

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

MARCUS VINICIUS PASSOS DE OLIVEIRA

**CONSEQUÊNCIAS DA ADOÇÃO PELO GOVERNO FEDERAL DE
UMA POLÍTICA DE RENÚNCIA DO IPI NOS MUNICÍPIOS DO
ESTADO DA BAHIA**

VITÓRIA

2014

MARCUS VINICIUS PASSOS DE OLIVEIRA

**CONSEQUÊNCIAS DA ADOÇÃO PELO GOVERNO FEDERAL DE
UMA POLÍTICA DE RENÚNCIA DO IPI NOS MUNICÍPIOS DO
ESTADO DA BAHIA**

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

Orientador: Professor Mestre João Eudes Bezerra Filho.

VITÓRIA

2014

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pelo Setor de Processamento Técnico da Biblioteca da FUCAPE

Oliveira, Marcus Vinicius Passos de.

Consequências da adoção pelo governo federal de uma política de renúncia do IPI nos municípios do Estado da Bahia. / Marcus Vinicius Passos de Oliveira. Vitória: FUCAPE, 2014. 59p.

Dissertação – Mestrado (Ciências Contábeis).
Inclui bibliografia.

1. Política fiscal 2. Lei de responsabilidade fiscal I.Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças II.Título.

CDD – 657

MARCUS VINICIUS PASSOS DE OLIVEIRA

**CONSEQUÊNCIAS DA ADOÇÃO PELO GOVERNO FEDERAL DE
UMA POLÍTICA DE RENÚNCIA DO IPI NOS MUNICÍPIOS DO
ESTADO DA BAHIA**

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 22 de Abril de 2014.

COMISSÃO EXAMINADORA

Orientador: Prof. Mestre João Eudes Bezerra Filho

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

Coorientador: Prof. Doutor Bruno Funchal

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

Convidado: Prof. Doutor José Teófilo Oliveira

(Doutor em Economia – Purdue University – Indiana/EUA)

Dedico este trabalho a minha família, em especial a minha esposa e companheira de todas as horas, Vinha, aos meus amados filhos Edson, Rafael, Matheus e Maria Vitória, por todo amor, afeto e compreensão diante da minha ausência e meu pai (afetivo), Edson Vianna (in memoriam), que além do amor e carinho tornou-se a minha referência na condução dos meus passos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, em primeiro lugar, pela luz, força e proteção durante toda esta caminhada.

Ao Professor e Orientador deste estudo, Prof. Msc. João Eudes, pelas estimadas contribuições e orientações que nortearam a elaboração e concretização desta pesquisa, bem como ao Professor e Coorientador Bruno Funchal, que contribuiu imensamente para o estudo econométrico, que dá sustentação a pesquisa realizada.

Ao Professor Valcemiro Nossa, sempre apoiando e orientando para superar as adversidades acadêmicas.

Aos meus filhos Edson, Rafael, Matheus e Maria Vitória, pelo amor, compreensão, incentivo e confiança, pontos determinantes para o alcance de mais este degrau na minha formação.

Ao meu amor, Vinha, companheira de todas as horas, inclusive nas mais difíceis do mestrado, minha profunda e imensa gratidão pela compreensão, carinho, amizade, paciência, amor e apoio incondicional que sempre demonstrou.

Ao meu Compadre, Sócio, Amigo-irmão, Esaú Simões, colega do curso de Mestrado em Ciências Contábeis da FUCAPE, pelo apoio e incentivo, fundamentais para o alcance desta etapa da vida acadêmica.

A minha sócia e também colega do curso de Mestrado em Ciências Contábeis da FUCAPE, Elisangela Fernandes, pela inspiração e apoio para retomar e progredir em minha vida acadêmica.

A Manuella, que teve um papel destacado na coleta e organização dos dados que serviram de base para esta pesquisa, além do apoio inestimável de Nilmara, Lídia e Daniella para a conclusão desta importante etapa.

À empresa Pi Contabilidade e a todos os seus colaboradores, pelo incentivo e apoio dados durante a elaboração deste trabalho, em especial aos meus sócios Vieira, Raimundo, Izaélcio e Marconi, verdadeiros dínamos que permitiram afastar-me do dia-a-dia da empresa para dedicar-me ao Mestrado.

A todos os meus amigos, pela compreensão, incentivo e preocupação ao longo da realização deste trabalho; meus agradecimentos especialmente a Cassiano Moreno e aos Professores Eduardo Fausto Barreto e Maria das Graças Barreto.

RESUMO

Este estudo buscou identificar a existência de uma relação entre a política fiscal de isenção de IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados – para a comercialização de veículos automotores, produtos da linha branca e móveis e as finanças públicas municipais de dois grupos de municípios baianos, tendo como referência indicadores fiscais estabelecidos pela LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101/2000). No referencial teórico, discorreu-se sobre aspectos inerentes à administração e finanças públicas dos municípios, dando um destaque à supracitada lei e para o FPM – Fundo de Participação dos Municípios –, transferência constitucional que tem o IPI como componente da base de cálculo. A pesquisa empírica utilizou o sistema de coleta de dados, disponibilizados em sítios públicos e a metodologia empregada foi de dados em painel e o uso de estudo econométrico através da regressão múltipla e regressão probit. O resultado encontrado demonstra que existe relação entre a política fiscal de redução do IPI e a elevação da dívida de longo prazo, dos gastos com pessoal e descumprimento do art. 42 da LRF (dívida de curto prazo) dos municípios baianos selecionados.

