

**FUNDAÇÃO INSTITUTO CAPIXABA DE PESQUISAS EM
CONTABILIDADE, ECONOMIA E FINANÇAS – FUCAPE**

LUCY FÁTIMA DE ASSIS FREITAS

SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA E GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL:
um estudo nas capitais dos estados brasileiros no período de
2000 a 2012

**VITÓRIA
2014**

LUCY FÁTIMA DE ASSIS FREITAS

SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA E GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL:

um estudo nas capitais dos estados brasileiros no período de
2000 a 2012

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis, da Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis – Nível profissionalizante.

Orientadora: Prof. Dra. Arilda Magna Campagnaro Teixeira.

Vitória

2014

LUCY FÁTIMA DE ASSIS FREITAS

SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA E GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL:

um estudo nas capitais dos estados brasileiros no período de
2000 a 2012

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis, da Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis – Nível profissionalizante.

Aprovada em 01 de setembro de 2014.

COMISSÃO EXAMINADORA

Professora Doutora : Arilda Magna Campagnaro Teixeira

(Fundação Instituto Capixaba de Pesquisa em Contabilidade,
Economia e Finanças – FUCAPE/Orientador).

Professor Doutor : Fábio Moraes da Costa

(Fundação Instituto Capixaba de Pesquisa em Contabilidade,
Economia e Finanças – FUCAPE).

Professor Doutor : José Teófilo Oliveira

Dedico este trabalho ao meu Pai.

“In memoriam”

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus.

A minha mãe pelo amor e ensinamentos que me permitiram chegar até aqui.

A meu marido Gilberto e as minhas filhas Camila e Ludmila por terem compreendido as minhas ausências, pelo apoio e por todo o carinho e paciência.

A minha irmã Leila pela presença constante e o apoio incondicional.

Ao querido professor Lino Martins que me incentivou a escrever sobre o tema, pelos seus ensinamentos e pelo seu inestimável legado. Saudades eternas.

A Professora Arilda Teixeira pelo feliz reencontro e pela motivação e entusiasmo com o trabalho.

Aos Professores e demais funcionários da FUCAPE pelo profissionalismo e competência, especialmente aos funcionários da biblioteca pela simpatia e presteza.

Aos colegas de turma pela convivência e recepção calorosa, principalmente as amigas Simony Ratis e Simone Velten, pelo carinho e dedicação nas minhas estadias em Vitória.

Aos colegas da Prefeitura de Belo Horizonte pelo apoio e cooperação que tornaram viáveis a realização do mestrado fora de BH, especialmente ao Jorge Luiz, a Marli Garcia e a Carminha.

“Todos os Estados bem governados e todos os príncipes inteligentes tiveram cuidado de não reduzir a nobreza ao desespero, nem o povo ao descontentamento.”

(Nicolau Maquiavel).

RESUMO

O presente estudo analisa a sustentabilidade financeira dos municípios capitais dos estados brasileiros no período de 2000 a 2012, utilizando como indicador de sustentabilidade financeira o resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial, para verificar se houve melhora da capacidade de pagamento das obrigações de curto prazo após a Lei de Responsabilidade Fiscal. Por meio de estimações para dados em painel, efeito fixo, as variáveis independentes “Tempo”, “Receita Tributária”, “Transferência Intergovernamental”, “Receita de operação de crédito”, “Despesa com Pessoal e Encargos”, “Restos a Pagar”, “PTB” e “Mesmo Partido Antes e Depois” apresentaram significância ao nível de 5%. Os resultados sugerem que houve uma melhora na arrecadação tributária, aumento na captação de operação de crédito e diminuição da transferência intergovernamental. Do lado da despesa, aumento do gasto com pessoal e diminuição dos restos a pagar após a LRF, inferindo-se com base no resultado superavitário do período que os restos a pagar tiveram cobertura financeira. Os resultados para ciclos políticos indicaram que a permanência de um mesmo partido antes e depois da eleição aumenta o resultado financeiro. Por outro lado, quando o partido do prefeito é do PTB espera-se uma diminuição no valor médio do resultado financeiro. Considerando os resultados encontrados concluiu-se que a LRF pode ter influenciado positivamente o resultado financeiro das capitais, sinalizando melhora na capacidade de pagamento de curto prazo e confirmando as premissas de Buchanam (1997) e Rogoff (1990) de que mecanismos legais contribuem para a ajuste fiscal e gestão fiscal responsável. Para futuras pesquisas propõe-se um estudo específico sobre a gestão dos restos a pagar.

Palavras-Chave: Equilíbrio financeiro, Capacidade de pagamento, gestão fiscal responsável, Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

This study examines the financial sustainability of municipalities capitals of Brazilian states in the period 2000-2012, using as indicator financial sustainability financial results calculated in the balance sheet to see if there was improvement in ability to pay short-term obligations in the face the occurrence of political cycles and the restrictive measures established by the Fiscal Responsibility Law. Through estimations for panel data, fixed effects, the independent variable "Time", "Tax Revenue", "Intergovernmental Transfers," Recipe credit transaction, "Personnel Expenses and Charges", "Remains to Pay", "PTB "and" permanence of the same party before and after the election showed significance at 5%. The results suggest that an improvement in tax collection, increase in credit operation and reduced intergovernmental transfer. On the expenditure side, higher personnel expenses and reduction of outstanding liabilities after LRF, inferring is based on the surplus income in the period that the remains to pay financial coverage. The results for political cycles indicated that the permanence of the same party before and after the election increases the financial result. On the other hand, when the party of the mayor is the PTB expect a decrease in the average value of the financial result. Considering these results it was concluded that the LRF may have positively influenced the financial results of the capitals, signaling improvement in the ability to pay short-term and confirming the premises of Buchanan (1997) and Rogoff (1990) that legal mechanisms contribute to the responsible fiscal management and fiscal adjustment. For future research we propose a specific study on the management of remains to pay

Keywords: Financial balance, capacity payments, fiscal management, Fiscal Responsibility Law.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Receitas: Limites e restrições estabelecidas pela LRF.....	34
Tabela 2 - Despesas: Limites e restrições estabelecidas pela LRF.....	35
Tabela 3 - Frequência : Partidos políticos	53
Tabela 4 -Frequência para variáveis relacionadas à eleição.....	54
Tabela 5 - Medidas descritivas para as variáveis	54
Tabela 6 - Matriz de correlação para as variáveis	57
Tabela 7 - Testes para seleção dos modelos	60
Tabela 8 - Regressão completa e STEPWISE de efeito " fixo" com estimador HAC para matriz de covariância	62
Tabela 9 - Resultado financeiro consolidado das capitais dos estados brasileiros: 2000 a 2012.....	65

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – A sustentabilidade fiscal e financeira como requisitos da gestão fiscal responsável.....	20
QUADRO 2 – Planejamento Fiscal no contexto da LRF	28
QUADRO 3 – Limites e Condições dispostos pela LRF	40
QUADRO 4 – Síntese dos trabalhos anteriores.....	46
QUADRO 5 – Municípios Capitais dos Estados Brasileiros.....	48
QUADRO 6 – Variáveis independentes.....	51
QUADRO 7 – Descrição das Variáveis Contábeis	52
QUADRO 8 – Descrição das variáveis político/eleitorais.....	53
QUADRO 9 – Testes estatísticos aplicados	61

LISTA DE SIGLAS

AIC - Akaike Information Criterion

CFC – Conselho Federal de Contabilidade

D.P. – Desvio Padrão

E.P. - Erro Padrão

E.P(β) – Erro padrão do Beta.

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

HAC - Heteroskedasticity and Autocorrelation Consistent

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LC – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

MDF – Manual de Demonstrativos Fiscais

PPA – Plano Plurianual de Ações

Q - Quartil

“R” - Software estatístico

RCL – Receita Corrente Líquida

RREO – Relatório Resumido de Execução Orçamentária

RGF – Relatório de Gestão Fiscal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

FINBRA – Finanças do Brasil

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO.....	13
1.2 OBJETIVOS.....	16
1.2.1 Objetivo Geral	16
1.2.2 Objetivos específicos.....	16
1.3 JUSTIFICATIVA.....	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1 A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS	21
2.2 EQUILÍBRIO FISCAL.....	24
2.3 RESULTADO FINANCEIRO COMO INDICADOR DE SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA.....	28
2.4 A GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL.....	34
2.5 TRABALHOS ANTERIORES.....	40
3 METODOLOGIA.....	47
3.1 VARIÁVEIS DA PESQUISA.....	50
3.2 MODELAGEM ESTATÍSTICA.....	57
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	64
5 CONCLUSÃO.....	71
REFERÊNCIAS.....	74
APENDICE A - RESULTADO FINANCEIRO CONSOLIDADO DAS CAPITAIS DOS ESTADOS BRASILEIROS : 2000 A 2012.....	80

Capítulo 1

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal é um dos mecanismos institucionais legais adotados no Brasil, resultado de um longo processo de ajustes iniciados a partir dos anos 80, tendo como objetivo a sustentabilidade fiscal do governo brasileiro (TAVARES, 2005).

O novo contexto econômico e a nova sociedade brasileira cobravam maior responsabilidade e eficiência na gestão, impondo maior rigor e controle na aplicação dos recursos públicos. Neste contexto era preciso aumentar o superávit sem aumentar a carga tributária e cortar gastos sem prejudicar as áreas sociais (TAVARES, 2005, p.94).

Os ciclos políticos, a falta de planejamento e as deficiências do processo orçamentário agravaram os desajustes fiscais, prejudicando o equilíbrio fiscal, “dessa forma o regime fiscal brasileiro necessitava de uma lei abrangente de finanças públicas visando consagrar os princípios de transparência e responsabilidade fiscal” (NUNES E NUNES, 2002, p.2).

Um dos objetivos da LRF foi o controle das dívidas de curto prazo, principalmente nos finais de mandato, quando é esperado que haja suficiente disponibilidade financeira para honrar com os compromissos assumidos pela gestão anterior. Neste sentido destacam-se as obrigações inscritas como restos a pagar,

relativas a compromissos de pagamentos junto a fornecedores e prestadores de serviços (VASCONCELOS, 2010, p.7).

Para avaliar a sustentabilidade financeira de um país utiliza-se a análise da liquidez financeira, pois as economias com maior vulnerabilidade são questionadas sobre a capacidade do governo de honrar seus compromissos de curto prazo (BAGHDASARIAN, 2006).

A liquidez financeira é considerada com base na existência de ativos financeiros de curto prazo disponíveis para honrar os fluxos de pagamento de sua dívida. Enquanto a abordagem de solvência possui caráter de médio e longo prazo, a liquidez é predominantemente relacionada ao curto prazo (BAGHDASARIAN, 2006).

A viabilidade financeira indica a capacidade da entidade em continuar provendo os mesmos níveis de recursos, classificando-se como um indicador de agregação da eficiência e eficácia da gestão indicando uma das medidas de performance gerencial em entidades da administração pública (RIBEIRO FILHO, 1997).

O Balanço Patrimonial das entidades públicas tem como ponto fundamental demonstrar a situação de liquidez e outros indicadores econômico-financeiros utilizados para um adequado gerenciamento dos recursos públicos. A composição do Balanço Patrimonial tem, como um dos aspectos mais relevantes, a apuração do Superávit Financeiro (RIBEIRO FILHO, 1997).

O pressuposto da gestão fiscal responsável estabelecido pela LRF adota o princípio da não afetação do equilíbrio das contas públicas, essencial ao desenvolvimento das nações. Além da manutenção das despesas dentro dos limites

da receita, os gestores públicos deverão fazer escolhas com o objetivo de atender interesses coletivos, sem privilegiar os interesses de particulares. (HILÁRIO, 2009).

O equilíbrio das contas públicas é assumido pela teoria da escolha pública como premissa de política fiscal, divergindo da visão Keynesiana, cujo paradigma era de que o déficit proporcionaria pleno emprego e prosperidade. Assim, a teoria da escolha pública defende o controle dos gastos dentro dos limites gerados pelas receitas de impostos, estuda o comportamento auto interessado dos governantes e defende a imposição de mandamentos constitucionais e legais para estabelecer as regras que norteiam as decisões de gastos e investimentos, de forma que privilegiem interesses coletivos, em detrimento dos interesses particulares (BUCHANAN, 1997).

Por outro lado, a teoria dos ciclos políticos orçamentários estuda o comportamento dos governantes que num ambiente de assimetria de informações, desfrutam do status do cargo para sinalizar competência, distorcendo a política fiscal e os orçamentos visando reeleição ou permanência do grupo político no poder (ROGOFF, 1990).

Para impedir o comportamento oportunista dos governantes e a manipulação dos orçamentos, a teoria dos ciclos políticos orçamentários também sugere medidas restritivas objetivando inibir a utilização da política fiscal em anos eleitorais (ROGOFF, 1990).

Dessa forma, o presente trabalho foca a pesquisa na sustentabilidade financeira e gestão fiscal responsável das capitais dos estados brasileiros após a Lei de Responsabilidade Fiscal, utilizando como indicador de sustentabilidade financeira a capacidade de pagamento das obrigações de curto prazo mensurada pelo

resultado financeiro apurado no balanço patrimonial, buscando responder a seguinte questão de pesquisa:

A capacidade de pagamento das obrigações de curto prazo das capitais dos estados brasileiros melhorou após a Lei de Responsabilidade Fiscal?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Estudar o resultado financeiro das capitais dos estados brasileiros no período de 2000 a 2012, buscando analisar a sustentabilidade financeira, evidenciada pela capacidade de pagamento das obrigações de curto prazo, após a Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.2.2 Objetivos específicos:

- 1) Analisar se receitas e despesas sobre as quais a lei passou a exercer maior controle foram estatisticamente significativas para o resultado financeiro;
- 2) Analisar se os restos a pagar apresentaram significância estatística para o resultado financeiro após a LRF;
- 3) Analisar o resultado financeiro em face dos ciclos políticos orçamentários buscando verificar:
 - a. O comportamento do resultado financeiro na gestão dos maiores partidos;

- b. O comportamento do resultado financeiro no caso de permanência do mesmo partido antes e após as eleições;
- c. Se o resultado financeiro é afetado pelo fato do prefeito ser do mesmo partido do governador do estado;
- d. Se o resultado financeiro é afetado pelo fato do prefeito ser do mesmo partido do presidente da república.

1.3 JUSTIFICATIVA

O ajuste fiscal imposto pela LRF tem como objetivo principal o equilíbrio entre receitas e despesas e a adoção de uma gestão financeira responsável, estabelecida pela obrigatoriedade de programação financeira com base em metas de arrecadação das receitas orçadas e cronograma de desembolso para as despesas compromissadas (COSTA et.al.2011).

Neste contexto, o trabalho justifica-se por estudar o equilíbrio financeiro e a ocorrência dos ciclos políticos orçamentários após a Lei de Responsabilidade Fiscal, verificando a capacidade de pagamento das obrigações de curto prazo nos municípios capitais dos estados brasileiros, uma vez que, de acordo com Baghdassariam (2006), as restrições de liquidez de curto prazo podem comprometer a capacidade do governo em honrar com suas obrigações, comprometendo inclusive o pagamento da dívida de longo prazo.

A justificativa da pesquisa baseia-se também no fato de que após 12 anos da promulgação da LRF e a ocorrência de quatro eleições para prefeitos (2000, 2004, 2008 e 2012), espera-se consolidar os resultados encontrados em alguns dos trabalhos anteriores (FERREIRA E BUGARIN, 2007; CHIEZA ET AL., 2009;

OLIVEIRA E CARVALHO, 2009; MACEDO E CORBARI, 2009; ZUCCOLOTTO ET. AL., 2009; GERIGK ET AL., 2010; VASCONCELOS, 2010; SILVA E AMARAL, 2011;) atendendo à sugestão para pesquisas com novas variáveis e com R² mais expressivos, conforme sugerido por Silva e Amaral (2011).

O trabalho possui relevância para a sociedade e para o controle social, pois pesquisa a situação financeira das entidades públicas e a atuação dos gestores públicos em face de medidas restritivas estabelecidas mediante instrumentos legais ou constitucionais, conforme difundido pela teoria da escolha pública de Buchanam (1997) e pela teoria dos ciclos políticos orçamentários de Rogoff (1990).

Tem-se como delimitação para a pesquisa o fato de que a análise da capacidade de pagamento das obrigações de curto prazo dos municípios terá como indicador o resultado financeiro apurado no balanço patrimonial estabelecido pela Lei 4320/64¹, considerando a sistemática contábil vigente até 31/12/2012.

Outra delimitação do trabalho consiste no fato de que o resultado financeiro não será analisado considerando a disponibilidade por fonte de recursos orçamentários, uma vez que tal detalhamento não consta dos dados coletados pela STN – Secretaria do Tesouro Nacional, não sendo, portanto disponibilizada pelo banco de dados FINBRA – Finanças do Brasil. Além disso, a análise que se pretende foca aspectos contábeis evidenciados pelo Balanço Patrimonial, sem a pretensão de verificar o cumprimento de dispositivos da LRF.

