente próximo, então, as estimativas desses modelos estariam nos informando uma estimativa muito próxima

⁴ Através de estudos de Monte Carlo, Judson e Owen (1999) mostram que esse viés pode chegar a 20%, mesmo em painéis onde $T=30$.

⁵ Ver Arellano-Bond (1991).

das obtidas por métodos mais sofisticados e apropriados como, por exemplo, as propostas por Arellano e Bond (1991) e Arellano e Bover (1995).

4.3 Resultados e Discussões

A estimativa para o modelo com dados agrupados é exposta a seguir.

Tabela 3 – Estimativas para Modelo com Dados Agrupados

$$END_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 D_t^{LRF} + \beta_1 END_{it-1} + \beta_2 EC_{it} + \beta_3 LQ_{it} + \beta_4 GD_{it} + \beta_5 DP_{it} + \beta_6 DI_{it} + \varepsilon_{it}$$

Variável	Coefficiente	Erro Padrão	Estatística t	p-valor	Intervalo de Confiança 95%	
<i>Const</i>	0.3436	0.1086	3.160	0.002	0.1304	0.5568
D_t^{LRF}	-0.0669	0.0148	-4.500	0.000	-0.0960	-0.0377
END_{it-1}	0.6760	0.0215	31.460	0.000	0.6338	0.7182
EC_{it}	-0.0346	0.0275	-1.260	0.209	-0.0887	0.0194
LQ_{it}	-0.0001	0.0002	-0.890	0.373	-0.0004	0.0002
GD_{it}	-0.2564	0.0983	-2.610	0.009	-0.4495	-0.0634
DP_{it}	0.2055	0.0602	3.410	0.001	0.0873	0.3236
DI_{it}	0.3919	0.0597	6.560	0.000	0.2747	0.5091
$F(7, 739) = 185.37$					$R^2 = 0.6371$	
$Prob > F = 0.0000$					$R^2 \text{ Ajustado} = 0.6337$	

Fonte: Elaboração da autora

Os resultados do modelo com dados agrupados revelam que a *dummy* da LRF é negativa e estatisticamente significativa, sugerindo que o índice de endividamento médio dos municípios recuou em aproximadamente 6%, ou seja, a Lei de Responsabilidade Fiscal parece ter logrado êxito. No modelo com dados agrupados também se constata que: (i) o Endividamento Defasado é positivo e estatisticamente significativo, entretanto, sugerindo uma persistência relativamente baixa, ou seja, o coeficiente estimado de 0,676 parece sugerir que o endividamento municipal não aparenta ser “crônico”; (ii) A Estrutura de Capital e Liquidez não são estatisticamente significantes; (iii) O coeficiente associado a variável Grau de Dependência não possui o sinal esperado e é estatisticamente significativo, sugerindo que quanto maior o grau de dependência, menor o endividamento; (iv) A liquidez possui o sinal esperado (negativo) e estatisticamente significativo, embora o valor do coeficiente seja relativamente pequeno; (v) as despesas com pessoal e com

investimentos também possuem os sinais esperados (são positivas) e são estatisticamente significantes.

Como salientado anteriormente, a estimação de modelos dinâmicos sem o devido efeito fixo incorre em estimativas viesadas para cima, enquanto em modelos com efeito fixo, o viés é para baixo. A seguir expõem-se as estimativas para o modelo com efeito fixo.

Tabela 4 – Estimativas para Modelo com Efeito Fixo

$END_{it} = \alpha_i + \alpha_0 + \alpha_1 D_t^{LRF} + \beta_1 END_{it-1} + \beta_2 EC_{it} + \beta_3 LQ_{it} + \beta_4 GD_{it} + \beta_5 DP_{it} + \beta_6 DI_{it} + \varepsilon_{it}$						
Variável	Coefficiente	Erro Padrão	Estatística t	p-valor	Intervalo de Confiança 95%	
<i>Const</i>	0.4540	0.1225	3.710	0.000	0.2135	0.6946
D_t^{LRF}	-0.0792	0.0148	-5.350	0.000	-0.1082	-0.0501
END_{it-1}	0.5249	0.0276	19.020	0.000	0.4707	0.5791
EC_{it}	-0.0237	0.0346	-0.680	0.494	-0.0917	0.0443
LQ_{it}	-0.0001	0.0002	-0.560	0.575	-0.0004	0.0002
GD_{it}	-0.2866	0.1117	-2.570	0.011	-0.5060	-0.0673
DP_{it}	0.1603	0.0743	2.160	0.031	0.0144	0.3061
DI_{it}	0.4534	0.0670	6.770	0.000	0.3219	0.5850
$F(7,657) = 86.04$					$R2\ Within = 0.4783$	
$Prob > F = 0.0000$					$R2\ Between = 0.9177$	
Número de Observações = 83					$R2\ Overall = 0.6295$	
$Obs\ por\ grupos: min = max = med = 9$					Teste F para $\eta_i = 0, \forall i$	
					$F(82, 657) = 1.55\ Prob > F = 0.0021$	