Palavras-chave: Política Fiscal. IPI. FPM. Dívida Fiscal Bruta. Gastos com Pessoal. Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

This dissertation searched to identify the relationship between the fiscal policy exemption *IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados* to sale of motor vehicles, White goods and furniture and the county public finances of two groups of Bahia's counties, using indicators with reference tax set by the Fiscal Responsibility Law (Complementary Law n^o. 101/2000). In theoretical framework, talked-about aspects about counties public administration and finances, giving a highlight to the aforementioned law and to FPM – Municipality Participation Fund, constitutional transfer which has the IPI as a component of the calculation base. The empirical research used the system of data collection, provide for public sites and methodology was used panel data and econometric study by multiple regression and probit regression. The results found show that there is a relationship between fiscal policy IPI reduction and increase in long-term debt, staff costs and breach of article 42 of LRF (short-term debt), the selected municipalities in Bahia.

Keywords: Fiscal Policy, IPI, FPM, Gross Tax Debt, Staff Costs and article 42 of LRF.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Decisão Normativa – TCU – Anexo VIII FPM – Interior - Tabela para Cálculo de Coeficientes Exercício 2013.....	35
Tabela 2: Modelo Dívida Fiscal Bruta 1.....	45
Tabela 3: Gastos Com Pessoal 1.....	46
Tabela 4: Dívida Fiscal Bruta 2.....	47
Tabela 5: Gastos com Pessoal 2.....	48
Tabela 6: Descumprimento do art. 42 da LRF.....	49
Tabela 7: Resultado dos Municípios - art. 42 da LRF.....	50

LISTA DE SIGLAS

CNM – Confederação Nacional dos Municípios

DCL – Dívida Consolidada Líquida

DCP – Dívida Pública Consolidada

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPI – Imposto sobre Produto Industrializado

IR – Imposto de Renda

LC – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PCASP – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público

RCL – Receita Corrente Líquida

RLR – Receita Líquida Real

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

SISTN – Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes Federados

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCMBa – Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO	11
1.2 A QUESTÃO DE PESQUISA	13
1.2.1 Problema Objeto da Pesquisa	13
1.2.2 Problema	15
1.2.3 Objetivos	16
1.2.4 Hipótese do Estudo	17
1.2.5 Limitações do Trabalho	17
1.2.6 Relevância do Trabalho	18
1.3 METODOLOGIA DA PESQUISA	19
1.4 PLANO DE CAPÍTULOS	20
2 REFERENCIAL TEÓRICO	22
2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS	22
2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	23
2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL	23
2.4 FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS	24
2.5 ENDIVIDAMENTO PÚBLICO	25
2.6 RENÚNCIA FISCAL	30
2.7 DÍVIDA PÚBLICA	32
2.8 FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM)	33
3 AMOSTRA E MODELO	36
3.1 ÁREA DE ESTUDO	36
3.2 MODELOS ECONÔMICOS UTILIZADOS	38
3.3 TRATAMENTO DOS DADOS	43
4 DIAGNÓSTICO/ANÁLISES – VARIÁVEIS COMPARADAS	44
5 CONCLUSÕES	53
REFERÊNCIAS	56

Capítulo 1

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O endividamento público, de um modo geral, sempre representou uma grande ameaça ao equilíbrio das finanças públicas, tanto pelo aspecto de controle, quanto do limite de gasto, apresentando como uma das grandes dificuldades a evidenciação nas demonstrações contábeis do valor efetivo desta dívida, inicialmente pela falta de um sistema eficiente de controle da informação, tanto por parte do devedor, como é até hoje, quanto do credor. Geralmente, somente se conseguia alcançar alguma informação mediante auditoria. A forte cultura do orçamento na administração pública também prejudicou muito a conscientização da importância de uma visão patrimonial.

Apesar de haver legislações que impunham limites e condições para a assunção de dívidas, por parte dos entes públicos, somente após a edição da Lei Complementar nº. 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é que se passou a analisar e acompanhar com mais critério esta questão, pois houve a inserção de alguns referenciais para limitar os gastos públicos e evitar o endividamento, tais como: a) gastos com pessoal; b) restos a pagar; c) dívida consolidada, além da implementação de medidas de responsabilização aos agentes públicos que desrespeitem os limites estabelecidos.

Portanto, cada vez mais tem sido necessário controlar o endividamento público municipal, de modo a preservar os recursos para atender às demandas

correntes e de investimentos, bem como poder cumprir as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A convergência da contabilidade aplicada ao setor público, às normas internacionais, resgata o patrimônio como verdadeiro objeto da contabilidade, ou seja, sem que se deixe de reconhecer a importância do orçamento como indispensável para que se evidencie o verdadeiro patrimônio público brasileiro.

O governo brasileiro, ao reconhecer estar sofrendo as consequências da recessão econômica mundial, editou a Medida Provisória nº. 451/2008, que concedeu benefício fiscal aos produtos que sofrem a incidência do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI), com vistas a estimular a produção industrial brasileira, principalmente para as montadoras de veículos instaladas no país, cujo objetivo seria reverter ou minimizar os efeitos desta recessão na economia brasileira.