¹ De acordo com orientações da Secretaria do Tesouro Nacional, os entes governamentais brasileiros publicarão os Balanços no novo padrão, facultativamente a partir de 2013 e obrigatoriamente a partir de 2014. (IN STN nº 753/12), de acordo com as Novas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. Neste novo modelo o resultado financeiro será apurado com base em contas contábeis com atributo “F”, tendo em vista o processo de convergência às normas internacionais de contabilidade aplicada ao setor público. (NBC T SP 16.6, 2008).

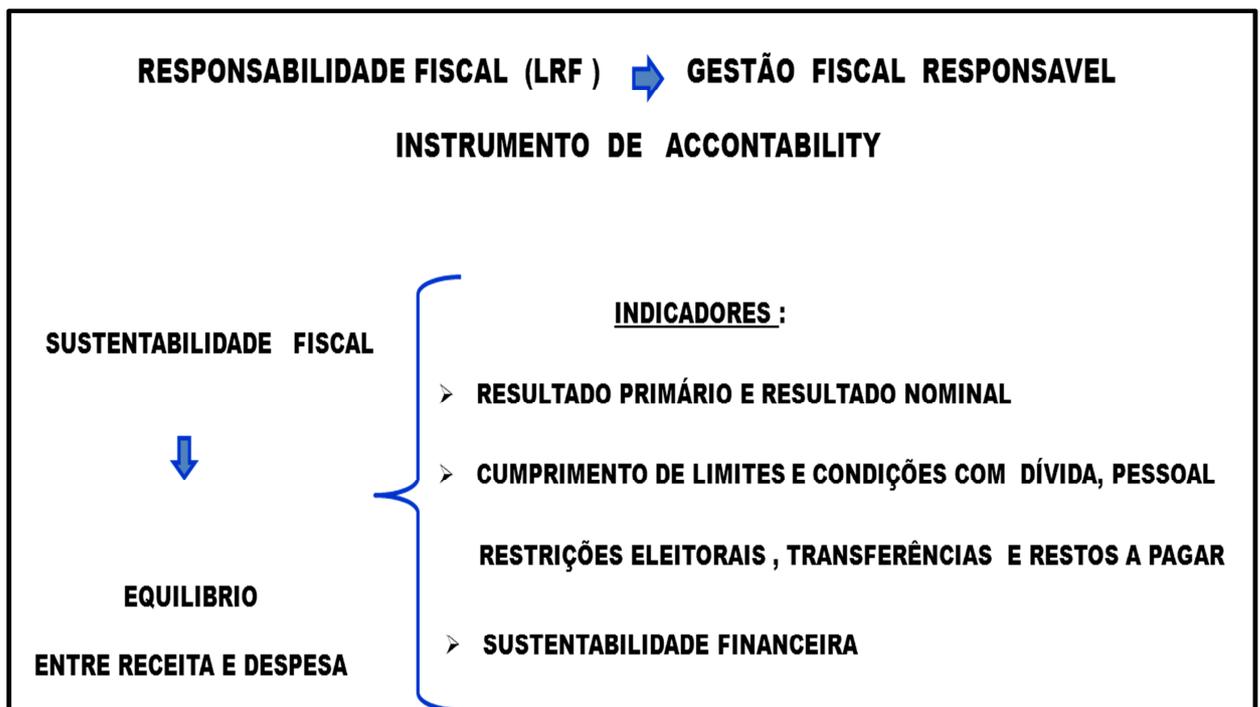
Com o presente estudo espera-se contribuir para o ciclo de gestão das finanças públicas, pois a atividade financeira é campo de aplicação da contabilidade governamental, compreendida pelo estudo da receita e despesa, buscando analisar a atuação das entidades públicas , bem como as diversas formas de ação governamental , registrando e evidenciando os impactos para o patrimônio público (SILVA, 2003, p.24).

Quanto à estrutura, o trabalho foi organizado em cinco seções. Após esta introdução, aborda-se na seção dois o referencial teórico referente à sustentabilidade financeira dos municípios brasileiros, o resultado financeiro e a gestão fiscal responsável. A seção três aborda a metodologia utilizada na pesquisa, que por meio de dados em painéis estimou as regressões. Na seção quatro são apresentados a análise dos dados e os resultados encontrados; e finalmente a seção cinco apresenta a conclusão da pesquisa.

Capítulo 2

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A sustentabilidade fiscal e o equilíbrio fiscal dispostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal são temas preponderantes nas discussões atuais sobre a gestão das finanças públicas, conforme demonstrado pelo Quadro 1. Neste contexto, questões sobre o tamanho, a direção e a natureza do financiamento das ações governamentais, além da necessidade (ou não) de apresentar resultados superávitários, (BIRD, 2003), permeiam toda a questão sobre a responsabilidade fiscal na gestão das entidades públicas.



Quadro 1 – A sustentabilidade fiscal e financeira como requisitos da gestão fiscal responsável

Fonte: Elaborado com base na fundamentação teórica do trabalho.

Nota: Elaborado pela autora

2.1 A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS

As melhorias da gestão pública, em seus aspectos financeiros, econômicos, sociais e de gestão dependem da correta e persistente gestão dos recursos financeiros, porque no ambiente público municipal, como de resto em todo o setor público, tais melhorias estão ligadas às receitas e às despesas, ou seja, revelam-se como relações basicamente financeiras. (GERIGK et al., 2010, p.5).

A sustentabilidade pode ser conceituada de acordo com os interesses e objetivos daqueles que a usam, podendo ser avaliada em termos de fatores estruturais como leis e instituições. Ela também pode ser determinada pela redução dos déficits. A interpretação mais óbvia de sustentabilidade aplicada ao setor público é aquela em que o governo deve cobrir as despesas públicas com receitas próprias. Nesse sentido, a sustentabilidade pode ser definida por três aspectos quantificáveis distintos: O nível de receitas; O nível de despesas; A diferença entre os dois (Receita – Despesa), sendo este, o principal indicador relevante do desempenho (BIRD, 2003, p.14).

A sustentabilidade é um requisito essencial nas discussões sobre a necessidade de manutenção do equilíbrio das contas públicas impostos pela atual política fiscal brasileira. Para manter o nível de emprego, a estabilidade de preços, o equilíbrio da balança de pagamentos, os investimentos necessários para a infraestrutura, o governo necessita de financiamento. (MORAIS, 2007).

Para Baghdassarian (2006), a sustentabilidade deve levar em consideração não só aspectos de solvência de longo prazo, mas também as restrições de liquidez de curto prazo. Solvência e liquidez são conceitos correlacionados e a quebra dessas duas situações pode levar um país a uma situação de crise econômico-financeira. Salienta-se que em economias estáveis, não se questiona a capacidade

do governo honrar seus passivos de curto prazo, sendo as preocupações voltadas para manutenção da solvência da dívida de longo prazo, pois caso necessite de recursos para o curto prazo, o próprio mercado financiará estas obrigações.

Num contexto de crise, essa abordagem parece mais adequada tendo em vista que o Governo poderia não honrar suas obrigações. Em situações de redução de crédito, “o Governo não consegue rolar a dívida vincenda em condições adequadas, devendo pagá-la imediatamente, o que eleva a probabilidade de default em curto prazo” (BAGHDASSARIAN, 2006, P. 12),

A gestão financeira municipal caracteriza-se pelos procedimentos empregados na obtenção e administração dos recursos financeiros obtidos através da arrecadação dos tributos de competência do Município, pela exploração do patrimônio e pela participação nas receitas do governo estadual e da União, com o objetivo de viabilizar a realização dos serviços públicos, executados por meio de despesas públicas (GERIGK et al., 2010).

A partir da Constituição de 1988, os Municípios brasileiros passaram a ter status de entidades federativas autônomas, com mudanças na sua estrutura e funcionamento, alcançando por consequência maior autonomia financeira, conferida principalmente pelo crescimento das transferências intergovernamentais (participação na receita da União e dos estados); e também forte incremento da arrecadação tributária própria (NAZARETH E PORTO, 2002, p.9).

Para os autores, a autonomia financeira foi melhorada graças a três fatores: Capacidade de auto-organização através da edição de Leis Orgânicas, uma espécie de “constituição Municipal”; ampliação da competência tributária municipal e das competências concorrentes (comuns aos três níveis de governo); e complementação da repartição tributária com a adequação dos sistemas de quotas de participação.

Neste contexto de descentralização fiscal, além de uma maior participação nas receitas, foi atribuído também aos Municípios maior responsabilidade na gestão das políticas públicas com a ampliação das obrigações dos Municípios na prestação de serviços públicos essenciais. (MAGALHÃES, 2007).

Destarte o novo modelo implicar numa nova forma de distribuição de recursos tributários que resultaram no fortalecimento financeiro dos Municípios, juntamente com o aumento das receitas os Municípios também tiveram sua responsabilidade para com as demandas sociais ampliada num processo de descentralização de políticas públicas, com expressivos aumentos para as despesas dos governos locais (CLEMENTINO, 2000).

Souza (2004) analisa o impacto do desenho das novas políticas sobre o sistema federativo e questiona as condições de sustentabilidade dessas mudanças decorrentes dos mandamentos constitucionais e a capacidade desigual dos governos locais de proverem serviços públicos.

Com vistas ao equilíbrio fiscal, a LRF instituiu o chamado requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal, caracterizado pela exigência da instituição e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência dos entes federados, sob pena destes não poderem mais receber transferências voluntárias de outros entes. Espera-se com esta medida que haja um esforço fiscal por parte dos entes, principalmente dos municípios, com o objetivo de melhorar o desempenho da arrecadação própria (LUQUE E SILVA, 2004).

Com relação à despesa, no sentido de reforçar o princípio do equilíbrio, a LRF estabelece condições para a criação e aumento das despesas de natureza contínua, exigindo compensação por aumentos permanentes da receita. Excetua-se dessa situação as despesas com serviço da dívida, “O que gera uma crítica quanto à

qualidade dos gastos públicos, na medida em que a lei daria maior liberdade aos gastos com juros do que com programas sociais”. (LUQUE E SILVA, 2004.p.408).

Para avaliar a sustentabilidade, são necessários indicadores fiscais significativos e comparáveis, para a compreensão de como os governos estão fazendo em relação aos outros em circunstâncias aproximadamente semelhantes, visando avaliar a previsibilidade e a confiabilidade dos orçamentos, comparar os resultados reais de receita para os valores inicialmente orçados, e comparações semelhantes da precisão do orçamento para a despesa (BIRD, 2003).

A sustentabilidade pressupõe também à capacidade de manter os serviços públicos com eficácia, eficiência e efetividade. O processo de gestão pública utiliza recursos e meios distintos para que se possa alcançar um fim coletivo. Nesse contexto a decisão para a captação e a distribuição de recursos públicos deve ser eficiente buscando maximizar a relação custo-benefício (BARACHO, 2000).

Neste sentido, um dos indicadores de capacidade fiscal de um município é a sua competência em arrecadar receitas suficientes para financiar as despesas necessárias para prover bens e serviços públicos aos cidadãos. A utilização de um indicador de capacidade fiscal permite analisar a existência de várias fontes de financiamento, a composição interna dos recursos municipais, como também os aspectos relativos à suficiência financeira dos municípios. BARACHO (2000, p.15).

2.2 EQUILIBRIO FISCAL

Historicamente, a disciplina fiscal pode ser analisada em dois grandes contextos: Antes dos anos 70, considerada flexível, influenciada pela visão Keynesiana, com predominância de regimes de déficits e inflação justificados pela

expectativa de crescimento do Estado; e pós 70 até os dias atuais, onde vigora uma concepção de austeridade fiscal, premissa orientada pela teoria da escolha pública empreendida especialmente por Buchanan, que defende o equilíbrio financeiro, onde o Estado não deve gastar mais do que arrecada. (VARGAS, 2012).

Para Buchanan (1997), o equilíbrio orçamentário é uma regra básica a ser implementada constitucionalmente, de forma que o orçamento seja elaborado por competência, com previsões de receitas e estimativas de despesas em valores iguais, com restrições para o caso de alterações da regra básica de equilíbrio. Dessa forma, a vedação constitucional inibiria a ação dos tomadores de decisões fiscais, uma vez que eles são vulneráveis às demandas por gastos, e aumentos e diminuições de impostos.

Destarte a crise financeira internacional que vem assolando os EUA e a Europa desde 2007, a disciplina fiscal continua sendo referência das finanças públicas, permanecendo forte a lógica da restrição orçamentária e a austeridade fiscal (VARGAS, 2012).

No Brasil a questão do equilíbrio orçamentário foi tratada explicitamente pelas constituições federais até a Constituição de 1967 (art. 66), determinando ao executivo medidas de restabelecimento do equilíbrio orçamentário. A Constituição Federal de 1988 adotou a premissa deficitária, estabeleceu conceituação para o déficit orçamentário, estabelecendo hipóteses de ajustes para os resultados negativos (GIACOMONI, 2012, p.80 e 81).

Com a LRF (LC 101/2000), foi retomada a austeridade fiscal defendida pela teoria da escolha pública, disseminando uma política fiscal forte, com tendência de controle das finanças de curto prazo “buscando o uso mais racional e transparente

dos recursos públicos no plano corrente do orçamento governamental“ (VARGAS, 2012, p. 663).

Assim, com o objetivo de definir regras fundamentais para o equilíbrio fiscal, a LRF impôs limites para a geração de déficits através do estabelecimento de metas fiscais; impôs também regras e proibições mais estritas em função dos ciclos eleitorais, além de mecanismos para assegurar a transparência fiscal e controle social (BARCELOS, 2001).

De acordo com a Lei, o equilíbrio orçamentário é expresso pela necessidade de adequação do montante da despesa ao montante das receitas, deixando claro que “a atuação adequada do setor público no desempenho das suas funções passa pela obtenção de finanças adequadamente administradas”. (LUQUE E SILVA, 2004, p.416).

O equilíbrio orçamentário esperado para receitas e despesas pressupõe equilíbrio financeiro, uma vez que o regime contábil aplicado para o orçamento público brasileiro é o chamado regime misto onde a receita é reconhecida pelo regime de caixa e a despesa é considerada com base no empenho. (BRASIL, LEI 4320/64; BRASIL).

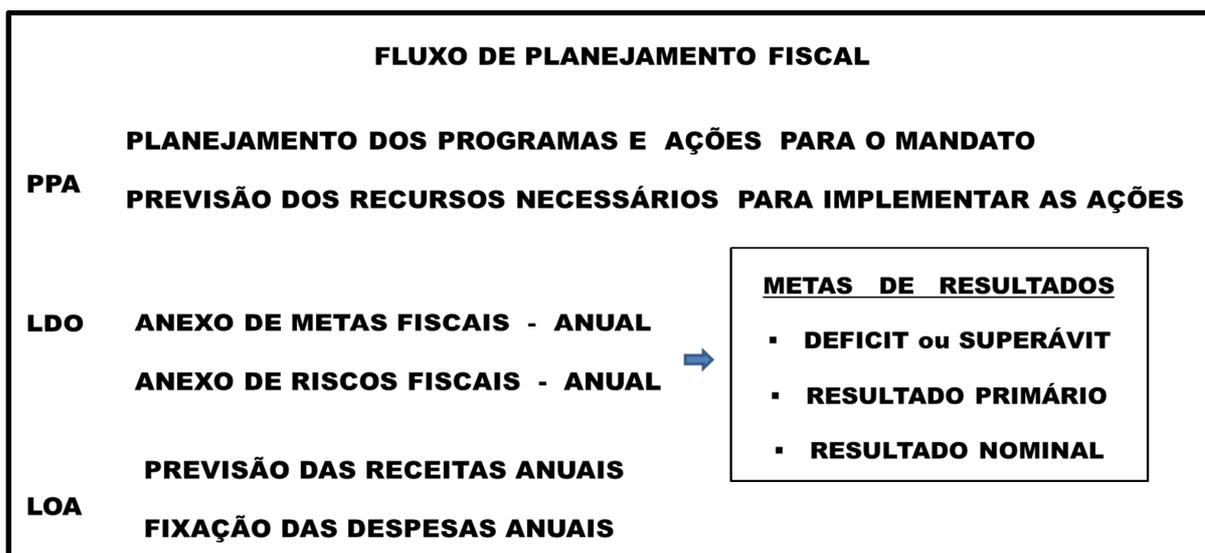
EQUILIBRIO FISCAL \Rightarrow RECEITAS = DESPESAS \Rightarrow EQUILIBRIO ORÇAMENTÁRIO
EQUILIBRIO ORÇAMENTÁRIO = EQUILIBRIO FINANCEIRO

Em países com vários níveis de governos, é esperado algum grau de desequilíbrio fiscal, pois em regra geral os governos centrais arrecadam mais impostos, enquanto que governos locais são responsáveis por maiores gastos que podem ser financiados por fontes de receitas diretamente sobre seu controle (BIRD, 2003).