Fonte: Elaboração da autora

Em termos dos sinais dos coeficientes e da significância estatística dos mesmos, os resultados do modelo com efeito fixo não diferem muito dos resultados do modelo com dados agrupados. Nossa variável de interesse, a *dummy* da Lei de Responsabilidade Fiscal, D_t^{LRF} , é negativa e estatisticamente significativa, reforçando que o efeito desta Lei beneficiou os municípios em termos de redução do endividamento. O coeficiente e o p-valor da referida *dummy* sugerem uma redução de quase 8% no endividamento municipal, a partir da data de implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dados os vieses associados aos modelos dinâmicos, o trabalho aqui apresentado indica que a redução no endividamento municipal possivelmente está

entre estes dois valores (o encontrado através do modelo com dados agrupados e o encontrado utilizando-se efeito fixo), ou seja, pode-se afirmar que o efeito real da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios piauienses foi entre 6,69 e 7,92%.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca pela austeridade no Brasil é um fato novo que tem como divisor de águas a introdução da lei de responsabilidade fiscal, no ano de 2000. Anteriormente a este período as administrações públicas eram marcadas pelos sucessivos déficits, onde as dívidas eram repassadas para os gestores futuros.

A conjuntura das administrações públicas municipais era pouco favorável à execução de superávits, já que não havia punições objetivas aos maus gestores, criando um ambiente pouco favorável à economicidade, à eficiência e à eficácia na execução dos gastos públicos municipais. Variáveis como despesas com pessoal e gastos com investimentos, por exemplo, eram executados de maneira não planejada, culminando, ao final das administrações, em elevados níveis de endividamento.

Buscando reverter esta situação foi instituída a Lei de Responsabilidade Fiscal. A literatura empírica que trata do efeito desta Lei no endividamento vem ressaltando o caso do Piauí como um dos possíveis, senão o principal beneficiado com tal medida [Fioravante et al (2006)]. Este estudo buscou aprofundar o entendimento desta questão e estimar qual foi o real efeito desta Lei no endividamento dos municípios piauienses.

As estimativas aqui apresentadas sugerem que (i) as variáveis “estrutura de capital” e “liquidez” não apresentaram significância estatística, ou seja, não parecem influenciar o endividamento dos municípios piauienses; (ii) o “endividamento defasado” parece apresentar persistência relativamente baixa, ou seja, o endividamento municipal parece não ser crônico ou inercial; (iii) o coeficiente associado a variável “grau de dependência” sugere que quanto maior o grau de dependência, menor o endividamento, ou seja, os municípios parecem vir fazendo bom uso das transferências podendo, inclusive, estar se capitalizando através das mesmas; (iv) A “liquidez” possui o sinal esperado e sugere que quanto maior a liquidez do município, menor o endividamento; (v) as “despesas com pessoal” são capazes de influenciar fortemente o endividamento, entretanto, a influência das

“despesas com investimentos” nos municípios piauienses chega a ser de duas a três vezes maior que a influencia das “despesas com pessoal”.

Visto que existem vieses distintos associados aos coeficientes dos modelos dinâmicos propostos (JUDSON; OWEN, 1999; HSIAO, 2003), mas que estes coeficientes são muito próximos, o estudo sugere que o efeito real da Lei de Responsabilidade Fiscal reduziu entre 0,0792 e 0,0669 o endividamento dos municípios piauienses, ou seja, a LRF nestes municípios, fez com que a proporção da receita corrente líquida necessária para se cobrir as dívidas se reduzisse em, aproximadamente, 7%.