Ocorre que o IPI é um dos principais itens da base de cálculo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE), que compõe a arrecadação dos entes municipais e estaduais da Federação. Mais especificamente, no que concerne ao FPM, o impacto ocorre nos municípios de forma diferenciada, variando na razão do grau de participação desta receita no total da arrecadação do município.

A situação apresenta algumas questões que merecem ser estudadas, tais como:

a) a interferência da União nos entes subnacionais, através da implementação da política de governo que afeta as finanças públicas destes entes;

b) observância ao art. 14 da Lei Complementar nº. 101/2000, por parte da União, ao praticar a renúncia de receita; e

c) possíveis reflexos, perante a Lei Complementar nº. 101/2000, nas finanças públicas dos entes subnacionais.

Pode-se deduzir, portanto, que o FPM a ser transferido para os municípios somente poderia ser compensado se houvesse aumento no Imposto de Renda (IR) – na mesma proporção da redução IPI.

Como foi explanado anteriormente, o que se buscou com a redução foi a manutenção da produção das montadoras e os respectivos empregos, o que nos remete para o entendimento de que o IR não compensará a perda do IPI.

1.2 A QUESTÃO DE PESQUISA

Diante desse contexto, a presente dissertação se propõe a identificar as possíveis consequências fiscais aos municípios baianos, considerando as limitações e penalidades impostas pela LRF, que os entes subnacionais são obrigados a cumprir.

No período analisado, de 2007 a 2012.

1.2.1 Problema Objeto da Pesquisa

Segundo Schlesinger e Rolim (2008), o FPM é uma transferência de caráter distributivo que, por meio da arrecadação de impostos entre os entes federados, torna-se um instrumento para reduzir as desigualdades regionais, por conseguinte, atuando como ponto de equilíbrio socioeconômico entre estados e municípios, sendo uma transferência constitucional que tem como base de cálculo o IR – Imposto de Renda – e o IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados. A repartição entre os municípios é feita com base na população, sendo utilizado o critério de

rateio por coeficiente, iniciando em 0,6 para municípios com população de até 10.188 habitantes e indo até 4,0 para municípios com população superior a 156.216 habitantes.

Os municípios baianos que recebem o FPM, cujo coeficiente seja até 1.0, têm uma alta relação de dependência com o total das receitas. Considerando os dados coletados do ano de 2012 dos municípios pesquisados, esse grau de dependência é de 42,65%, enquanto que para os municípios que têm coeficiente acima de 2.8, este índice é de 18,85%. Quando o governo federal utiliza a renúncia fiscal, por meio da desoneração do IPI sobre a venda de veículos automotores, linha branca e móveis como instrumento de política de governo para influenciar a economia, acaba impactando nas transferências do FPM aos entes municipais da federação. A LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) estabelece critérios rígidos para evitar o desequilíbrio fiscal, tanto no aspecto da renúncia fiscal quanto no do endividamento público. A Confederação Nacional dos Municípios (CNM), entidade sem fins lucrativos e que representa uma parcela significativa dos municípios brasileiros, apresentou um estudo técnico sobre esta questão, tendo como referência as desonerações do IPI e da CIDE, chegando a apresentar o seguinte resultado:

Todas as desonerações do IPI concedidas em 2012 (até o momento) implicam numa renúncia de, aproximadamente, R\$2 bilhões., R\$632 milhões referem-se à linha branca, R\$1,2 bilhões aos automóveis e R\$218 milhões aos demais itens. Logo, o impacto total destas desonerações no FPM de 2012 é de uma queda de quase meio bilhão para o caixa das prefeituras. (CNM, 2013, p. 154)

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu art. 14, estabelece que, para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, se faz necessário:

1) ter um estudo de impacto orçamentário-financeiro no exercício que iniciar sua vigência e nos dois seguintes;

2) estar prevista na LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias; e

3) demonstrar que a medida não afetará as metas de resultados fiscais e/ou estar acompanhado das medidas de compensação. Caso a compensação seja utilizada, o benefício somente entra em vigor quando a medidas de compensação tenham sido implementadas.

Considerando o exemplo apresentado pela CNM e o que estabelece o art. 14 da LRF, sobressai uma questão adicional, que é o cumprimento do aspecto primordial da Lei, ou seja, gerir as finanças públicas com equilíbrio de modo que atenda aos seguintes parâmetros fiscais:

a) Gastos com Pessoal;

b) Dívida Consolidada; e

c) Cumprimento do art. 42 da LRF.

Este último dispositivo legal tem por objetivo evitar que o gestor de um ente, no último ano do respectivo mandato, deixe para o seu sucessor dívidas de curto prazo sem disponibilidade de caixa, dívidas essas que se referem principalmente a restos a pagar (despesas empenhadas e não pagas), retenções, consignações e outros passivos de curto prazo.

1.2.2 Problema

Nesse sentido, a presente pesquisa busca investigar: Quais as consequências fiscais, sob o enfoque da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), decorrentes da política de renúncia de receitas do Governo Federal, especificamente

quanto às reduções temporárias das alíquotas do IPI, nos municípios baianos que têm índice de coeficiente do FPM até 1.0, no período de 2007 a 2012?