A existência de desequilíbrios orçamentários crônicos, principalmente em países subdesenvolvidos, reduz consideravelmente a confiabilidade da ação pública, caracterizando-se como uma “falha de governo”, por força de mau desempenho governamental. Assim, a implementação de regras para a conduta pública busca aumentar a confiança no governo (LUQUE E SILVA, 2004).

O planejamento fiscal composto pelo PPA – Plano Plurianual de Ações; a LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias; e a LOA – Lei Orçamentária Anual; é um dos principais instrumentos utilizados pela LRF para a gestão fiscal responsável, conforme Quadro 2, sendo a LDO, composta pelos anexos de metas fiscais e riscos fiscais, a principal orientadora das ações públicas.

É através do Anexo de Metas Fiscais que são estabelecidos os parâmetros de arrecadação, gastos e resultados para os três exercícios seguintes. Compõe também a LDO o Anexo de Riscos Fiscais onde são previstos os riscos capazes de afetar as contas públicas e as providências que serão tomadas caso os riscos se concretizem (LUQUE E SILVA, 2004).



Quadro 2 – Planejamento Fiscal no contexto da LRF.

Fonte: Brasil, LC 101 (2000).

Nota: Elaborado pela autora.

As medidas estabelecidas pela LRF (LC nº 101/2000) objetivam impedir o início imediato de ações governamentais sem que se tenha garantia da existência de recursos para financias-las nos próximos períodos. O Quadro 2 demonstra o fluxo de planejamento fiscal disposto pela lei, de forma que os entes governamentais brasileiros devem elaborar anualmente o anexo de metas fiscais da LDO, com a previsão das receitas e despesas para o exercício seguinte e mais dois períodos subsequentes, informações relativas aos resultados, endividamento e outras informações relevantes para o controle do equilíbrio fiscal.

2.3 RESULTADO FINANCEIRO COMO INDICADOR DE SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA

No atual ciclo de gestão das finanças públicas, com base no resultado da execução orçamentária (confronto entre receitas e despesas), foram estabelecidas diversos indicadores de análise para verificar o cumprimento das regras da gestão fiscal responsável. Dessa forma, destacam-se como indicadores de equilíbrio fiscal do setor público brasileiro os resultados financeiro, orçamentário, primário e nominal (SILVA, 2003).

A viabilidade financeira indica a capacidade da entidade em continuar provendo os mesmos níveis de recursos, classificando-se como um indicador de agregação da eficiência e eficácia da gestão indicando uma das medidas de performance gerencial em entidades da administração pública (RIBEIRO FILHO, 1997).

O controle das disponibilidades financeiras da União, Estados e Municípios é uma das medidas necessárias para induzir um comportamento compatível com o equilíbrio fiscal em bases mais permanentes. Os desequilíbrios de curto prazo

observados no setor público devem-se ao mau gerenciamento das despesas, criando a necessidade de financiamento de curto prazo (ARDEO E VILELA, 1996).

O resultado financeiro é apurado considerando os ingressos recebidos e os desembolsos efetuados, evidenciando em sua composição todas as entradas e saídas de numerário e outras não decorrentes de receitas ou despesas efetivas, tais como empréstimos tomados, alienação de bens e recebimento de créditos e saídas relativas à aquisição de bens materiais e imóveis e empréstimos concedidos (SILVA, 2003).

As Receitas e despesas orçamentárias que compõe o resultado financeiro classificam-se por categorias econômicas: correntes e Capital, com o objetivo de evidenciar os recursos que se destinam ao atendimento das despesas correntes e despesas de capital, sendo que a categoria corrente corresponde à variável macroeconômica de consumo, enquanto que a categoria de capital corresponde à variável macroeconômica de investimento. A classificação das receitas e despesas em categorias econômicas evidencia a origem dos recursos que financiam o consumo e o investimento. (GIACOMONI, 2012).

A receita tributária tem origem na arrecadação de tributos de acordo com a legislação tributária brasileira, podendo ser oriunda de Impostos, taxas e contribuição de melhoria, sendo que cada ente governamental tem competência privativa para a arrecadação de determinados tributos. (GIACOMONI, 2012). De acordo com a LRF a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional do ente governamental é requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal. (LC nº 101/2000, art. 11).

As receitas de transferências intergovernamentais são recursos recebidos de outras pessoas de direito público, originários de determinação legal ou

constitucionais e voluntários, destinados ao atendimento de despesas correntes e/ou de capital (SILVA, 2003); A LRF veda transferências intergovernamentais no caso de descumprimento dos limites de gastos com pessoal e endividamento e das condições para inscrição dos restos a pagar; e no caso da não instituição de tributos de competência do ente governamental. (BRASIL, LC 101/2000).

A captação da receita de operações de crédito visa financiar o investimento público, sendo responsável pela constituição da chamada dívida pública. (GIACOMONI, 2012). A LRF estabelece controles sobre o endividamento público dispondo sobre condições, prazos e limites para a contratação de operação de crédito. (BRASIL, LC Nº 101/2000).

Componente da despesa orçamentária, a despesa com pessoal e encargos é classificada no contexto da gestão fiscal responsável como despesa obrigatória de caráter continuado, sendo que para este tipo de despesa a LRF estabeleceu limites e condições próprias para contratação. (BRASIL, LC Nº 101 /2000, art. 17 a 24).

Os restos a pagar evidenciam o registro da despesa pública empenhada e não paga até o fim de determinado exercício, sendo inscrita no passivo da entidade, como uma obrigação oriunda de um período anterior (SOUZA, 2010).

As inscrições de restos a pagar geram uma espécie de orçamento paralelo, caracterizando-se como uma das formas de financiamento do setor público, acarretando o comprometimento de receitas futuras e a imobilização dos governos no início de cada exercício financeiro comprometendo o equilíbrio fiscal (SOUZA, 2010, p. 81).

Assim, considerando o comprometimento causado pela gestão dos restos a pagar para a situação financeira dos governos, a LRF estabeleceu como condição para a sua inscrição a existência de disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento. Ressalta-se que a lei dispôs tal condição apenas para observância no

último ano de mandato dos chefes de poder executivo (BRASIL, LC 101/2000, art. 42).

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. (BRASIL, LC 101/2000, art. 42).

Para fins da observância art. 42 da LRF, conforme Figura 1, tem-se o resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial das entidades públicas brasileiras como um indicador de disponibilidade financeira, apurando-se o superávit ou déficit financeiro pela diferença entre Ativo Financeiro menos Passivo Financeiro (MACHADO JR. E REIS, 2001).

ATIVO FINANCEIRO > PASSIVO FINANCEIRO ⇨ SUPERÁVIT FINANCEIRO

ATIVO FINANCEIRO < PASSIVO FINANCEIRO ⇨ DÉFICIT FINANCEIRO

O Ativo Financeiro é composto pelo disponível e realizável, evidenciando os créditos de curto prazo. O Passivo Financeiro é composto pelos restos a pagar, serviços da dívida a pagar, depósitos e débitos de tesouraria, evidenciando a dívida de curto prazo do setor público, conceituada pela Lei 4320/64 como Dívida Flutuante (MACHADO JR. E REIS, 2001).

Desde a vigência da Lei 4320/64, o Balanço Patrimonial das entidades públicas brasileiras tem como ponto fundamental demonstrar a situação de liquidez e outros indicadores econômico-financeiros utilizados para um adequado

gerenciamento dos recursos públicos. A composição do Balanço Patrimonial tem, como um dos aspectos mais relevantes, a apuração do Superávit Financeiro (RIBEIRO FILHO, 1997).

Destarte a adoção do novo modelo de contabilidade em atendimento ao processo de convergência às normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público, a apuração do resultado financeiro das entidades governamentais brasileiras continuará a ser feito de acordo com o disposto na Lei nº 4.320/64. Neste modelo o fluxo financeiro é tratado em modo distinto do patrimonial, chamado de sistema financeiro, onde são consolidados todos os ingressos e desembolsos financeiros, compostos pela movimentação do disponível, dos realizáveis financeiros decorrentes de aplicações, das obrigações financeiras, tais como, restos a pagar e ingressos extra orçamentários. Compõe o Ativo financeiro os recursos comprometidos com despesas orçamentárias, ou receitas arrecadadas ainda não aplicadas em despesas orçamentárias, sendo neste caso indicação para a fixação de despesa orçamentária no exercício seguinte (LOCK E PIGATTO, 2005).

Para se adequar ao atual processo de convergências do setor público às normas internacionais de contabilidade, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, estabeleceu através do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, que a partir de 2014, as entidades governamentais brasileiras publicarão um anexo ao Balanço Patrimonial, onde deverá ser evidenciado o superávit/déficit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício (BRASIL, MCASP 2010, p. 32).

O Quociente da Situação Financeira é resultante da relação entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro. Esse quociente demonstrará os recursos financeiros (disponível, créditos, valores realizáveis) em relação às obrigações

financeiras, conforme Figura 1. A situação financeira calculada pela relação entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro representa a capacidade de pagamento de curto prazo das entidades do setor público (NOGUEIRA E RODRIGUES JUNIOR, 2008).

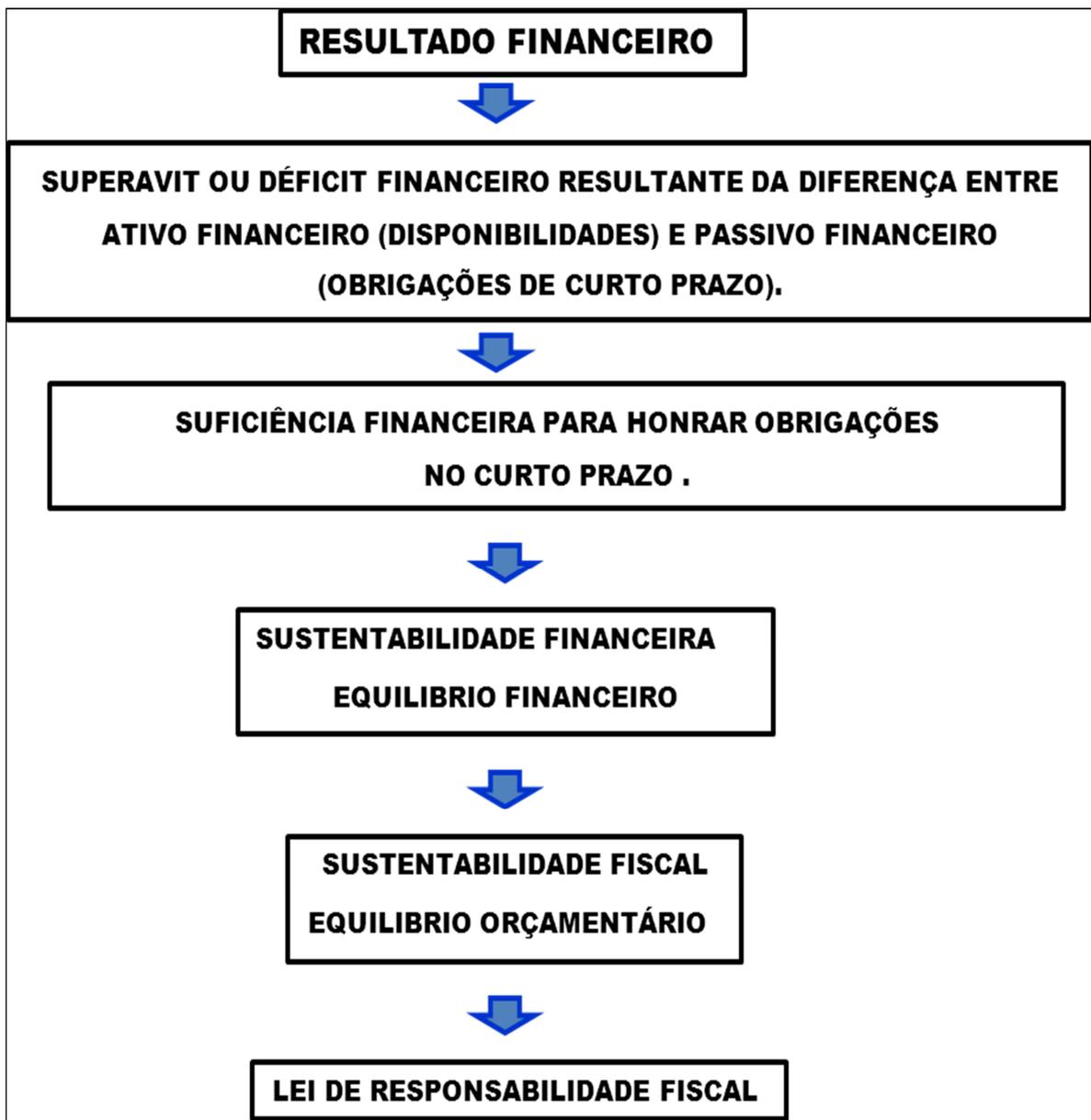


Figura 1.

Fonte: Fundamentação Teórica do trabalho.

Nota: Elaborado pela autora.

2.4 A GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL

A Gestão Pública deve se orientar, fundamentalmente, na direção do atendimento ao bem comum, dele não se desviando ou afastando, sob pena de trair o mandato de que está investido o administrador. Suas ações devem estar voltadas para a prestação de contas vinculadas ao conceito de accountability além de garantir que os seus atos, bem como de seus administradores, estejam restritos ao cumprimento da missão institucional que lhe foi destinada pela sociedade. (ABRANTES, 2010, p.3)

Em síntese, a gestão fiscal responsável tem como finalidade o fortalecimento das condições essenciais à estabilidade de preços e ao crescimento econômico sustentável, trazendo por consequência a geração de empregos e de renda e o bem estar social. (HILÁRIO, 2009, p.27).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) estabeleceu uma nova forma de organizar as finanças públicas brasileiras, favorecendo uma cultura política de responsabilidade fiscal, com regras para todas as esferas de governo, e com foco principalmente na gestão da receita e da despesa governamental. (LOUREIRO E ABRUCIO, 2004).

TABELA 1 - RECEITAS: LIMITES E RESTRIÇÕES ESTABELECIDOS PELA LRF

RECEITAS	REFERÊNCIA LEGAL (LC 101/2000)
Receitas Correntes	Arts. 2º, 4º - Receita base (RCL) para cálculo dos limites de gastos com pessoal, operações crédito e endividamento.
Receita Tributária	Arts. 11 a 14 - Requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal
Receitas de transferências Intergovernamentais	Arts.2º, 4º,11, 31 - Receita sujeita a vedações em último ano de mandato ; e no caso de descumprimento de condições e limites da LRF.
Receitas de Capital	Art 44 . Vinculada à gastos com despesa de capital (regra de ouro da CF/88). Vedação de aplicação em despesa corrente.
Receitas de Operações de Crédito	Arts. 1º,12,23,25,27,29,30,32,37 - Requisito da responsabilidade na gestão fiscal com restrições e limites na contratações, vedação e captação no último ano de mandato.

Fonte: BRASIL, LC nº 101 (2000.).

Nota: elaborado pela autora.

As medidas estabelecidas pela LRF para a gestão da receita orçamentária caracterizam-se por limites e condições, conforme demonstrado pela tabela 1. Dentre as medidas destacam-se a adoção da receita corrente como base de cálculo para limites de algumas despesas (pessoal e encargos e endividamento), a vinculação das receitas de operações de crédito com despesas de capital, além do requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal estabelecido pela obrigação de arrecadação dos tributos de competência dos entes.

Por outro lado, as medidas dispostas pela lei para a despesa orçamentária, Tabela 2, buscaram controlar os gastos com vistas ao equilíbrio fiscal pretendido pelo legislador. Neste sentido foram estabelecidas condições para a contratação da despesa obrigatória de caráter continuado, limites para gastos com pessoal e encargos e condições para a inscrição dos restos a pagar.

TABELA 2 - DESPESAS: LIMITES E RESTRIÇÕES ESTABELECIDOS PELA LRF

DESPESAS	REFERÊNCIA LEGAL (LC 101/2000)
Despesas Correntes	Art. 17,44 - Despesa obrigatória de caráter continuado; despesas com preservação do patrimônio público.
Despesas de capital	Art.12, 32 - Vinculação com receita de capital / operações de crédito.
Despesas com Pessoal e Encargos	Arts. 18 a 23 - Limites e condições para gastos com pessoal , Substituição de Servidores e encargos.
Restos a Pagar	Arts. 42 - Condições para inscrição dos restos a pagar no último ano de mandato do governo.