REFERÊNCIAS

ALESINA, A. *et al.* Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. **Journal of Development Economics**, v. 59, p. 253-273, 1999.

ALESINA, A. F.; PEROTTI, R. Budget deficits and budget institutions. In: **NBER Working Paper Series**, n. 5556, Cambridge, MA, 1996.

ALESINA, A.; PEROTTI, R. The Political Economy of Budget Deficits. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n. 4637, Cambridge, 1994.

BARRO, R. On the Determination of Public Debt. **Journal of Political Economy**, v. 87, n. 5, p. 940-971, 1979.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1998). Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

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. [on-line]. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 18 dez. 2009.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal: (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000). Brasília, DF.

BRASIL. Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/L10028.htm. Acesso em: 05 mar. 2009

CHIEZA, Rosa Angela. **O Ajuste das finanças Públicas à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2008, 196p. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Economia - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

CHIEZA, Rosa Angela; ARAÚJO, Jorge Paulo de; SILVA JÚNIOR, Geraldo Edmundo. **Impactos da Lei de responsabilidade Fiscal sobre os componentes de despesa dos municípios do Rio Grande do Sul**: análise econométrica. Disponível em: www.pucrs.br/eventos/eeg/trabalhos/macro-financas-sessao2-3.doc. Acesso em: 29 abr. 2009.

CORBARI, Ely Célia *et al.* **Os Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no Endividamento Municipal**: Uma análise de dados em painéis. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

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: 15 dez. 2009.

DORNBUSCH, R.; FISCHER, S. **Macroeconomia**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.

FIORANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. **Lei de Responsabilidade Fiscal e finanças públicas municipais**: impactos sobre despesa com pessoal e endividamento. Disponível em: <http://bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2008/docs/lei-de-respon.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2009.

GANDHI, V. Wagner's Law of Public Expenditures: Do Recent Cross-Section Studies Confirm It? **Public Finance**, n. 22, p. 423-461, 1971.

GIUBERTI, A. C. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2005.

GUJARATI, N. Damodar. **Basic Econometrics**. 4. ed. New York: McGraw-Hill, 2003, cap. 16.

INMAN, R. P. Do balanced budget rules work? U.S. experience and possible lessons for EMU. **NBER Working Paper Series**. Working Paper no. 5838. Novembro de 1996. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/W5838>. Acesso em: 18 dez. 2009.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Políticas fiscais e accountability: o caso brasileiro. In: ENCONTRO DA ANPAD. **Anais...** Rio de Janeiro. 2003. Disponível

em: <<http://anpad.org.br/enanpad/2003/dwn/enanpad2003-gpg-1116.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2008.

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

MENDES, M. J.; ROCHA, F. F. Transferências intergovernamentais e captura de recursos públicos nos municípios brasileiros. In: **Finanças Públicas: VIII Prêmio Tesouro Nacional – 2003. Coletânea de Monografias/Secretaria do Tesouro Nacional**. Brasília: UNB, 2004.

MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, M. S. Reelection e Política Fiscal: Um Estudo dos efeitos da Reelection nos gastos Públicos. **Revista de Economia Aplicada**, v. 5, n. 3, p. 601-622, 2001.

MENEZES, R. T. de. Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os componentes de despesas dos municípios brasileiros. In: **Finanças Públicas: XI Prêmio Tesouro Nacional – 2005. Coletânea de Monografias/Secretaria do Tesouro Nacional**. Brasília: ESAF, 2005.

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

POTERBA, JAMES. Do budget rules work? **NBER Working Paper Series**. Working Paper n. 5550, 1996. Disponível em <http://www.nber.org/papers/W5550>. Acesso em: 12 dez. 2006.

ROCHA, F.; GIUBERTI, A. C. **Consenso Político com Relação à Necessidade de Disciplina: um Estudo da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Monografia agraciada com o segundo lugar no IX Prêmio do Tesouro Nacional 2004, Tema Especial: Lei de Responsabilidade Fiscal. [on-line] Disponível em www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/index.html. Acesso em: 18 dez. 2006.

STOCK J.; WATSON M. **Introduction to Econometrics**. 2. ed. New York: Pearson, 2007, cap. 10.

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

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