1.2.3 Objetivos

Quanto aos objetivos, a pesquisa apresenta-se como sendo de finalidade exploratória e descritiva. Segundo Vergara (2013, p. 42), a investigação exploratória acontece quando o conhecimento, além de não estar sistematizado, ainda é incipiente, e a descritiva é aquela que expõe características de determinada população ou de um determinado fenômeno.

Diante disso, o objetivo geral da pesquisa é investigar as consequências que recaem sobre as finanças públicas dos municípios baianos diante de uma política de concessão de benefícios tributários como forma de enfrentamento à crise econômica e financeira, considerando o contexto definido na LRF, que impõe limites, estabelece mecanismo de compensação e responsabiliza os gestores públicos.

O objetivo geral deste trabalho auxiliará na obtenção de informações fiscais relevantes para que se possa compreender melhor o cenário fiscal dos entes municipais e, por conseguinte, gerar soluções que auxiliem na gestão das finanças públicas, tais como:

- Identificar a evolução da dívida consolidada;
- Verificar o desenvolvimento do resultado relativo à aplicação dos dispositivos do artigo 42 da LRF; e
- Constatar a evolução dos gastos com pessoal nos municípios.

1.2.4 Hipótese do Estudo

A política do Governo Federal de redução do IPI, no período de 2009 a 2012, incidente em veículos automotores, produtos da linha branca e móveis impactou nas finanças públicas dos municípios baianos, causando desequilíbrio fiscal e conduzindo ao descumprimento do art. 42 da LRF, ao aumento da Dívida Fiscal Bruta e comprometimento dos limites dos Gastos com Pessoal.

1.2.5 Limitações do Trabalho

Em função do processo de convergência da contabilidade às normas internacionais (IFAC; CFC, 2010), ainda encontram-se em fase inicial de implementação o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e, conseqüentemente, o Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes Federados (SISTN), sistema gerenciado pelo Caixa Econômica Federal, que é o centralizador dos dados de toda a Federação. Até o presente momento, o preenchimento desses dados ainda é feito manualmente, e os sistemas contábeis não têm, necessariamente, regras de relacionamento estabelecidas. Desse modo, a coleta de dados pode ser prejudicada pela obtenção de informações irracionais ou, na melhor das hipóteses, questionáveis. Para o futuro, a perspectiva é positiva, pois com a implementação do PCASP e da Matriz de Serviços Contábeis (MSC), o SISTN será substituído pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), o que tornará a informação contábil muito mais confiável.

1.2.6 Relevância do Trabalho

Tem sido recorrente a prática do Governo Federal em fazer renúncia fiscal de IPI como forma de impulsionar a economia brasileira, mais especificamente a indústria automotiva, cujo objetivo é fazer frente à crise econômica e financeira internacional. No entanto, observa-se que a redução do IPI impacta diretamente na transferência constitucional aos municípios no que concerne ao FPM.

Por sua vez, a redução na transferência constitucional do FPM, a depender do grau de participação nas receitas municipais, pode influenciar negativamente no atingimento dos Resultados Nominal e Primário, previstos no §1º. art. 4º da LRF. O Resultado Nominal objetiva evidenciar a capacidade do ente para amortizar uma dívida consolidada, enquanto, o Resultado Primário pretende demonstrar o resultado operacional do ente, pois considera apenas as receitas e despesas não financeiras.

A LRF, em seu art. 14, exige que, ao se pretender fazer uma renúncia fiscal, é indispensável a existência de um estudo de impacto orçamentário-financeiro, a fim de que, desse modo, seja possível garantir a efetividade de uma renúncia fiscal que suporte a política econômica e financeira estabelecida pelo governo brasileiro e, por conseguinte, garanta que os resultados esperados pelo esforço fiscal realmente sejam alcançados.

Por fim, a queda na arrecadação diminui a capacidade financeira dos municípios em honrar suas obrigações, o que pode ensejar o aumento do endividamento de curto e longo prazo. Decorre disso a importância em se avaliar detidamente como e quais devem ser os pré-requisitos necessários para que o Governo Federal possa utilizar o instrumento da renúncia fiscal de tributos que

apresentem a característica de poderem ser repartidos com outras esferas de governo, tais como o IPI e o IR.

A realização desta pesquisa justifica-se pela necessidade de identificação das principais consequências a serem enfrentadas pelos gestores públicos, em especial dos municípios baianos, no alcance de um equilíbrio fiscal, considerando a possibilidade de perder arrecadação face à implementação de uma política de governo que reduz a arrecadação do IPI e, por tabela, afeta a base de cálculo do FPM.

Sobre esse assunto, apesar da importância apresentada, não se encontrou um grande número de artigos publicados com estudos empíricos, já realizados, que possam demonstrar o efetivo impacto nas finanças públicas e consequente efeito nos indicadores estabelecidos na LRF (Lei Complementar nº. 101/2000).

1.3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Método, de acordo com Vergara (2013, p. 3), “[...] é um caminho, uma forma, uma lógica de pensamento”. Assim, no que se refere ao método abordado nesta pesquisa, utiliza-se o hipotético-dedutivo, visto que a dedução será proveniente da hipótese previamente formulada, por meio da qual se procurou identificar a existência de uma relação causal entre os elementos que lhes são inerentes.