Fonte; BRASIL, LC 101 (2000).

Nota: elaborado pela autora.

Além das condições para a gestão da receita e despesa, para alcançar a gestão fiscal responsável foi estabelecido um conjunto de regras a serem cumpridas pelos três níveis de governo:

- 1) o planejamento fiscal; 2) o disciplinamento do uso dos recursos públicos no último ano de mandato; 3) a definição de condições para o endividamento e

gasto financeiro público; 4) a definição de limites de gastos com pessoal, incluindo previdência, por nível de governo e pelos diversos poderes; 5) a incorporação da transparência e participação popular na gestão fiscal. Para a efetiva implementação das novas regras, foram criadas também penalidades. (LUQUE E SILVA, 2004, p.405).

No contexto da gestão fiscal responsável, a questão da governabilidade é um desafio para os governantes, pois o equilíbrio das contas públicas pressupõe cortar gastos e ou elevar tributos. Tais medidas podem ter um alto custo político, interferindo na capacidade dos governos de adotar programas de austeridade fiscal (LOUREIRO E ABRUCIO, 2004).

A teoria dos ciclos políticos orçamentários defendida por Rogoff (1990) estuda a ação dos governantes que para viabilizar eleições alteram as regras para impostos e despesas, impactando o equilíbrio orçamentário. Assim, os políticos manipulam o orçamento no período pré-eleitoral, como um mecanismo socialmente eficiente de informações sobre a sua competência, com vistas à reeleição. Segundo a teoria, nesta circunstância faz-se necessário a imposição de limites constitucionais sobre a capacidade do legislador de criar novos impostos e despesas antes das eleições (ROGOFF, 1990).

A redução dos déficits orçamentários tem um alto custo para os políticos, que são punidos pelos eleitores nas eleições seguintes. Todavia, Alesina e Peroti (2011) argumentam que nem sempre os governos que implementaram medidas para redução dos déficits orçamentários foram penalizados. “Os autores consideram também as questões de causalidade reversa, ou seja, a possibilidade de que somente os governos “fortes e populares” podem promover ajustes fiscais, sendo que neste ambiente,” apesar de ter reduzido o déficit, muitos governos não sofreram derrota eleitoral.

Se os ajustes fiscais não conduzem sistematicamente a derrotas eleitorais por que muitas vezes eles parecem tão politicamente difíceis? Uma das explicações seria a aversão ao risco, pois os governos em exercício tem medo de tomar medidas drásticas, assim é mais conveniente adiar as reformas fiscais. A segunda explicação é que o jogo político jogado em torno de um ajuste fiscal vai além das eleições (ALESINA E PEROTTI, 2011).

Num regime de déficits contínuos e na ausência de ações corretivas deve-se perguntar: por que futuros contribuintes devem pagar os encargos fiscais dos programas usufruídos pelos contribuintes atuais? A resposta está na adoção de regras constitucionais que imponham o equilíbrio orçamentário, que estabeleça as bases políticas para a responsabilidade fiscal. Diferentemente de qualquer pessoa ou empresa os agentes políticos geram um regime de déficits fiscais com a justificativa de que atendem às demandas de contribuintes, sem se preocupar com escolhas que preservam integralmente os interesses futuros dos contribuintes (BUCHANAM, 1995).

O comportamento dos administradores públicos em relação ao saneamento financeiro dos municípios é um fator de cultura política determinando tendências em relação a gastos e endividamento. A cultura política do município condiciona o tipo e a extensão das respostas à crise fiscal, determinando o comportamento dos administradores públicos e políticos em relação à responsabilidade perante o saneamento das finanças do município (RIBEIRO, 2013, p.452).

Loureiro e Abrúcio (2005) discorreram sobre as recentes melhorias do arcabouço fiscal e econômico brasileiro, destacando o papel dos mecanismos de responsabilização e o *déficit de accountability* existente no Brasil. Os autores citam

as três principais formas contemporâneas de *accountability*: Processo eleitoral, regras estatais intertemporais e controle institucional dentro do mandato.

Segundo os autores o processo eleitoral é incapaz de garantir o controle completo dos governantes. Não existe nenhum instrumento que obrigue os políticos a cumprirem as promessas de campanha; sequer instrumentos que permitam avaliar o seu desempenho durante o mandato, ou que permitam fiscalização e aplicação de sanções antes da próxima eleição. O processo eleitoral afeta as finanças públicas influenciando a alocação orçamentária, assim é fundamental a existência de regras estatais intertemporais, tais como as estabelecidas pela Constituição Federal (BRASIL, CF/88), para regular a dívida pública, a inflação e a alocação dos recursos orçamentários, garantindo os direitos básicos dos indivíduos e assegurando a limitação do poder dos governantes.

Para ativar mecanismos de responsabilização é necessário ter Instrumentos institucionais para a atuação da *accountability*. Atualmente o controle institucional dentro do mandato é exercido por meio de cinco modalidades: controle parlamentar, controle judiciário, controle social, controle administrativo- financeiro e controle dos resultados (LOUREIRO E ABRUCIO, 2005).

Nesse sentido, os autores classificam a LRF (BRASIL, LC nº 101/2000) como um instrumento para o exercício da *accountability*, uma vez que estabelece medidas para impedir que o governo inicie ações no último ano de mandato que comprometam os orçamentos futuros, impõe restrição para inscrições de restos a pagar, aumento de pessoal e condições para contratação de operações de crédito, dentre outras medidas necessárias para o equilíbrio das contas públicas, conforme Quadro 3.

A gestão fiscal responsável no contexto da Lei de Responsabilidade 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 receita, 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. (LC 101/2000, art. 1º, § 1º).

De acordo com a LRF (BRASIL, LC nº 101/2000) a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, exigindo ajustes no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros. Neste sentido, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, através de orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, estabelece que as despesas devam ser executadas e pagas dentro do exercício financeiro, sendo admitidas obrigações a serem pagas no exercício seguinte, desde que haja suficiente disponibilidade financeira para honra-las. (BRASIL, MDF/ STN /2010, p. 255).

Para Luque e Silva (2004) a implementação das regras estabelecidas pela LRF contribui para a disseminação da gestão fiscal responsável e deve minimizar as “falhas de governo”, sendo fundamental para a responsabilização dos governantes a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que estabelece penas que variam de multa até reclusão para os que descumprirem as regras estabelecidas pela Lei.

Um dos mecanismos instituídos pela LRF para fiscalizar o cumprimento dos pressupostos da gestão fiscal responsável é a elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, que juntamente com o Relatório Resumido da Execução orçamentária

permitem o acompanhamento periódico do cumprimento dos limites e condições estabelecidos pela Lei.

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	RCL - Base de Cálculo para aplicação dos limites da LRF.		
<u>LIMITES E RESTRIÇÕES</u>	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
GASTOS COM PESSOAL E ENCARGOS	50% RCL	60%	60%
DÍVIDA CONSOLIDADA	3,5 RCL	2,0 RCL	1,2 RCL
TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	Vedação de Transferências Voluntárias : Nos 180 dias anteriores à eleição; nos casos de descumprimento dos limites de gastos com Pessoal e Encargos e Dívida Consolidada; Descumprimento de Elaboração e Publicação dos Relatórios da Lei; Não envio das Contas Anuais à União.		
RESTOS A PAGAR	Exigência de disponibilidade Financeira para inscrição das despesas empenhadas não liquidadas/e ou pagas		
RECEITA TRIBUTÁRIA	Constitue requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.		

Quadro 3 – Limites e Condições dispostos pela LRF .

Fonte : BRASIL, LRF (2000).

Nota : Elaborado pela autora.

2.5 TRABALHOS ANTERIORES

Scarpin e Slomski (2005) pesquisaram a receita prevista versus arrecada em município de porte médio, antes e depois da LRF (1995 a 2003), objetivando verificar se a lei contribuiu para melhorar a previsão da receita em relação à arrecadação efetiva. De acordo com os resultados encontrados, concluiu-se que após a LRF houve uma melhora na relação entre previsão e arrecadação, apesar disto verificou-se que há ocorrência de superdimensionamento da receita prevista.

Fioravante et. al., (2006) pesquisaram o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as finanças públicas municipais constatando que após a LRF houve

aumento dos gastos com pessoal para a maioria dos municípios que apresentavam gastos muito inferiores ao teto determinado, verificando-se um ajuste para os Municípios que ultrapassavam o limite. Com relação ao endividamento, concluiu-se que para alguns municípios a lei exerceu um efeito controlador, enquanto que para aqueles que não se ajustaram, ocorreu um aumento na participação da dívida agregada de todos os municípios.

O estudo sobre solvência e dívida pública de Baghdassarian (2006), analisou a questão da sustentabilidade financeira, sendo que foram encontradas algumas fragilidades relacionadas à questão do valor presente dos resultados primários futuros, que teve grande impacto nos resultados e o fato de que a segregação da dívida em seus componentes também poderia ter impacto relevante, melhorando ainda mais a qualidade dos resultados. De forma geral, a modelagem mostrou que a incorporação de aleatoriedade a variáveis altera sensivelmente as probabilidades de default do Governo, com impacto direto sobre o custo de financiamento, de forma que desprezar o efeito da volatilidade pode estar levando à formulação de políticas públicas menos eficazes. O trabalho concluiu ainda que os novos limites das receitas e despesas do Governo pode aumentar a probabilidade de default da dívida, bem como seu custo.

O trabalho de Moraes (2006) analisou as diferenças de esforço fiscal entre os Municípios baseado em suas distintas características econômicas, e o efeito do Fundo de Participação dos Municípios e da Lei da Responsabilidade Fiscal nas receitas próprias durante o período de 1999 a 2003. Para o autor, o controle estabelecido pela LRF para o nível de endividamento poderia forçar os municípios a buscar um aumento excessivo da arrecadação. Foram encontradas evidências de que a LRF contribuiu para o aumento da arrecadação, mas o crescimento é

insuficiente para eliminar o desestímulo ao esforço fiscal, criando uma relação inversa entre participação do FPM na receita corrente e esforço fiscal.

Foram encontradas evidências empíricas de que parte das receitas de transferências recebidas pelos governos municipais é politicamente motivada no trabalho realizado por Ferreira e Bugarin (2007), que pesquisaram as relações intergovernamentais dos Municípios sob a ótica dos ciclos políticos orçamentários de Rogoff (1990). O trabalho conclui que os municípios, na média, recebem maior volume de transferências voluntárias se o prefeito do município pertencer ao mesmo partido que elegeu o governador do estado ou se pertencer ao mesmo partido que o Presidente da República.

O trabalho de Nojosa (2008) pesquisou a causalidade entre receitas próprias, despesas correntes e transferências correntes nos municípios brasileiros para o período de 1995 a 2006, com a premissa de que essas relações subsidiam as tomadas de decisões e propiciam medidas mais eficientes para alcançar o equilíbrio fiscal. Foram encontradas evidências de sincronismo fiscal entre taxaço e gastos públicos após a LRF.

Chieza, Araújo e Silva Junior (2009) pesquisaram os Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os componentes da despesa dos municípios gaúchos analisando as despesas classificadas por categoria e por função econômica e variáveis políticas no período 1997 a 2004. Os resultados encontrados para as a despesa classificada por função apresentou coeficientes negativos em função da vigência da LRF, enquanto que a análise por categoria econômica indicou coeficiente positivo para a despesa com pessoal. Dessa forma, a LRF impactou negativamente a despesa orçamentária total e impactou positivamente o superávit, de forma que cumpriu o objetivo quanto ao equilíbrio orçamentário e fiscal. O estudo

demonstrou também que houve queda nas despesas sociais, em infraestrutura e em capital (investimentos).

A pesquisa feita por Zuccolotto, Ribeiro e Abrantes (2009) analisou o planejamento municipal através das características do comportamento das finanças públicas das capitais dos estados brasileiros por meio de indicadores de desempenho aplicados às receitas, despesas, ativo e passivo no período de 1998 a 2006. Os autores verificaram que os municípios ainda não conseguiram promover o ajuste fiscal de forma permanente, constatando que houve um aumento expressivo da despesa com pessoal, crescimento pouco significativo da dívida consolidada com relação à receita corrente líquida, redução das dívidas de curto prazo e deficiência nos mecanismos de arrecadação tributária.

De acordo com a pesquisa de Oliveira e Carvalho (2009) o calendário eleitoral exerce influência sobre o comportamento dos prefeitos. Os autores pesquisaram os municipais fluminenses no período de 1998 e 2006 com o objetivo de identificar eventuais comportamentos cíclicos associados ao calendário eleitoral. Foram analisados dados orçamentários a fim de testar hipóteses sobre a existência de manipulações de caráter eleitoral executadas pelos governantes, testando alguns itens da despesa nos anos de 2002 e 2006. Foram encontrados indícios de manipulação política das prefeituras para as eleições de Governador, Presidente e Congresso Nacional. Verificou-se também que o alinhamento político entre prefeito e governador apresentou relação inversa, de forma que a coincidência partidária indica uma redução em algumas despesas dos municípios, que pode significar um “pacto de ajuste fiscal” entre estes dois níveis de governo.

Macedo e Corbari (2009) pesquisaram o efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal para o padrão de endividamento praticado pelos municípios brasileiros com

mais de 100 mil habitantes no período de 1998 a 2006. Com dois modelos econométricos, estimativa das equações e Método de Mínimos Quadrados, por meio de Dados em Painel Equilibrado. Os resultados indicaram que o endividamento dos municípios analisados foi influenciado pela LRF.

O comportamento da gestão financeira dos municípios foi objeto do estudo de Gerigk et al., (2010), cuja pesquisa analisou municípios com população entre 100 mil e 1 milhão de habitantes, nos períodos de 1998, 2000, 2004 e 2008, através do emprego da técnica estatística de diferenças de médias, concluindo que a vigência da LRF impactou positivamente a gestão dos municípios brasileiros de porte médio, sendo que nas gestões seguintes à vigência da lei houve maior controle sobre a execução orçamentária municipal.

Vasconcelos (2010) estudou o impacto do artigo 42 da LRF no encerramento dos mandatos (exercícios de 2006 e 2008) objetivando avaliar em que medida os governadores e prefeitos de capital observaram a vedação imposta pelo respectivo artigo. Para o encerramento do mandato de 2006 foi constatado que treze estados não apresentavam disponibilidade financeira compatível com as obrigações a pagar, da mesma forma, cinco capitais também não apresentavam disponibilidade financeira suficiente no término do mandato de 2008, de forma que não houve o cumprimento do art. 42 da LRF. Verificou-se ainda que os gestores responsáveis não foram responsabilizados pela irregularidade. Para o autor, há divergências na doutrina e na jurisprudência dos tribunais de contas a respeito da adequada evidenciação das obrigações contraídas, além do que, faz-se necessária alteração da legislação para uniformização de entendimento das questões polêmicas relacionadas aos restos a pagar.

Os aspectos conceituais e legais e os procedimentos orçamentários, financeiros e patrimoniais relacionados ao tratamento contábil dos restos a pagar após a Lei de Responsabilidade Fiscal foram estudados por Souza (2010) que analisou as implicações causadas pelas inscrições nas contas do Estado do Rio de Janeiro no período de 2007 a 2010. O estudo buscou levantar os prováveis fatores que têm elevado o registro desses valores ao longo dos anos, verificando as medidas tomadas para sanar despesas inscritas em restos a pagar herdadas de gestões anteriores. Os resultados demonstraram que o tratamento contábil incorreto, a inexistência de limite para pagamentos e a morosidade na aprovação da Lei Orçamentária Anual são fatores que têm contribuído para o aumento do registro dos restos a pagar no país.

Silva e Amaral (2011) pesquisaram o efeito da LRF para o resultado financeiro dos municípios brasileiros, no período de 1996 a 2007, utilizando variáveis políticas/eleitorais e a diferença entre receita e despesa como indicador de resultado financeiro. Os resultados encontrados demonstram que a LRF influenciou de forma positiva o resultado financeiro, sendo observado que nos períodos eleitorais a relação entre receita e despesa diminuiu, reduzindo o resultado financeiro.

O Quadro 4 apresenta uma síntese dos trabalhos anteriores que pesquisaram sobre o impacto das medidas e restrições estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal para a gestão das receitas, despesas, restos a pagar, resultado orçamentário e financeiro e procedimentos para períodos eleitorais.,

AUTORES	ANO	OBJETIVO	PERÍODO	CONCLUSÃO
Scarpin e Slomski	2005	Impacto da LRF para as previsões de receita.	1995 a 2003	A relação entre a previsão da receita e a arrecadação melhorou após a LRF, apesar das evidências de superdimensionamento na receita prevista.
Fioravante et al.,	2006	Impacto das medidas estabelecidas pela LRF para as finanças públicas municipais.	1998 a 2000 e 2000 a 2004	Constatou-se aumento nos gastos com pessoal para aqueles municípios que estavam com folga nos limites legais e diminuição na relação entre receita corrente líquida e dívida consolidada líquida, que
Moraes	2006	Diferenças de esforço fiscal entre os Municípios e o efeito do FPM e da LRF nas receitas próprias.	1999 a 2003	A LRF teve efeito sobre as arrecadações próprias dos municípios, sendo que há uma relação inversa entre esforço fiscal e arrecadação do FPM.
Ferreira e Bugarim	2007	Efeito das transferências voluntárias intergov. Sobre a política fiscal e o comportamento eleitoral.	1995 a 2000	Os municípios, em média, recebem maior volume de transferências voluntárias se o prefeito pertencer ao mesmo partido do governador ou mesmo partido que o presidente da república.
Nojosa	2008	Analisa a causalidade intertemporal entre receitas e despesas e possíveis mudanças após a LRF.	1995 a 2000 2001 a 2006	Os municípios passaram a selecionar melhor suas despesas correntes, tornando seus gastos mais produtivos, levando ao aumento da atividade econômica, implicando aumentos das receitas próprias.
Chieza et al.,	2009	Impacto da LRF sobre despesas por função e categoria econômica dos municípios gaúchos.	1997 a 2004	Foram encontrados coeficientes negativos para a despesa por função e coeficientes positivos para a despesa com pessoal. A LRF impactou positivamente o superávit cumprindo o objetivo quanto ao equilíbrio financeiro.
Zuccolotto, et al.,	2009	Responsabilidade Fiscal (LRF).	1998 A 2006	receitas para despesas e, simultaneamente, despesas passaram a causar receitas no
Oliveira e Carvalho	2009	Comportamentos cíclicos relacionados ao calendário eleitoral.	1998 a 2006	sentido de Granger. Talvez essa mudança seja explicada pela imposição de limites aos
Macedo e Corbari	2009	Efeito da LRF para o endividamento dos municípios acima de 100 mil hab.	1998 a 2006	gastos públicos pela LRF. Assim, os municípios passaram a selecionar melhor suas
Gerigk, et al.	2010	Impacto da LRF para a gestão financeira dos municípios com 100 mil a 1 milhão de hab.	1998/2000/ 2004/2008	despesas correntes, tornando seus gastos mais produtivos, levando ao aumento da
Vasconcelos	2010	Efeito das vedações do art. 42 da LRF (Restos a Pagar) para o encerramento dos mandatos nos estados e Capitais .	2006 e 2008	atividade econômica, implicando aumentos das receitas próprias.
Souza	2010	Tratamento contábil dos Restos a Pagar após a vigência da LRF, no estado do Rio de Janeiro.	2007 a 2010	Observou-se aumento nos valores inscritos em Restos a Pagar, inexistência de limites para inscrição e tratamento contábil incorreto.
Silva e Amaral	2011	Efeito da LRF sobre os resultados financeiros dos Municípios brasileiros .	1996 a 2007	Diminuição na relação entre despesas e receitas após a LRF, contribuindo para melhores resultados financeiros, sendo que nos períodos eleitorais observou-se uma diminuição dos resultados financeiros.

Quadro 4 - Síntese dos trabalhos anteriores

Fonte: Síntese dos trabalhos anteriores pesquisados.

Nota: elaborado pela autora.

Capítulo 3

3 METODOLOGIA

Para cumprir o objetivo deste trabalho foram estimadas regressões por meio da técnica de dados em painel. Os dados em painel propiciam “uma maior quantidade de informação, maior variabilidade dos dados, menor colinearidade entre as variáveis, maior número de graus de liberdade e maior eficiência na estimação” (MARQUES, 2000, p.1).

Quanto aos objetivos, a pesquisa classifica-se como descritiva, pois propõe-se a descrever e analisar problemas de pesquisa na área contábil. Foi utilizada também a pesquisa bibliográfica para a fundamentação teórica do trabalho a partir de referencial publicado sobre o tema estudado. Quanto à abordagem a pesquisa classifica-se como quantitativa, pois utiliza ferramentas estatísticas para responder a questão objeto do estudo (RAUPP E BEUREN, 2003).

O Software usado para os testes estatísticos e elaboração do painel foi o software estatístico “R”, disponível como software livre sob os termos da GNU - General Public License, versão 3.0.1. A escolha do software “R” é justificada pelo seu potencial em permitir ao usuário criar suas próprias funções, e sua própria rotina na análise de dados, além de possuir capacidade de interagir de forma amigável com outros programas estatísticos e banco de dados. (MELO E PETERNELLI, 2011).

A amostra utilizada para a pesquisa é composta pelos 26 municípios capitais dos estados brasileiros (IBGE, 2013), conforme Quadro 5, sendo que Brasília, DF – Distrito Federal, não foi incluído como capital, pois de acordo com a Constituição

Federal (BRASIL, CF/88, art. 32) possui competência legislativa reservada tanto para Estado, quanto para Município, sendo tratada no sistema de Coleta de dados contábeis da STN - Secretaria do Tesouro Nacional, como Estado da Federação.

MUNICÍPIO /CAPITAIS	UF	
Aracaju	SE	1
Belém	PA	2
Belo Horizonte	MG	3
Boa Vista	RR	4
Campo Grande	MS	5
Cuiabá	MT	6
Curitiba	PR	7
Florianópolis	SC	8
Fortaleza	CE	9
Goiânia	GO	10
João Pessoa	PB	11
Macapá	AP	12
Maceió	AL	13
Manaus	AM	14
Natal	RN	15
Palmas	TO	16
Porto Alegre	RS	17
Porto Velho	RO	18
Recife	PE	19
Rio Branco	AC	20
Rio de Janeiro	RJ	21
Salvador	BA	22
São Luís	MA	23
São Paulo	SP	24
Teresina	PI	25
Vitória	ES	26

Quadro 5 – municípios capitais dos estados brasileiros

Fonte: Dados do IBGE (2013).

Foram coletadas informações contábeis, demográficas e político/eleitorais dos municípios capitais dos estados brasileiros, a saber:

Informações Contábeis

- Receitas orçamentárias
- Despesas orçamentárias
- Restos a pagar
- Ativos financeiros
- Passivos financeiros

Informações demográfica

- População

Informações Politico/eleitorais

- Partidos políticos brasileiros
- Resultados das eleições

Os dados coletados e utilizados nesta pesquisa relativos às informações contábeis e demográficos dos municípios capitais dos estados brasileiros foram obtidos no banco de dados contábeis consolidados dos Municípios, FINBRA – Finanças do Brasil, disponibilizados no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

Os dados político/eleitorais relativos às eleições e partidos políticos para os mandatos municipais no período pesquisado foram coletados no sítio do TST – Tribunal Superior Eleitoral.

A pesquisa compreendeu um período de 13 anos (2000 a 2012), a partir de 2000, ano da promulgação da lei de responsabilidade fiscal, considerando para a análise da evolução da situação financeira os resultados encontrados em trabalhos anteriores, que demonstraram resultados financeiros negativos nas gestões municipais antes da vigência da LRF (ZUCCOLOTTO ET. AL., 2009; GERIGK ET AL., 2010; MACEDO E CORBARI, 2009).

3.1 VARIÁVEIS DA PESQUISA

Para analisar a sustentabilidade financeira após a LRF o trabalho adotou o resultado financeiro como variável dependente buscando verificar se capacidade de pagamento das obrigações de curto prazo foi melhorada após a lei.

O resultado financeiro foi utilizado como indicador de capacidade de pagamento das obrigações de curto prazo dos municípios, sendo esta capacidade um dos pressupostos da sustentabilidade financeira (ARDEO E VILELA, 1996; RIBEIRO FILHO, 1997; MACHADO JR. E REIS 2001; SILVA, 2003).

O resultado financeiro das entidades governamentais brasileiras é apurado pela diferença entre ativo financeiro e passivo financeiro, podendo apresentar superávit financeiro ou Déficit financeiro, que serão demonstrados pelo Balanço Patrimonial², de acordo com a Lei 4320/64. O disponível de curto prazo compõe o

² Sistemática de cálculo vigente até 2012, nos termos do disposto no art. 43 da Lei nº 4320/64. Para apurar o superávit financeiro no novo Plano de Contas – PCASP, facultativamente a partir de 2013 e obrigatoriamente a partir de 2014, as contas que compõe o ativo e o passivo circulante serão diferenciadas por um atributo específico (P ou F) que permitirá separar o ativo e o passivo em financeiro e permanente. (BRASIL, STN, MCASP, 2012, p.17).

Ativo Financeiro e as dívidas de curto prazo (Restos a pagar, Consignações, Precatórios , obrigações de financiamentos) compõe o Passivo financeiro. (MACHADO JR. E REIS, 2001).

Dessa forma, com base nos dados de Ativos Financeiros e Passivos Financeiros dos municípios capitais dos estados brasileiros coletados para o período de 2000 a 2012, foram calculados os resultados financeiros utilizados para os testes estatísticos, conforme demonstrado pela Tabela 09.

Para ajustar o modelo para o resultado financeiro foram escolhidas as seguintes variáveis independentes: demográficas (tempo e população); variáveis contábeis (Receitas, Despesas e Restos a Pagar) e variáveis *dummy* políticas/eleitorais, conforme Quadro 6.

<u>VARIÁVEIS CONTÁBEIS</u>	<u>VARIÁVEIS POLÍTICO/ELEITORAIS (VARIÁVEIS DUMMY)</u>
Receita Tributária	Mesmo partido Prefeito e Governador = Sim
Receita Transf. Intergov.	Mesmo partido Prefeito e Presidente = Sim
Receita operações crédito	Mesmo partido antes e depois das eleições = Sim
Despesa Pessoal/Encargos	Partidos Políticos (PT, PSDB, PMDB e PSB, PDT, DEM, e PTB)
Restos a Pagar	

Quadro 6 – Variáveis independentes

Nota: elaborado pela autora.

Ressalta-se que as variáveis independentes foram escolhidas por que tiveram dispositivos na LRF que estabeleceram limites, condições e restrições com vistas ao equilíbrio financeiro, conforme demonstrado pelo Quadro 3.

Os Quadro 7 e 8 apresentam a descrição dos conceitos relacionados às variáveis independentes contábeis e as variáveis político eleitorais, respectivamente

Receita Tributária	Recursos oriundos do recolhimento dos tributos (Impostos, Taxas e Contribuição de Melhorias)
Receita de Transferência Intergovernamental	Recursos recebidos de outros níveis de governo por determinação legal , constitucional ou voluntária.
Receita operações Crédito	Recursos oriundos de colocação de títulos no mercado ou contratação de empréstimos, vinculados à investimentos.
Despesa Pessoal / Encargos	Despesas orçamentárias com pessoal , encargos sociais e contribuições recolhidas , tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis,civis, militares e de membros de Poder.
Restos a Pagar	No encerramento do exercício, a parcela da despesa orçamentária que se encontrar empenhada mas que ainda não foi paga será inscrita como restos a pagar.

Quadro 7: Descrição das variáveis Independentes contábeis

Fonte: Brasil, STN/ MCASP (2010).

Nota: elaborado pela autora

As variáveis político/eleitorais, descritas no Quadro 8, foram escolhidas para subsidiar a análise do comportamento do resultado financeiro em face dos ciclos políticos e serão tratadas na regressão como variáveis *dummies*. A escolha dos partidos políticos selecionados para os testes (PT, PSDB, PMDB e PSB, PDT, DEM, e PTB) observou o resultado da tabela de frequência para partidos políticos antes e depois das eleições, conforme Tabela 3.

VARIÁVEIS POLÍTICO/ELEITORAIS (VARIÁVEIS DUMMY)	
Mesmo partido Prefeito e Governador = Sim	Identifica alinhamento político no caso do prefeito da capital ser do mesmo partido do governador do estado
Mesmo partido Prefeito e Presidente = Sim	Identifica alinhamento político no caso do prefeito da capital ser do mesmo partido do presidente da república
Mesmo partido antes e depois das eleições = Sim	Identificar a permanência do mesmo partido antes e depois das eleições.
Partidos Políticos (PT, PSDB, PMDB e PSB, PDT, DEM, e PTB)	Maiores partidos (com base em tabela de frequência observando a permanência no período estudado.

Quadro 8 - Descrição das variáveis independentes político/eleitorais

Nota: elaborado pela autora

A identificação dos partidos políticos presentes nas capitais antes e depois das eleições considerou a frequência absoluta e relativa , objetivando verificar se a gestão dos maiores partidos tem relação significativa para o resultado financeiro, conforme demonstrado pela tabela 3.

Da mesma forma , para verificar se a permanência de um mesmo partido antes e depois da eleição tem relação significativa para o resultado financeiro , também foi utilizada a frequência absoluta e relativa , conforme tabela 3.

TABELA 3 - FREQUÊNCIA: PARTIDOS POLÍTICOS

Partidos Políticos	Antes da Eleição		Depois da Eleição	
PP	12	3,60%	9	2,70%
PDT	27	8,00%	25	7,40%
PT	82	24,30%	86	25,50%
PTB	17	5,00%	18	5,30%
PMDB	55	16,30%	57	16,90%
PR	4	1,20%	4	1,20%
PPS	8	2,40%	8	2,40%
DEM	24	7,10%	21	6,20%
PSB	44	13,10%	43	12,80%
PV	4	1,20%	5	1,50%
PSDB	56	16,60%	56	16,60%
PCdoB	4	1,20%	5	1,50%
		100,00%		100,00%

Nota: elaborado pela autora

Com o objetivo de verificar se o alinhamento político tem relação com o resultado financeiro (se o Prefeito for mesmo partido do Governador e se o Prefeito for do mesmo partido do Presidente), também foi utilizada a frequência, conforme demonstrado pela Tabela 4.

TABELA 4: FREQUÊNCIA PARA VARIÁVEIS RELACIONADAS À ELEIÇÃO

Variáveis relacionadas à eleição	Não		Sim	
	Mesmo Partido Antes e Depois da Eleição	42	12,5%	295
Mesmo Partido Prefeito e Governador	258	76,6%	79	23,4%
Mesmo Partido Prefeito e Presidente	254	75,4%	83	24,6%

Nota: elaborada pela autora

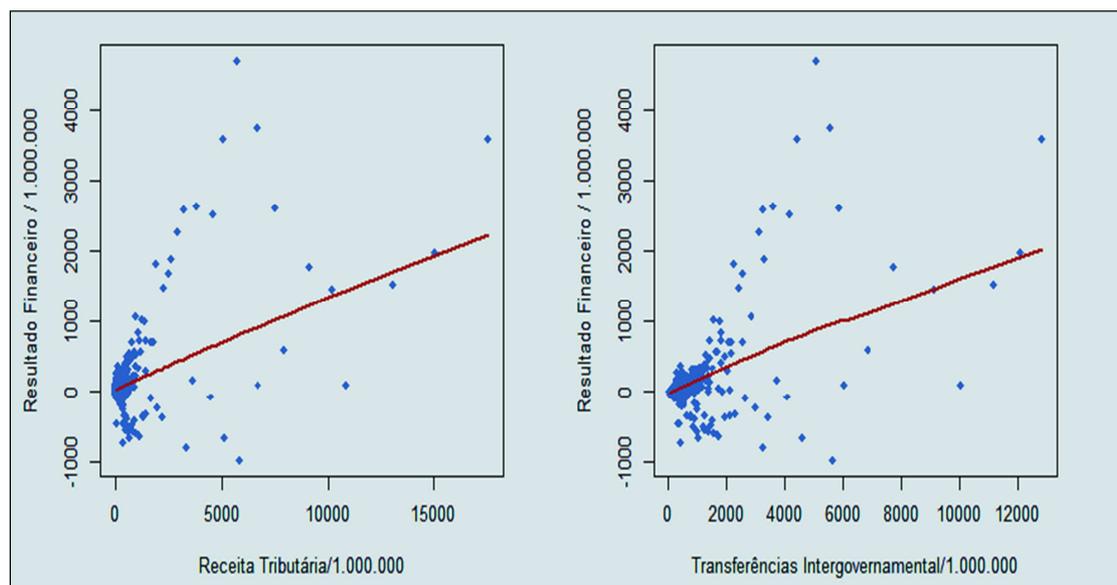
Para melhor compreensão do problema em análise, foram utilizadas algumas medidas descritivas para as variáveis de interesse, a variável dependente e as variáveis independentes, considerando o período de 2000 a 2012, conforme Tabela 5.

TABELA 5 - MEDIDAS DESCRITIVAS PARA O RESULTADO FINANCEIRO E AS VARIÁVEIS INDEPENDENTES.