O estudo é do tipo pesquisa bibliográfica, sendo desenvolvido com base em dados publicados na rede mundial de computadores (internet), plenamente acessível ao público em geral, além de literatura correlata e da legislação vigente sobre o tema.

A abordagem é quantitativa, tendo sido realizado um estudo econométrico dos dados coletados por meio do método de levantamento junto aos sítios digitais oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério da Educação, Caixa Econômica Federal (através do SISTN) e Banco Central do Brasil.

Selecionaram-se para esta pesquisa 232 municípios do estado da Bahia, o que equivale a 55% do total dos municípios baianos e a 4% dos municípios brasileiros. Foram observados dois grupos:

1) os municípios que têm índice de até 1.0 na tabela fornecida pelo site do Tribunal de Contas da União (TCU) e;

2) os municípios que estão com índice igual ou maior do que 2.8 na mesma tabela.

O efeito da política fiscal é identificado por meio de uma deflação do PIB e dos dados coletados: Dívida Fiscal Bruta (em reais e em percentual) e Gastos com Pessoal (em reais e em percentual). Além disso, observa-se a evolução do percentual de evolução do descumprimento do art. 42 da LRF (endividamento de curto prazo sem lastro financeiro).

O período selecionado foi o de 6 (seis) anos, de 2007 a 2012, sendo que nos dois primeiros anos não há influência da política fiscal, visto que esta foi somente implementada ao final de 2008, e os 4 (quatro) anos restantes contêm os efeitos da implementação da medida provisória.

1.4 PLANO DE CAPÍTULOS

Diante do quadro acima apresentado, a presente dissertação está estruturada da seguinte maneira:

No Capítulo 1 – Introdução, além das considerações iniciais, são expostos o problema objeto da pesquisa, os objetivos, a hipótese do Estudo, as limitações do trabalho e sua relevância, bem como a metodologia da pesquisa, destacando os componentes mais importantes para uma condução eficaz do estudo.

No Capítulo 2 – Referencial Teórico, apresenta-se uma breve revisão da literatura com foco em demonstrar algumas peculiaridades das finanças públicas municipais e o arcabouço conceitual e legal que dá relevância e substância à pesquisa realizada.

No Capítulo 3 – Amostra e Modelo: tem-se uma demonstração dos modelos econométricos desenvolvidos que serviram de instrumento para evidenciar, estatisticamente, os dados coletados diante da hipótese, problema e objetivos da pesquisa.

No Capítulo 4 – Diagnóstico/Análises – Variáveis comparadas: apresentação e justificativa dos resultados encontrados, bem como possíveis implicações decorrentes.

Por fim, no Capítulo 5 – Conclusões: destaque para os principais resultados da pesquisa, contribuições possíveis com o conhecimento alcançado e sugestões de estudos futuros para continuidade acadêmica e aprofundamento sobre a temática apresentada.

Capítulo 2

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Este capítulo tem a finalidade de apresentar o referencial teórico sobre as consequências da adoção de uma política fiscal pelo Governo Federal, ao utilizar o instrumento da renúncia fiscal do IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados. Este imposto compõe a base de cálculo do FPM – Fundo de Participação dos Municípios, principal recurso e integrante da receita de grande parte dos municípios brasileiros, principalmente para aqueles cujo coeficiente do FPM seja de até 1.0 (municípios com até 16.980 habitantes), não deixando de observar o arcabouço legal que envolve a questão, com destaque para a LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2009, realizou um estudo para verificar os impactos da redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de automóveis, tendo sido observados 3 (três) aspectos relevantes:

- a) Vendas de veículos;
- b) Arrecadação; e
- c) Emprego.

Em todos os itens estudados identificou-se que, inicialmente, a política fiscal implementada trouxe resultados positivos, visto que as vendas cresceram, houve adequada arrecadação – a qual, mesmo tendo caído, poderia ter sido pior caso não fosse realizada a desoneração do IPI –, e o desempenho do emprego foi satisfatório,

pois este também teria sido pior no segmento automobilístico se a medida não fosse tomada.

2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acordo com Matias-Pereira (2012, p. 87), a administração pública no sentido formal é “[...] o conjunto de órgãos para consecução dos objetivos do governo [...]” e, no sentido material é “[...] o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral [...]”.

Nesse sentido, Meirelles, Aleixo e Burle (2014, p. 66) afirmam que o governo é responsável pela condução política dos negócios públicos, utilizando os poderes e órgãos que o integram para atingir seus objetivos. Salientam, também, que “a Administração é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprio do estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade”. Assim, compreende-se que o Estado detém a responsabilidade de atender às demandas da sociedade, com serviços públicos de qualidade, realizando-os por meio da administração pública.

2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Conforme Matias e Campello (2000), o município é a menor unidade administrativa de uma federação e está na ponta de onde os fatos acontecem. Consequentemente, encontra-se próximo do controle social, em outras palavras, o povo está muito mais achegado ao governante. Dessa maneira, pode captar com grande facilidade as reais necessidades da comunidade e organizar a máquina administrativa para prestar os serviços, que estão dentro da sua esfera de competência e de acordo com o respectivo limite territorial.