Variáveis/1.000.000	Média	Desvio Padrão	Mín.	1ªQ	2ªQ	3ªQ	Máx.
Resultado Financeiro	159,78	617,82	-971,19	-18,78	27,06	138,12	4684,78
População	1,58	2,22	0,13	0,42	0,82	1,62	11,38
Receita Tributária	775,31	1989,84	6,64	78,02	220,14	509,60	17537,49
Transf. Intergovernamentais	1058,48	1655,96	57,80	287,96	559,04	1038,77	12836,94
Receita Operações de Crédito	29,99	97,96	0,00	0,64	3,90	22,47	1098,12
Despesa com Pessoal e Encargos	879,04	1490,77	31,01	197,63	409,91	802,51	9406,77
Restos a Pagar	217,43	418,46	0,31	34,21	79,07	172,66	2881,19

Nota: elaborada pela autora Foram elaborados diagramas de dispersão com alisamento via método LOWESS (Cleveland 1981) para visualizar a relação existente entre o resultado financeiro com as variáveis independentes, conforme Gráfico 1, onde destaca-se que:

- Não se faz necessário transformações nas variáveis independentes, uma vez que as relações foram aproximadamente lineares.
- A variável “Despesa Pessoal e Encargos” foi a que aparentemente apresentou a melhor relação linear com o resultado financeiro, enquanto que a variável “Restos a Pagar” a pior.



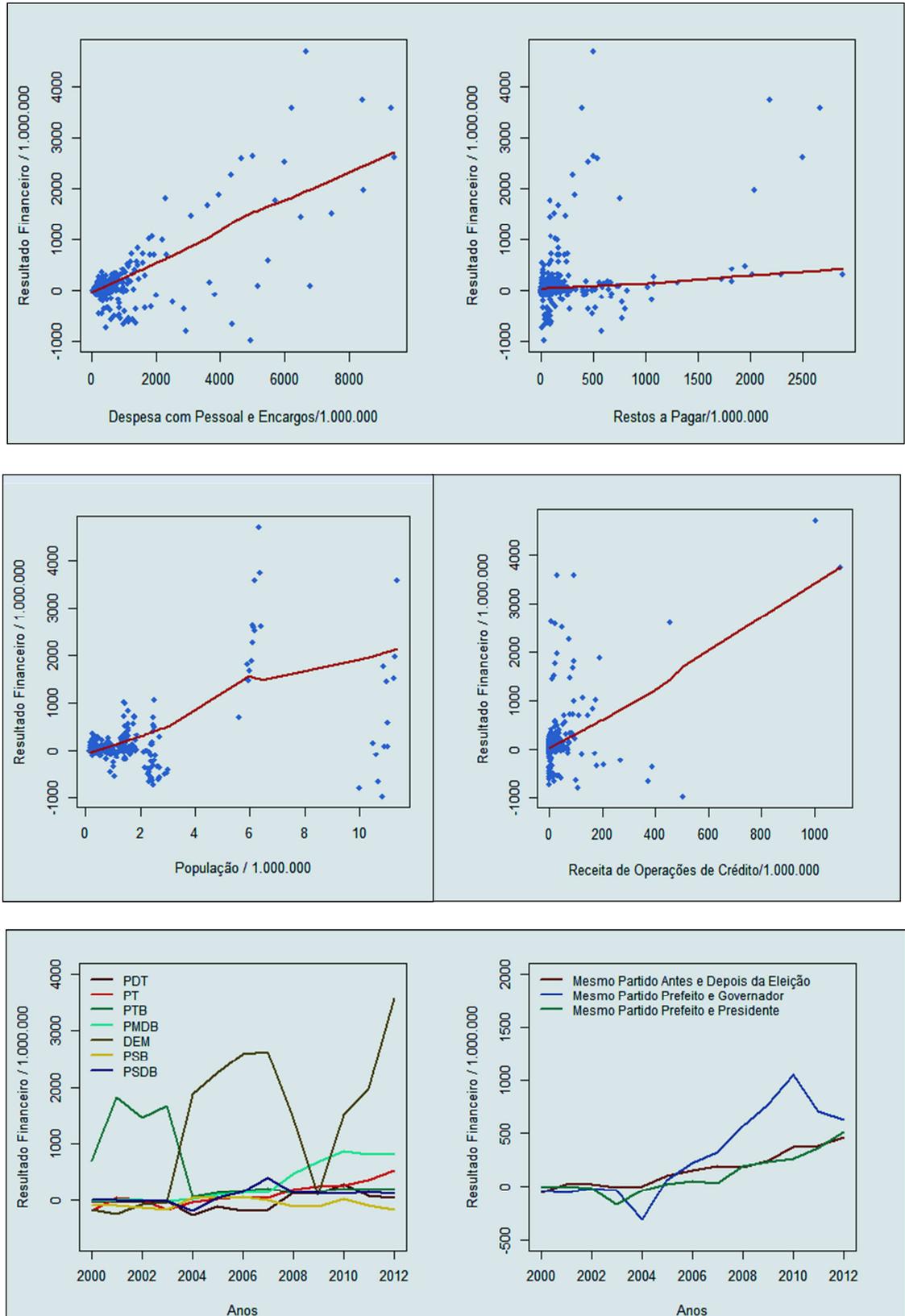


Gráfico 1 - diagrama de dispersão: relação entre resultado financeiro e variáveis independentes

Nota : Elaborado pela autora.

A matriz de correlação para resultado financeiro e variáveis independentes, Tabela 6, demonstra que algumas variáveis são correlacionadas positivamente entre si.

TABELA 6 - MATRIZ DE CORRELAÇÃO PARA AS VARIÁVEIS

Matriz de Correlação	Resultado Financeiro	População	Receita Tributária	Transf. Intergov.	Receita Operação Crédito	Despesa Pessoal e Encargos	Restos a Pagar
Resultado Financeiro	1						
População	0,471	1					
Receita Tributária	0,599	0,876	1				
Transferências Intergov.	0,581	0,898	0,977	1			
Receita de Operação de Crédito	0,499	0,401	0,382	0,410	1		
Despesa Pessoal e Encargos	0,729	0,887	0,925	0,939	0,573	1	
Restos a Pagar	0,385	0,248	0,376	0,363	0,285	0,409	1

Nota: elaborada pela autora.

Adotou-se neste trabalho um processo de seleção de variáveis por meio do processo de seleção “Stepwise”, com ajuste geral do modelo, conforme equação (4), para corrigir a correlação existente entre as variáveis independentes, considerando apenas as variáveis significativas ao nível de 5%, pois apresentam melhor contribuição para o modelo (MONTGOMERY, 2012; GUJARATI, 2011; HAIR, ET. AL., 2007).

3.2 MODELAGEM ESTATÍSTICA

Foram ajustados os modelos de efeito “Agrupado”, “Fixo” e “Aleatório”, buscando identificar a capacidade preditiva das variáveis independentes sobre o resultado financeiro das capitais brasileiras conforme demonstrado abaixo:

Agrupado

$$\text{Resultado Financeiro}_{i,t} = \beta_0 + \sum_{p=1}^{17} \beta_p X_{itp} + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

Fixo

$$\text{Resultado Financeiro}_{i,t} = \beta_{0i} + \sum_{p=1}^{17} \beta_p X_{itp} + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

Aleatório

$$\text{Resultado Financeiro}_{i,t} = \alpha_{0i} + \sum_{p=1}^{17} \beta_p X_{itp} + \varepsilon_{i,t} \quad (3)$$

Sendo :

$i=1, 2, \dots, 26$ capitais brasileiras, $p=1, 2, \dots, 17$ variáveis independentes $t=2000, \dots, 2012$ e $\alpha_{0i} = \gamma + \gamma_i$, com $\gamma_i \sim N(0, \sigma_b^2)$.

O modelo com o efeito “Agrupado” (1), o intercepto e os demais coeficientes da regressão servem para todas as capitais brasileiras, durante todo o período de tempo.

Para o modelo de efeito “Fixo” (2), o intercepto varia para cada capital brasileira, porém se mantém fixo ao longo do tempo.

O modelo de efeito “Aleatório”, (3), permite que o intercepto varie de município para município, sendo que $\alpha_{0i} = \gamma + \gamma_i$, com $\gamma_i \sim N(0, \sigma_b^2)$. Para os três modelos têm-se as suposições de normalidade, homocedasticidade e independência dos erros $\varepsilon_{i,t}$.

Para testar a normalidade dos resíduos foi utilizado o teste de Shapiro (Shapiro, 1965); O teste para verificar a ocorrência da homocedasticidade foi efetuado com base no teste de Breusch-Pagan (Breusch e Pagan 1979); para testar

a independência dos erros foi feito o teste do Multiplicador de Lagrange. (BREUSCH E PAGAN, 1980).

A comparação descritiva dos modelos ajustados utilizou a estatística AIC-*Akaike Information Criterion* (Sakamoto, Ishiguro e Kitagawa, 1986) e o R2 ajustado. Para uma comparação formal entre os modelos com efeitos “Agrupados” e “Fixo” foi utilizado o teste da Razão da Verossimilhança (Casela e Berger, 2002); sendo que para a comparação entre os modelos com efeitos “Agrupado” e “Aleatório” foi utilizado o teste Exato da Razão da Verossimilhança (Crainiceanu e Ruppert 2004); O teste de Hausman (Hausman, 1978), foi utilizado para comparação entre os modelos com efeitos “Fixo” e “Aleatório”.

Como os modelos violaram as suposições de homocedasticidade e independência dos erros foi utilizado o estimador HAC (*Heteroskedasticity and Autocorrelation Consistent*), (Andrews, 1991) para a matriz de covariância, possibilitando assim realizar inferências válidas sobre os modelos ajustados.

A seleção das variáveis independentes significativas utilizou o método Stepwise, num combinado do método de Backward e do método de Forward, ao nível de 5%. No método Backward o modelo de regressão só considera variáveis significativas ao um nível de significância especificado. Já o método Forward considera apenas as variáveis com menor p-valor. (EFROYM SON, 1960).

Como as suposições de homocedasticidade e independência foram violadas os valores-p devem ser corrigidos com a estimação de uma estrutura de covariância robusta.

O teste para seleção dos modelos, estatística AIC e R^2 , indicou o modelo de efeito “Fixo” como o que apresentou o melhor resultado, conforme demonstrado pela Tabela 8.

TABELA 7: TESTES PARA SELEÇÃO DE MODELOS

Hipóteses		Teste	Valor-p
H0: Efeito Agrupado	H1: Efeito Fixo	Teste F	<0,001
H0: Efeito Agrupado	H1: Efeito Aleatório	Teste B.P.L.M.	<0,001
H0: Efeito Aleatório	H1: Efeito Fixo	Teste Hausman	<0,001

Nota: elaborado pela autora.

Pela estatística AIC (Quanto menor melhor) e R^2 ajustado o modelo de efeito Fixo foi o que melhor se ajustou aos dados. Os resíduos ajustados pelos três modelos violaram as suposições de normalidade e homocedasticidade, sendo que a suposição de independência foi violada pelos modelos de efeito agrupado e aleatório, sendo que para o modelo de efeito fixo, ficou-se muito próximo (valor-p=0,080) de violar a hipótese de independência.

Como o modelo de efeito fixo violou as suposições de homocedasticidade e ficou muito próximo de violar a suposição de independência dos resíduos, o estimador HAC - *Heteroskedasticity and Autocorrelation Consistent* (ANDREWS, 1991) utilizado para a estrutura de covariância, possibilitou realizar inferências válidas sobre o modelo ajustado, Tabela 8

O Quadro 9 a seguir demonstra todos os testes estatísticos aplicados pela pesquisa para o ajuste do modelo utilizado com vistas ao atendimento do objetivo proposto.

Normalidade dos resíduos	Teste de Shapiro
Ocorrência da homocedasticidade	Teste de Breusch-Pagan
Independência dos erros	Teste do Multiplicador de Lagrange
Comparação descritiva dos modelos ajustados	Estatística AIC
	R² Ajustado
Comparação formal entre os modelos com efeitos “Agrupados” e “Fixo	Teste da Razão da Verossimilhança
Comparação entre os modelos com efeitos “Agrupado” e “Aleatório	Teste Exato da Razão da Verossimilhança
comparação entre os modelos com efeitos “Fixo” e “Aleatório”	Teste de Hausman
Homocedasticidade e suposição de independência dos resíduos (Modelo de efeito fixo)	Estimador HAC (Heteroskedasticity and Autocorrelation Consistent)
Multicolinearidade	Seleção de variáveis independentes pelo método Stepwise , num combinado do método de Backward e do método de Forward, ao nível de 5%.

Quadro 9 – Testes Estatísticos

Nota: Elaborado pela autora.

TABELA 8: REGRESSÃO COMPLETA E STEWISE DE EFEITO “FIXO” COM ESTIMADOR HAC PARA MATRIZ DE COVARIÊNCIA

Variáveis Independentes	Estimador HAC (Modelo Completo)			Estimador HAC (Modelo Stepwise)		
	β	E.P.(β)	Valor-p	β	E.P.(β)	Valor-p
Tempo	22,256	6,330	0,001	21,391	5,446	0,000
População/1.000	-0,08	0,23	0,719	-	-	-
Receita Tributária/1.000.000	0,359	0,057	0,000	0,368	0,053	0,000
Transferências Intergov./1.000.000	-0,124	0,080	0,124	-0,140	0,073	0,050
Receita de Operações de Crédito/1.000.000	0,509	0,188	0,007	0,580	0,153	0,000
Despesa com Pessoal e Encargos/1.000.000	0,003	0,065	0,969	0,380	0,059	0,000
Restos a Pagar/1.000.000	-0,100	0,050	0,049	-0,103	0,048	0,033
PDT	44,00	75,45	0,560	-	-	-
PT	4,11	72,92	0,955	-	-	-
PTB	-211,4	96,20	0,029	-229,5	78,26	0,004
PMDB	52,911	68,40	0,440	-	-	-
DEM	1,76	87,19	0,984	-	-	-
PSB	22,764	61,036	0,709	-	-	-
PSDB	-1,31	74,10	0,986	-	-	-
Mesmo Partido Antes e Depois = Sim	79,40	38,39	0,039	84,07	37,61	0,026
Mesmo Partido Prefeito e Governador = Sim	41,23	35,85	0,251	-	-	-
Mesmo Partido Prefeito e Presidente = Sim	30,41	56,58	0,591	-	-	-
AIC	4635,4			4618,9		
R2 ajustado	0,8802			0,8829		

Nota: elaborado pela autora

Assim, com base nos resultados apresentados pela Tabela 8, foi definido o modelo de efeito fixo completo, com a seguinte equação para predizer o valor médio do resultado financeiro:

$E(\text{resultado Financeiro})$

$$\begin{aligned}
 &= \beta_{0i} + 21,39\text{tempo} + 0,368 \frac{\text{Receita Tributária}_{it}}{1.000.000} \\
 &- 0,140 \frac{\text{Transf. Intergov}_{it}}{1.000.000} + 0,580 \frac{\text{Receita Op. de Crédito}_{it}}{1.000.000} \\
 &+ 0,380 \frac{\text{Despesa Pessoal e Encargos}_{it}}{1.000.000} \\
 &- 0,103 \frac{\text{Restos a Pagar}_{it}}{1.000.000} - 229,5I(\text{PTB})_{it} \\
 &+ 84,07I(\text{Mesmo Partido Antes e Depois = Sim})_{it}
 \end{aligned} \tag{4}$$

Sendo:

$i=1, 2, \dots, 26$ capitais brasileiras, $p=1, 2, \dots, 17$ variáveis independentes

$t=2000, \dots, 2012$.

Capítulo 4

4 ANALÍSE DOS RESULTADOS

Para a análise da sustentabilidade financeira após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal foi apurado o resultado financeiro consolidado das capitais dos estados brasileiros para o período de 2000 a 2012, com base nos dados de Balanço (Ativo Financeiro e Passivo Financeiro) disponibilizados no banco de dados contábeis da FINBRA \ STN, sendo que os valores foram corrigidos com base no IPCA-e e demonstrados em milhões de reais, conforme Tabela 9.

Observa-se, que no ano de 2000, data do início da vigência da LRF, o resultado financeiro consolidado era negativo, sendo que a maioria dos municípios apresentava déficit financeiro, conforme demonstrado pela Tabela 9. Verifica-se superávit consolidado em 2001 e 2002, sendo que nos anos de 2003 e 2004, primeiro período pré-eleitoral e primeira eleição para prefeitos pós LRF, os resultados voltaram a ficar negativos. Nos períodos posteriores, de 2005 a 2012, verifica-se uma evolução positiva do resultado financeiro consolidado, evidenciada pelo Gráfico 2, sem ocorrência de déficits financeiros para nenhum dos anos analisados.

Salienta-se que os municípios em geral apresentavam resultados financeiros deficitários nos períodos anteriores à vigência da LRF, considerando os resultados encontrados em trabalhos anteriores (ZUCCOLOTTO ET. AL., 2009; GERIGK ET AL., 2010; MACEDO E CORBARI, 2009).

TABELA 9 – RESULTADO FINANCEIRO CONSOLIDADADO DAS CAPITAIS DOS ESTADOS BRASILEIROS: 2000 A 2012.

Em Milhões R\$													
CAPITAIS	RESULTADO FINANCEIRO NO PERÍODO : 2000 A 2012												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aracajú	(16)	(93)	(25)	7	30	32	38	45	90	107	118	144	234
Belém	(8)	38	52	51	89	194	224	282	337	317	413	392	355
Belo Horizonte	(803)	(813)	(991)	(1179)	(882)	(855)	(839)	(865)	(457)	(396)	(117)	(250)	(390)
Boa Vista	(14)	(4)	(55)	(43)	(4)	0	2	(32)	(107)	(69)	(16)	80	53
Campo Grande	29	74	35	83	67	166	215	184	171	172	142	194	162
Cuiabá	(85)	(77)	(95)	(163)	(131)	(57)	(117)	(110)	19	(29)	(114)	(45)	(17)
Curitiba	(139)	(140)	(105)	(47)	49	142	123	106	311	407	687	822	738
Florianópolis	32	19	(29)	(64)	(28)	(8)	(14)	13	44	28	83	102	46
Fortaleza	(67)	(7)	(4)	15	(29)	194	243	182	535	630	644	788	1118
Goiânia	(160)	(142)	(153)	(223)	(45)	121	140	173	345	182	212	257	0
João Pessoa	(19)	(21)	(7)	(20)	(4)	41	(15)	15	88	10	152	(184)	(192)
Macapá	(5)	3	3	11	0	65	102	112	156	136	330	77	39
Maceió	1	(32)	(37)	(55)	(726)	(1)	(40)	(44)	159	100	98	132	132
Manaus	(5)	19	3	138	156	74	192	25	(0)	45	51	2	11
Natal	(78)	(67)	(66)	(61)	7	36	19	(58)	41	(55)	38	(1)	11
Palmas	(1)	17	19	22	42	68	71	103	160	223	194	271	388
Porto Alegre	121	225	118	(42)	(17)	48	145	223	465	647	851	1139	1049
Porto Velho	(61)	(75)	(41)	11	45	81	73	60	41	157	133	293	301
Recife	(417)	(269)	(23)	(323)	94	336	459	442	423	520	565	648	888
Rio Branco	(25)	(9)	(12)	(11)	59	99	85	59	56	4	130	186	224
Rio de Janeiro	1581	3880	2899	2971	3021	3382	3667	3608	3314	4447	5585	4209	2754
Salvador	(1009)	(1536)	(401)	(180)	(542)	(520)	(798)	(703)	(620)	(512)	(741)	(419)	302
São Luís	(116)	(95)	(154)	(133)	(60)	2	19	12	78	108	(302)	(375)	(579)
São Paulo	(1791)	341	(159)	(1183)	(1565)	130	846	2416	1911	109	1813	2222	3783
Teresina	1	6	34	27	39	96	231	257	223	175	193	222	296
Vitória	43	68	(13)	(23)	54	199	368	272	294	193	209	238	336
TOTAL	(3012)	1309	796	(415)	(279)	4066	5441	6777	8079	7656	11350	11143	12043

Fonte: Resultado financeiro calculado com base nos valores de Ativo Financeiro e Passivo Financeiro, Apêndice A, disponibilizados no Sistema de Coleta de dados contábeis da STN – FINBRA (Brasil, STN, 2013), corrigido com base no IPCA-e.

Nota: elaborado pela autora.

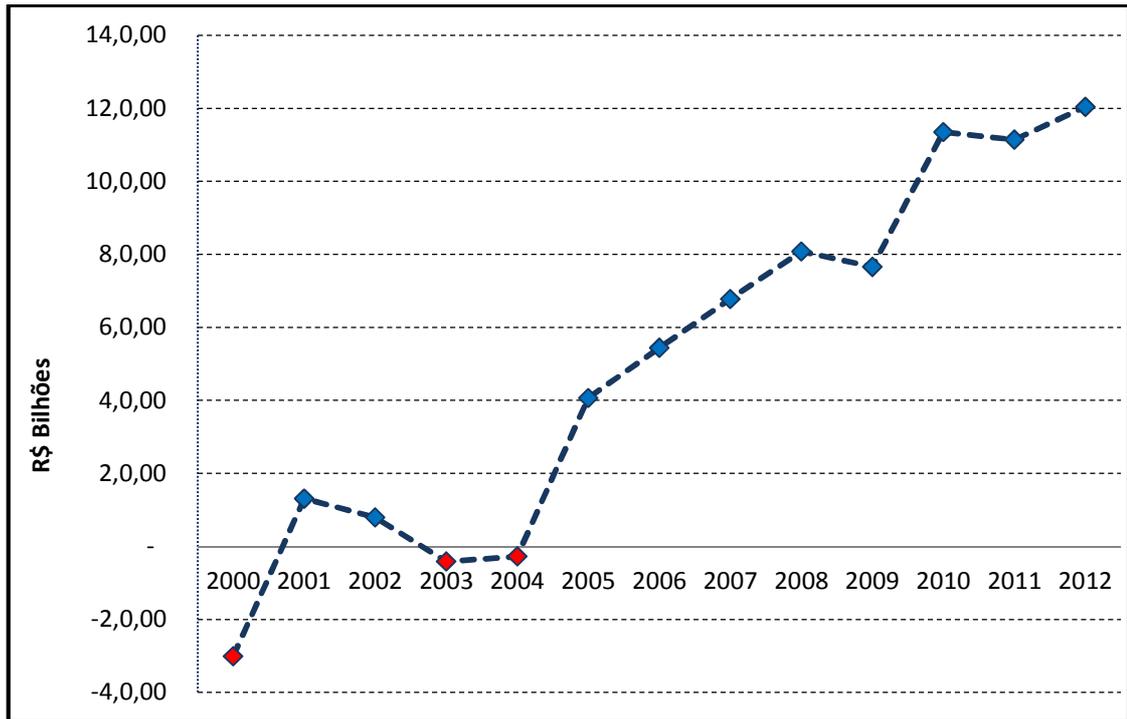


Gráfico 2 - Evolução do resultado financeiro consolidado das capitais dos estados brasileiro no período de 2000 a 2012.

Nota: elaborado pela autora.

Apresentamos a seguir a análise dos resultados da regressão com dados em painel com o objetivo de verificar quais foram as variáveis que contribuíram de forma significativa para a evolução positiva do resultado financeiro, demonstrada pelo Gráfico 2.

Com base no modelo de efeito “Fixo” completo, Tabela 8, observa-se que o modelo de regressão é válido com um poder de explicação da variável resultado financeiro de 88%, considerando o R^2 ajustado de 0,8829. Dentre as variáveis independentes, a variável despesa de pessoal e encargos foi a que apresentou a melhor relação linear com o resultado financeiro, enquanto que a variável dos restos a pagar foi a que apresentou a pior relação.

As variáveis independentes “Tempo”, “Receita Tributária”, “Transferências Intergovernamentais”, “Operação de crédito”, Despesa com Pessoal e Encargos “

Restos a Pagar”, PTB” e “Mesmo Partido Antes e Depois- Sim” , apresentaram significância para o resultado financeiro ao nível de 5%.

Dessa forma, conforme o modelo descrito pela Tabela nº 8, pode-se interpretar que:

Considerando constantes as demais variáveis na regressão, a cada ano que se passa entre 2000 a 2012, espera-se um aumento de 21,39 milhões no valor médio do resultado financeiro.

Considerando constantes as demais variáveis na regressão, a cada um milhão que se aumenta na receita tributária, espera-se um aumento médio de 0,368 milhões no valor médio do resultado financeiro.

O coeficiente de 36%, positivo, indica uma relação significativa entre receita tributária e o resultado financeiro, sendo esta receita um dos principais componentes da receita corrente, base de cálculo para os principais limites e restrições da LRF, neste sentido, Moraes (2006), Nojosa (2008) e Zuccolotto et al.; (2009) sugerem que a LRF teve efeito positivo sobre as arrecadações próprias dos municípios.

Ressalta-se que o aumento da arrecadação no período estudado também pode ser explicado pelo um grande crescimento econômico ocorrido neste período. Neste sentido, o estudo de Nojosa (2008) conclui que após a LRF, a sustentação da hipótese de “sincronismo fiscal” entre receitas e despesas sugere que despesas passaram a causar receitas no sentido de *Granger*.

Considerando constantes as demais variáveis na regressão, a cada um milhão que se aumenta na Transferência Intergovernamental, espera-se uma diminuição média de 0,140 milhões no valor médio do resultado financeiro.

O coeficiente de 14%, com sinal negativo indica uma diminuição da Transferência Intergovernamental para o resultado financeiro. Este resultado pode sinalizar uma menor participação das receitas de transferências oriundas dos governos estaduais e federais para os municípios capitais, podendo ser justificado pela melhora de desempenho na arrecadação das receitas próprias destes municípios (MORAES, 2008; NOJOSA, 2008; ZUCCOLOTTO, 2009) e/ou efeito das vedações estabelecidas pela LRF, no caso principalmente das receitas de transferências voluntárias, que em anos eleitorais tem vedação nos 90 dias que antecedem a eleição.

Ressalta-se que outras vedações da LRF para o recebimento de transferências: não publicação dos relatórios estabelecidos pela Lei – RREO: Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Financeira e RGF – Relatório de Gestão Fiscal e o não atendimento à coleta de dados contábeis via SISTN, que o Sistema de Coleta de dados contábeis da Secretaria do Tesouro Nacional.

Considerando constantes as demais variáveis na regressão, a cada um milhão que se aumenta na receita de operações de crédito, espera-se um aumento médio de 0,580 milhões no valor médio do resultado financeiro.

Este coeficiente de 58%, positivo, indica que apesar das restrições impostas pela LRF, que limita as operações de crédito para os municípios em 120% da Receita Corrente Líquida, os municípios capitais continuaram captando empréstimos de longo prazo para investimentos, conforme encontrado por Zuccolotto et al. (2009).

Considerando constantes as demais variáveis na regressão, a cada um milhão que se aumenta na despesa pessoal e encargos, espera-se um aumento médio de 0,380 milhões no valor médio do resultado financeiro.

Assim como em outros trabalhos anteriores (ZUCCOLOTTO, 2009; CHIEZA ET. AL.; (2009); FIORAVANTE, ET. AL.; (2006), observa-se um aumento das despesas com pessoal e encargos. Apesar do resultado financeiro superavitário, o gasto com pessoal dos municípios tem aumentado após a LRF mesmo com a imposição de limites. De acordo com Fioravante et.al.; (2006), a LRF produziu efeitos para os Municípios que ultrapassavam o teto, mas para a maioria dos municípios que apresentavam limites inferiores, houve um aumento dos gastos com pessoal. O crescimento das receitas tributárias (compõe receita corrente líquida, que é base de cálculo para a aplicação do limite com gastos de pessoal) no período pode ter contribuído para que os municípios não descumpram o limite disposto pela LRF.

Considerando constantes as demais variáveis na regressão, a cada um milhão que se aumenta nos restos a pagar, espera-se uma diminuição média de 0,103 milhões no valor médio do resultado financeiro.

Diferentemente dos trabalhos de Souza (2010) e Vasconcelos (2010), a variável restos a pagar apresentou diminuição para o resultado financeiro. Este resultado, em face dos resultados financeiros superavitários pode sinalizar ajustes decorrentes da exigência do art. 42 da LRF (Brasil, 2000).

Considerando constantes as demais variáveis na regressão, no período em que se tem o mesmo partido antes e depois da eleição, espera-se um aumento médio de 84,07 milhões no valor médio do resultado financeiro, se comparado com os períodos em que se tem partidos diferentes antes e depois da eleição.

Portanto, os resultados da regressão para as variáveis relacionadas a ciclos políticos indicaram que a permanência de um mesmo partido antes e depois da eleição nos municípios capitais aumenta o resultado financeiro, resultado divergente

de Silva e Amaral (2011) que verificaram uma diminuição do resultado financeiro para os municípios brasileiros no caso de permanência do mesmo partido antes e após as eleições.

Considerando constantes as demais variáveis na regressão, no período em que se tem o partido PTB espera-se uma diminuição média de 229,5 milhões no valor médio do resultado financeiro, se comparado aos demais partidos considerados “maiores partidos” (PDT, PT, PMDB, DEM, PSB, PSDB), com base em tabela de frequência, conforme Tabela 3.

Capítulo 5

5 CONCLUSÕES

O presente estudo analisou a sustentabilidade financeira dos municípios capitais dos estados brasileiros no período de 2000 a 2012, após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, utilizando como indicador o resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial, com o objetivo de verificar a capacidade de pagamento das obrigações de curto prazo destes municípios.

Por meio de estimações para dados em painel, com modelo de efeito fixo, foram testadas variáveis demográficas (Tempo e População), variáveis de receitas (Tributária, Transferência Intergovernamental e Operação de crédito) e despesas (despesa com pessoal e encargos e restos a pagar). Para testar a relação dos ciclos políticos com o resultado financeiro utilizou-se *dummies* de partidos políticos e identidade partidária.

Os resultados indicaram uma relação significativa ao nível de 5% para as variáveis independentes: “Tempo”, “Receita Tributária”, “Transferência Intergovernamental”, “Receita de operação de crédito”, “Despesa com Pessoal e Encargos”, “Restos a Pagar”, “PTB” e “Mesmo Partido Antes e Depois”.

Todas as variáveis de receita foram significativas para o resultado financeiro, sendo que a receita tributária aumentou o resultado financeiro no período, sugerindo que após a LRF houve uma melhora nas arrecadações próprias dos municípios.

A receita de operação de crédito também aumenta o resultado financeiro no período, sinalizando que mesmo com as limitações da LRF, os municípios capitais

continuaram a captar recursos via empréstimos para financiar os investimentos públicos. Por outro lado, verificou-se que a receita proveniente de Transferência Intergovernamental diminuiu o resultado financeiro no período, sinalizando diminuição das transferências dos níveis de governo da União e dos Estados para os municípios capitais.

Quanto às variáveis da despesa, observou-se que a despesa com pessoal e encargos aumentou o resultado financeiro no período estudado, sugerindo aumento destes gastos após a LRF. Ressalta-se que no mesmo período houve crescimento das receitas tributárias, componentes da base de cálculo para o limite, de forma que o crescimento destes gastos pode não ter impactado os limites legais.

Os restos a pagar diminuíram o resultado financeiro no período, sinalizando diminuição das inscrições no período estudado. Como o resultado financeiro apresentou superávit no período estudado, pode se inferir que os restos a pagar tiveram cobertura financeira, cumprindo o disposto pela LRF.

Os resultados para as variáveis relacionadas a ciclos políticos indicaram que a permanência de um mesmo partido antes e depois da eleição aumenta o resultado financeiro. Por outro lado, quando o partido do prefeito é do PTB espera-se uma diminuição no valor médio do resultado financeiro, se comparado aos demais partidos

Não foi encontrada significância ao nível de 5% para os outros partidos considerados “maiores partidos” com base em tabela de frequência (PDT, PT, PMDB, DEM, PSB, PSDB). Da mesma forma, neste estudo não foi encontrada relação significativa para o resultado financeiro nas situações em que o prefeito do município é do mesmo partido do governador do estado . Da mesma forma, não foi

significativo para o resultado financeiro o fato do prefeito ser do mesmo partido do presidente da república.

Os superávits financeiros apresentados pelos municípios capitais dos estados brasileiros no período estudado sugerem um ajuste financeiro após a Lei de Responsabilidade Fiscal. Saliencia-se que este ajuste pode também ser explicado pelo crescimento econômico ocorrido no período. Apesar disto, os resultados superavitários indicam que houve um certo controle dos gastos, podendo significar que os limites e condições da LRF foram respeitados.

Dessa forma, os resultados do trabalho sugerem que as premissas de Buchanam (1997) e Rogoff (1990) podem ser verdadeiras, no sentido de que mecanismos legais podem contribuir para o ajuste fiscal.

Como sugestão para futuras pesquisas propõe-se um estudo específico sobre a gestão dos restos a pagar nos municípios, buscando pesquisar a ocorrência de cancelamentos de empenhos e o impacto para o resultado financeiro.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, J. H. M. et al. Um Estudo sob a ótica da teoria do agenciamento sobre a accountability e a relação Estado-sociedade. In: 7º

ANDREWS, D. W. K. *Heteroskedascity and autocorrelation Consistent covariance matrix Estimation*. *Econométrica*, 1991: 817 – 858.