2.4 FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

As finanças públicas no mundo globalizado, segundo Matias-Pereira (2012), passaram a ter novas funções, além da atividade fiscal que é realizada pelos poderes públicos visando a captar recursos a serem aplicados no custeio dos serviços públicos e em investimentos. Assim, o estado tem se tornado cada vez mais um promotor de desenvolvimento, ao realizar interferências nas atividades econômica, política e social. Também, pode-se destacar o seu poder de interferência no mercado, tanto pelo aspecto legal – por meio do qual o estado pode proibir, subsidiar ou tributar – como pela determinação da mudança física de recursos e das decisões econômicas dos cidadãos e dos empreendimentos. Por isso, tais fatores tornam o estado um agente preponderante na economia.

Os aspectos tributários e orçamentários precisam ser observados, sendo que o primeiro decorre do poder concedido por força de lei, tendo por objetivo, através desses recursos, tornar possível que a administração pública possa exercer suas funções; por outro lado, no segundo aspecto, o que se objetiva é o estabelecimento do modo como os recursos serão utilizados, observando a natureza do poder público e as prioridades estabelecidas pela sociedade.

Na esfera municipal, as finanças públicas são representadas por receitas arrecadadas por conta da respectiva competência tributária, bem como pelas transferências constitucionais e voluntárias, realizadas pela União e pelos Estados, e pelos financiamentos obtidos, além de despesas que são fixadas no orçamento.

Decorre, dessa forma, o destaque de Silva (2011, p. 177) quanto à importância da Lei de Responsabilidade Fiscal em estabelecer quatro eixos, a saber: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização, o que possibilitou

estabelecer um modelo de informações gerenciais. O planejamento e o controle são estratégicos na geração dessas informações para a tomada de decisão, o que propicia uma melhora na eficiência dos demais eixos: a transparência e a responsabilização. A conjunção de todos estes fatores propicia o equilíbrio da gestão fiscal dos entes públicos, no entanto, a transparência traz uma condição singular, que é permitir que o controle social aconteça de modo efetivo, visto que cada vez mais o acesso à rede via internet permite que o cidadão possa conhecer informações financeiras do setor público que antes praticamente eram inacessíveis.

Os benefícios da implementação da LRF são inquestionáveis, embora tenha havido alguns contratemplos, conforme citado por Dalmonech, Teixeira e Sant'Anna (2011). Para esses autores, o tratamento homogêneo da lei acarretou uma maior pressão nos estados com maior capacidade fiscal, administração fazendária mais organizada e maior crescimento econômico, quando deveriam ter estabelecidos critérios com o objetivo de privilegiar o atingimento de metas adequadas ao porte e características regionais. Isto permitiu que houvesse a possibilidade de se realizar gastos com pessoal para fins pessoais, com visão de curto prazo, em detrimento de ações estratégicas de longo prazo, o que fez aumentar a ineficiência do serviço público pela falta de investimento em infraestrutura e modernização desses serviços.

2.5 ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

Conforme Macedo e Corbari (2009), o endividamento público resulta do descompasso das despesas quando maiores do que as receitas do ente público, sendo que o equilíbrio somente é possível por meio de concessão de crédito por terceiro, independentemente se for de forma voluntária ou não. A forma voluntária decorre quando o credor obtém empréstimos em instituições financeiras, quer seja

de natureza pública ou privada, cujo objetivo é equilibrar o fluxo financeiro da entidade, ainda que considerada a existência de juros e outros encargos decorrentes da concessão do empréstimo. A forma involuntária é proveniente do desequilíbrio fiscal, quando as despesas não financeiras são superiores às receitas não financeiras, ou seja, o poder público financia o respectivo caixa por meio do atraso no pagamento das despesas junto aos fornecedores e servidores públicos, que por comum não acarreta nenhum ônus adicional, tais como: juros e encargos financeiros.

Na perspectiva de financiamento do setor público, Suzart (2012) cita suas fontes, quais sejam:

- a) prestação direta de serviços ou da venda/exploração de bens;
- b) tributação; e
- c) obtenção de empréstimos.

Instrumentos esses que possibilitam ao estado intervir na economia. O aumento dos gastos públicos leva à ampliação da capacidade para consumir, o que permite o crescimento da economia, algo que pode ser mais bem observado quando a economia está em recessão. O estado tem discricionariedade de aumentar os seus gastos ou diminuir o valor arrecadado através da tributação e, nesse sentido, não se deve esperar que os gastos públicos cresçam na dependência direta do aumento da tributação.

Para Macedo e Corbari (2009), é possível identificar a existência de correlação entre dependência de recursos dos municípios e crescimento do endividamento. Esta correlação se caracteriza pelas decisões de gastos, que os gestores públicos dos municípios tomam sem observar a efetiva capacidade de

arrecadação do ente, visto que, as transferências constitucionais tem elevado grau de participação nas receitas totais e são arrecadados pela União e pelo Estado. Esta situação praticamente impõe a relação citada, pois o endividamento aumenta acima da capacidade arrecadação do próprio ente e conseqüentemente aumenta a dependência em relação às transferências dos estados e união. De outro modo, pode-se dizer que as decisões de gastos são tomadas pelos gestores públicos dos municípios, sem que haja receitas próprias suficientes para cobrir os compromissos que lhe são atribuídos. Tal situação tende a fomentar a dependência de recursos intergovernamentais ou o acúmulo sucessivo de déficits fiscais, resultando em crescente endividamento.

Nesse sentido, Gerick e Clemente (2010) citam como consequência a LRF ter surgido em um ambiente orientado pela eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos, em resposta aos constantes desequilíbrios das contas públicas e das administrações irresponsáveis frente aos entes públicos. Diante dos sequenciais escândalos envolvendo o trato da coisa pública, houve a necessidade de enrijecer o controle sobre as finanças públicas e fortalecer os instrumentos de planejamento, estabelecendo metas, objetivos e resultados a serem obedecidos pelos administradores públicos, o que ocorreu por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta legislação tem como objetivo principal, nortear a gestão das finanças públicas para alcançar o equilíbrio fiscal. Este equilíbrio será alcançado por intermédio do estabelecimento de metas fiscais e para que estas sejam alcançadas, definiu-se mecanismos de acompanhamento permanente, de modo que se possa identificar os possíveis problemas e, por conseguinte, estabelecer mecanismos alternativos para que as metas sejam alcançadas. O não atingimento dessas metas deixará o gestor público ao alcance da legislação que implementou mecanismos de punição e de

reenquadramento. Os principais pontos observados pela LRF são: renúncia de receitas, geração de despesas com pessoal, seguridade social, dívidas consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, concessão de garantias e inscrição em restos a pagar (MACEDO E CORBARI, 2009). No que se refere aos municípios de porte médio, a pesquisa realizada demonstrou que a margem de manobra da gestão financeira depende, principalmente, dos gastos com pessoal e do endividamento público, tanto de longo quanto de curto prazo.

Evidenciando a importância da LRF, Machado e Mello (2011) citam que 94% dos municípios paranaenses pesquisados reduziram significativamente o endividamento, e que em 81% deles foi minorado o pagamento de encargos da dívida, enquanto 86% diminuíram o número de períodos de pagamento.

Por sua vez, Luque e Silva (2004) afirmam que a importância da LRF reside em essa norma legal conceder um enfoque mais rígido para os limites de endividamento, visando ao alcance do equilíbrio orçamentário. A LRF, ao ser aprovada, teve vetados os artigos que tratariam do Plano Plurianual (PPA) e, em consequência disso, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) assumiu o papel preponderante como orientadora das ações públicas, conforme pode ser identificado no art. 4º da aludida lei.

Para Lima, Sampaio e Gaglianone (2005), ao contrário do que pensam muitos políticos, a dívida pública brasileira atualmente não está num patamar baixo o suficiente para garantir a sustentabilidade de longo prazo e, assim, o superávit primário deveria subir ao invés de ser reduzido. Na ausência de choques, o governo brasileiro teria que reduzir a razão dívida/Produto Interno Bruto (PIB) em aproximadamente 5%, durante os próximos sete trimestres, para garantir a sustentabilidade fiscal de longo prazo e, apesar dos períodos ocasionais nos quais a

dívida pública brasileira ultrapassou o limite de endividamento proposto, os resultados da pesquisa indicam que a dívida pública no Brasil é globalmente sustentável a um nível de significância de 10%.

A realização de um exercício econométrico, efetivado por Barroso e Rocha (2004) utilizando dados em painel dos estados brasileiros, mostrou que a LRF é um instrumento eficaz para diminuir o endividamento, apesar não se poder afirmar que, na esfera dos municípios, o resultado seja o mesmo, contudo, há uma expectativa de que isto aconteça da mesma forma.

Para Costa, Travassos e Libonati (2011), após a entrada em vigor da LRF, no que se refere a aspectos da gestão fiscal dos municípios brasileiros, ocorreram variações significativas em indicadores trienais da receita, despesa e endividamento no período de 2001 a 2009, observando-se que, após a entrada em vigor da LRF, houve um aumento na participação das receitas próprias municipais e na participação dos gastos municipais com a amortização da dívida em relação à arrecadação das receitas correntes. Foi revertida uma situação de déficit financeiro, passivo financeiro a descoberto, apresentada pelos municípios no triênio anterior à LRF. Entretanto, verificou-se que o endividamento dos municípios brasileiros cresceu, e aumentou a sua participação em relação às receitas correntes.

Em estudo realizado por Soares *et al.* (2012), foi observado haver relevância da Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento de controle do endividamento, em função da redução na media do endividamento ao longo do período analisado.

Em oposição aos entendimentos anteriores, o estudo realizado por Mello, Slomski e Corrar (2005), considerando os períodos de 1998 a 2000 e 2001 a 2003, concluiu que a implantação da LRF não foi eficiente na redução do endividamento, bem como no cumprimento dos limites de endividamento em mais de um terço dos

estados.

2.6 RENÚNCIA FISCAL

A renúncia de receita é uma forma da administração pública impulsionar uma economia, como estratégia para estimular o desenvolvimento ou enfrentar uma crise econômica, estando definida na LRF, art. 14, da seguinte forma:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Segundo Almeida (2001), a renúncia de receita é um instrumento de política econômica de um governo, pois permite que ocorra um estímulo para promover o desenvolvimento socioeconômico de uma região, de um segmento de mercado ou mesmo como um instrumento de fortalecimento econômico, caso haja uma

recessão. Na prática, se consolida como uma intervenção do poder público, em área privada, com o objetivo de que os benefícios advindos desse processo alcancem a toda sociedade.