ARDEO, V.; VILLELA R. Credibilidade e a questão fiscal de Estados e Municípios. *Conjuntura Econômica*, Junho de 1996.

BAGHDASSARIAN, W. Avaliação da sustentabilidade fiscal sob incerteza. *Caderno de Finanças Públicas*. Brasília, n.7, p. 31-74, dez.2006.

BARACHO, M.A.P. A importância da gestão de contas públicas Municipais sob as premissas da governance e Accountability. *Revista do tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*: v.34 n.º1 jan/mar, 2000.

BREUSCH, T.S. e PAGAN, A.R. *A Simple Test for Heteroscedasticity and Randon Coeficient Variation*. *Econométrica*, 1979: 1287-1294.

_____ *The Lagrange multiplier test and its applications to model specification in econometrics*. *Review of Economic Studies*. 1980: 239-253.

BORGES, A. Democracia Vs. Eficiência: A Teoria da Escolha Pública. *Lua Nova*. n. 53. 2001.

BORGES DE PAULA, M. A. Algumas notas sobre o paradigma clássico e o Paradigma keynesiano: as mudanças relacionadas à neutralidade econômica do Estado, ao equilíbrio orçamental e à certeza da tributação. *Systemas: Revista de Ciências Jurídicas e Econômicas*, Campo Grande. V.1, n.1, 2009

BRASIL. Constituição República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Constituição Federal Brasileira de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/CF.htm, Acessado em 03/06/2012.

_____ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisas.php>. Acessado em 2013.

_____ Lei 4320 de 17 de março de 1964. Dispõe sobre normas de direito financeiro, orçamentos e balanços da União, Estados e Municípios do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm, Acesso em 27/01/2012.

_____ Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras

providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ > Acesso em 12/06/2012.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Manual de Procedimentos Contábeis Aplicados ao Setor Público (MCASP). 5 ed. Brasília, 2010. STN.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). 5 ed. Brasília, 2010. STN.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional (STN) Finanças do Brasil (FINBRA). Disponível em < http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp > Acesso em 31/08/2013.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores>. Acesso em 04/09/2013.

BUCHANAN, J. M.; WAGNER, B. J. The Consequences of Mr. Keynes. London: Institute of Economic Affairs, 1978. Disponível em <http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/pdf>. Acesso em 17/07/2013.

_____. The balanced budget amendment: Clarifying the arguments March 1997, Volume 90, Issue 1-4, pp 117-138. Disponível em: <http://link.springer.com/article/10.1023/A:1004969320944>. Acesso em 16/09/2013.

BUCHANAN, J.M. *Public Choice: politics without romance*. Policy, vol. 19, nº. 3 Spring, 2003. Disponível em: <<http://www.cis.org.au/Policy/spr03/polspr03-2.htm>>. Acesso em 05 maio 2013.

CASELA, G. e ROGER, B. *Statistical Inference*. 2002.

CHIEZA, R. A.; ARAUJO, J. P.; SILVA JUNIOR, G.E, Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os componentes da despesa dos municípios gaúchos: análise econométrica. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 30, Número Especial, p. 363-390, out. 2009.

CLEMENTINO, M L. Finanças públicas no nível local de governos. Cadernos Metrópole ISSN 2236-9996 04 (2000): 159-182.

CLEVELAND, W.S. LOWESS: *A Program for smooting scatterplots by robust locally weighted regression*. *The American Statistician*, 1981:54.

COSTA, J. I. S. et. al. Avaliação de aspectos da gestão fiscal dos Municípios Brasileiros: Uma análise de indicadores trienais da receita, despesa e endividamento *ex-ante e ex-post* Lei de Responsabilidade Fiscal. In: 11º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade. Anais São Paulo, julho 2011.

CRAINICEUANU, C.; RUPPERT, D. *Likelihood ratio tests in linear mixed models with one variance component*. *Journal of the Royal Statistical Society, Series B*. 2004.

- CROISSANT, Y. MILLO, G. *Panel Data Econometrics in R: The Plm Package*. Disponível em <http://cran.r-project.org/web/packages/plm/vignettes/plm.pdf>. Acesso em 18/10/2013.
- EFROYMSON, M.A. *Multiple regression analysis. Mathematical methods for Digital Computers*, 1960.
- FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. *Rev. Bras. Econ.* vol. 61. n.º 3, Rio de Janeiro, July/Sept. 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-71402007000300001>. Acesso em 25/02/2013.
- FIORAVANTE, D. G., PINHEIRO, M. M. S., DA SILVA VIEIRA, R. (2006). Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento (No. 1223). IPEA. Disponível em: <http://scholar.google.com.br/scholar>. Acesso em 17/10/2013.
- GARCES A.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Ano 53. Número 4. Out-Dez 2002.
- GERIGK, W. CLEMENTE, A.; TAFFAREL, M. Gestão financeira e orçamentária nos municípios brasileiros de porte médio depois da LRF. *Revista Administração de empresas*. V.. 9, n. 10, 2010. Disponível em: <http://www.fea.usp.br/revista/index.php/admrevista/article/view/>. Acesso em 15/07/2013.
- GIACOMONI, J. Orçamento Público. 16ª edição, São Paulo: Atlas, 2012.
- GILBERTI, A.C. Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros. Dissertação, Mestrado em economia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- GUJARATI. D. N., e PORTER, D. C. *Econometria Básica*. 5.ed. 2008. Disponível em <http://books.google.com.br/books>. Acesso em 23\06\2014.
- HAIR, J. F., BLACK, W. C., BABIN, B. J. , ANDERSON, R. E., & TATHAM, R. L. *Análise multivariada de dados*. Bookman. 2007. Disponível em: <file:///C:/Users/user/Pictures/EUAWashington/Downloads/Documents>. Acesso em 26\05\2014.
- HAUSMAN, J. A. *Specification testes in econometrics*. *Econométrica*, 1978: 1251 – 1271.
- HILARIO, M. A. D. S. Gestão por resultados na Administração Pública. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a Universidade do Estado do Amazonas. 2009.
- LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F.L. Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente. *Revista de Economia Política*, vol.24, nº 1(93), janeiro-março/2004.
- _____. Finanças públicas, democracia e accountability: Debate teórico e o caso brasileiro. *Encontro da AMPOCS*. P.1-27. 2005.

LUQUE, C. A.; SILVA V. M. DA. A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal: Combatendo Falhas de Governo à Brasileira. *Revista de Economia Política*, vol. 24, nº 3, 95. Julho-setembro/2004.

MACEDO, J. CORBARI, E.C. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros: uma análise de dados em painéis. *Revista Contabilidade & Finanças, USP, São Paulo*, v. 20, n. 51, p. 44-60, setembro/dezembro 2009.

MACHADO JR. J.T., COSTA REIS, H. *A Lei 4.320/64 Comentada*. 25ª ed. RJ. IBAM. 2000/2001.

_____ *A Lei 4.320/64 Comentada*. Com a introdução de comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 30ª ed. RJ. IBAM. 2000/2001.

MARQUES, L.D. Modelos dinâmicos com dados em painel: revisão de literatura. Centro de Estudos Macroeconômicos e Previsão, Faculdade de Economia do Porto, 2000. Disponível em <http://www.fep.up.pt/investigacao/workingpapers/wp100.pdf>. Acesso em 30/05/2014.

MELLO, M. P.; PETERNELLI, L. A. *Conhecendo o R: uma visão mais que Estatística*. Viçosa-MG: Editora UFV, 2011.

MENEZES, R. T. Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre as categorias e funções de despesas dos municípios brasileiros. Dissertação, mestrado em economia – Programa de Pós – Graduação em economia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MONTGOMERY, D. C.; PECK, E. A.; VINING, G. *Introduction to linear regression analysis*. 5 ed. 2012. Disponível em: <http://books.google.com.br/books>. Acesso em 22/06/2014.

MORAES, D. P. D. Arrecadação Tributária Municipal - Esforço fiscal, Transferências e Lei de Responsabilidade Fiscal. Dissertação, Mestrado em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas. São Paulo, 2006.

MORAIS, A. C. D. Sustentabilidade fiscal de projetos de investimento em infraestrutura de transportes: elementos para a construção de um modelo conceitual de aferição. 2009. Disponível em <http://scholar.google.com/scholar>. Acesso em 22/06/2013.

NYCHAI, L; DE ARAÚJO, E.C. A trajetória de curto e longo prazo da dívida pública interna líquida dos municípios brasileiros, no período de 2000 a 2011 Disponível em <http://www.anpec.org.br/encontro/2012/>. Acesso: 05/12/2013.

NOGUEIRA, A. O. , JÚNIOR, M. S. R. Análise e interpretação das demonstrações contábeis no setor público. Disponível em: http://congressocfc.tempsite.ws/hotsite/trabalhos_1/293.pdf. Acesso em 15/06/2013.

NOJOSA, G. M. (2008). A Lei de Responsabilidade Fiscal ea relação entre receitas e despesas para os Municípios Brasileiros. Disponível em <http://www.repositorio.ufc.br/ri/handle/riufc/5263>. Acesso em 25/05/2014.

NUNES, S. P. P., & NUNES, R. D. C. O processo orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: instrumento de planejamento. Administração pública, direito administrativo, financeiro e gestão pública: práticas, inovações e polêmicas. Recife: Editora Revista dos Tribunais. 2002.

OLIVEIRA, K V; CARVALHO, F. A. A. A. Contabilidade Governamental e o Calendário Eleitoral: Uma Análise Empírica Sobre um Painel de Municípios do Rio de Janeiro no Período 1998 – 2006. RCO – Revista de Contabilidade e Organizações – FEARP/USP, v. 3, n. 5, 121 – 141. jan./abr. 2009.

R. What is R? Disponível em: <http://www.r-project.org/> Acesso em 15/11/2013.

RAUPP, F. M., BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática, 3, 76-97. 2003.

RIBEIRO, C. A.C. Crise Fiscal em Municípios: Uma discussão teórica acerca de suas causas e indicadores. Anais: Encontros Nacionais da ANPUR, 2013 – Disponível em anpur.org.br. Acesso em 02/01/2014.

RIBEIRO FILHO, J. F. Uma análise contábil da lei de responsabilidade fiscal sob a ótica da teoria de gestão econômica. Disponível em: www.milenio.com.br/siqueira/Trab.098.doc. Acesso em 05/05/2013.

ROGOFF, K. Equilibrium Political Budget Cycles. American Economic Review, v.80, n. 1, p.21-36, março de 1990.

ROGOFF, K.; SIBERT, A. Elections and Macroeconomic Policy Cycles. Review of Economic Studies, v.55, p.1-16, 1988.

SAKAMOTO, y. ISHIGURO, M. e KITAGAWA, G. Akaike *Information Criterion Statistics*. D. Reidel Publishing Company, 1986.

SILVA, A.F; AMARAL, R. M. O efeito da LRF sobre os Resultados Financeiros dos Municípios Brasileiros: 1996 a 2007. Encontro Nacional de Engenharia de Produção 31 (2011). Disponível em: www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2011_TN_STP_140_888_17760.pdf . Acesso em 02/05/2014.

SILVA, L. M. D. (2008). Auditoria das receitas públicas: análise crítica e Contribuição. PENSAR CONTÁBIL 7, nº 30.2008.

SHAPIRO.S.S., WILK, M.B. *A analysis of variance test for normality*. Biometrika, 1965: 591-611.

SCARPIN, J. E. e SLOMSKI, V. A precisão na previsão das receitas orçamentárias antes e após a lei de responsabilidade fiscal. *Revista Universo Contábil*, v. 1, n. 2, p. 23-39, 2005.

SOUZA, A. C. Restos a Pagar: A última fronteira da transparência. *Revista TCE-RJ*, v. 5, n. 1 e 2, p. 68-83, Rio de Janeiro, jan./dez. 2010.

TAVARES, M. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, vol.4(7), jul.2005.

VASCONCELOS, C. A. Artigo 42 da Lei De Responsabilidade Fiscal: aspectos controversos. Especialização em Orçamento Público. Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU, Brasília. DF. 2010. Disponível em: <http://www.ticontrôle.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054778.PDF>. Acesso em 17/06/2013.

VARGAS, N. C. Finanças públicas e evolução recente da noção de disciplina fiscal. *Revista Economia e Sociedade*, v. 21, n.3 (46), 643-666. Campinas, Dez. 2012.

WHITE, H. *A Heteroskedasticity-Consistent Covariance Matrix and a Direct Test for Heteroskedasticity*. *Econométrica*, 1980: 817-838.

ZUCCOLOTTO, R.; RIBEIRO C. P. D; ABRANTES, L. A. O comportamento das finanças públicas municipais nas capitais dos estados brasileiros. In: XV Congresso Brasileiro de Custos - Curitiba - PR, Brasil, 12 a 14/11/ 2009. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/> Acesso em 27/03/2013.

APENDICE A - RESULTADO FINANCEIRO CONSOLIDADO DAS CAPITAIS: 2000 A 2012

	R\$ Milhões *												
MUNICIPIO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aracajú	- 7.	- 44.	- 13.	4.	19.	22.	27.	33.	69.	86.	99.	128.	222.
Belém	- 4.	18.	26.	29.	55.	129.	158.	205.	256.	255.	346.	348.	335.
Belo Horizonte	- 355.	- 381.	- 500.	- 666.	- 547.	- 570.	- 593.	- 629.	- 347.	- 319.	- 98.	- 222.	- 368.
Boa Vista	- 6.	- 2.	- 28.	- 24.	- 3.	.	1.	- 23.	- 81.	- 56.	- 13.	71.	50.
Campo Grande	13.	35.	18.	47.	42.	111.	152.	134.	129.	138.	119.	172.	154.
Cuiabá	- 38.	- 36.	- 48.	- 92.	- 81.	- 38.	- 82.	- 80.	14.	- 23.	- 96.	- 40.	- 16.
Curitiba	- 61.	- 66.	- 53.	- 27.	31.	95.	87.	77.	236.	328.	577.	730.	698.
Florianópolis	14.	9.	- 14.	- 36.	- 18.	- 5.	- 10.	10.	34.	22.	69.	90.	44.
Fortaleza	- 30.	- 3.	- 2.	9.	- 18.	129.	172.	133.	406.	507.	540.	700.	1057.
Goiânia	- 71.	- 67.	- 77.	- 126.	- 28.	81.	99.	126.	262.	146.	178.	228.	-
João Pessoa	- 8.	- 10.	- 3.	- 11.	- 2.	27.	- 11.	11.	67.	8.	127.	- 164.	- 181.
Macapá	- 2.	2.	1.	6.	.	43.	72.	82.	119.	110.	277.	68.	37.
Maceió	.	- 15.	- 19.	- 31.	- 450.	- 1.	- 28.	- 32.	121.	81.	82.	117.	125.
Manaus	- 2.	9.	1.	78.	97.	50.	136.	18.	.	36.	43.	2.	11.
Natal	- 35.	- 31.	- 33.	- 34.	4.	24.	13.	- 42.	31.	- 44.	32.	- 1.	10.
Palmas	- 1.	8.	10.	12.	26.	46.	50.	75.	122.	180.	162.	240.	367.
Porto Alegre	54.	105.	60.	- 24.	- 10.	32.	103.	162.	353.	521.	714.	1011.	992.
Porto Velho	- 27.	- 35.	- 21.	6.	28.	54.	52.	43.	31.	127.	111.	260.	284.
Recife	- 185.	- 126.	- 12.	- 182.	58.	224.	324.	321.	321.	418.	474.	575.	840.
Rio Branco	- 11.	- 4.	- 6.	- 6.	37.	66.	60.	43.	42.	3.	109.	165.	212.
Rio de Janeiro	700.	1820.	1462.	1678.	1874.	2256.	2590.	2624.	2515.	3581.	4685.	3735.	2604.
Salvador	- 446.	- 721.	- 202.	- 101.	- 336.	- 347.	- 563.	- 511.	- 471.	- 412.	- 621.	- 372.	285.
São Luís	- 51.	- 45.	- 78.	- 75.	- 37.	2.	13.	9.	59.	87.	- 254.	- 332.	- 547.
São Paulo	- 792.	160.	- 80.	- 668.	- 971.	87.	598.	1757.	1450.	88.	1521.	1972.	3576.
Teresina	.	3.	17.	15.	24.	64.	163.	187.	169.	141.	162.	197.	279.
Vitória	19.	32.	- 6.	- 13.	33.	132.	260.	198.	223.	155.	175.	211.	318.
TOTAL	- 1332.	614.	401.	- 234.	- 173.	2712.	3843.	4928.	6131.	6164.	9520.	9888.	11386.

Nota: Elaborado pela autora.

* Resultado financeiro em valores constantes, apurado com base nos dados de Ativo Financeiro e Passivo Financeiro, coletados no Sistema de Coleta de Dados Contábeis da STN – FINBRA.