Para Silva *et al.* (2011), a variação no repasse do FPE aos estados da federação face à Medida Provisória que reduziu o IPI, foi mais perceptível nos estados em que o FPE tem uma relação maior de dependência em relação ao total das receitas, como 85% do FPE é direcionado aos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e que, apesar de a redução do IPI ter melhorado a economia de uma forma geral, houve um efetivo comprometimento da função principal do FPE, que é a de propiciar o equilíbrio socioeconômico e reduzir as desigualdades regionais, provenientes do desenvolvimento das regiões menos favorecidas, considerando que o FPM tem prerrogativa similar ao FPE, podendo-se esperar que efeito também seja similar.

A LRF, no art. 14, e em consonância com a própria lei, requer de quem conceda o estudo de impacto orçamentário-financeiro, no exercício em que ocorra e nos dois subsequentes, de modo que a renúncia não venha a afetar o equilíbrio fiscal do ente; inclusive, se o dispositivo não for cumprido, o ente fica proibido de receber transferências voluntárias. Além disso, o Administrador Público fica ao alcance da Lei nº. 8.429/92, passível de ser acusado de prática de ato de improbidade administrativa, sujeito às penas de: (a) ressarcimento integral do dano; (b) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância; (c) perda da função pública; (d) suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos; (e) pagamento de multa civil até duas vezes o valor do dano; e (f) proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa

jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos. O procedimento deve ser registrado contabilmente e demonstrado conforme estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) –, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STV), Demonstrativo 7 (BRASIL, 2013, p. 110).

Segundo Ruas *et al.* (2009), independentemente dos avanços já conquistados no controle deste instrumento, ainda assim não existe uma demonstração que evidencie a efetividade da política implementada, tanto que, na isenção concedida ao IPI que incide sob a venda de veículos automotores, não se atingiu o benefício esperado, que era evitar os planos de demissão em massa, além do que os municípios sofreram as consequências, com a redução do FPM transferido, o que trouxe sérios desdobramentos às finanças públicas dos mesmos.

Entendimento similar tiveram Alvarenga *et al.* (2010), com o argumento de que o impacto da redução do IPI sobre as contas públicas não é desprezível, tanto em termos de FPE quanto FPM, cabendo uma avaliação sobre qual medida teria sido mais eficiente, o que torna imprescindível uma ponderação desta natureza antes de adotar tais instrumentos.

2.7 DÍVIDA PÚBLICA

A LRF define no seu art. 29 que a dívida pode ser consolidada e/ou mobiliária. No caso dos municípios, a dívida que mais frequentemente se encontra é a consolidada, visto que os municípios não emitem títulos. A dívida consolidada ou fundada, ocorre através de leis, contratos, convênios ou tratados e através da operação de crédito, quando o prazo é superior a doze meses; quando é inferior a doze meses, a operação de crédito é uma antecipação da receita orçamentária (ARO).

As dívidas de curto prazo referem-se aos restos a pagar que podem ser processados e não processados, sendo provenientes das despesas orçamentárias que foram empenhadas e não pagas até o último dia do exercício, o que diferencia os restos a pagar processados dos não processados é a liquidação. A liquidação de uma despesa pública ocorre quando o serviço foi realizado e/ou a mercadoria foi entregue pelo credor; quando isto acontece, os restos a pagar são considerados processados. Outras dívidas de curto prazo são as retenções efetuadas pelo Poder Público e as consignações, que são desembolsos decorrentes da função de contratante.

As dívidas de longo prazo comumente se referem às obrigações sociais e fiscais, tais como: parcelamento de débito com o INSS, PASEP, FGTS, contratos de operação de crédito e sentenças judiciais.

2.8 FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM)

Conforme a cartilha da Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2012):

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) teve origem na Emenda Constitucional nº. 18, de 1º de dezembro de 1965 (feita à Constituição de 1946), em seu artigo 21, que também exigia a regulamentação do Fundo através de Lei Complementar. Inicialmente, o FPM era formado por 10% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), descontados os incentivos fiscais vigentes na época, restituições e outras deduções legais referentes a esses impostos.

A regulamentação do FPM veio com o Código Tributário Nacional (CTN – Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966), no seu artigo 91, e o início de sua distribuição deu-se em 1967. O critério de distribuição do FPM era então baseado unicamente na população dos municípios. A última alteração importante foi introduzida pela Emenda Constitucional nº. 55, de 20 de setembro de 2007, que acrescentou a alínea “d” ao art. 159, inciso I, adicionando 1% ao percentual do FPM (que assim passou a ter alíquota de 23,5%); este percentual a mais, entretanto, seria acumulado na Conta Única do Tesouro Nacional ao longo de 12 meses, para ser entregue aos municípios por seu valor integral no 1º decêndio de dezembro de cada ano.

Os contribuintes do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) recolhem esses impostos regularmente na rede bancária, de acordo com a legislação pertinente. Decendialmente, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) consulta no Sistema Integrado de

Administração Financeira (SIAFI) as informações do decêndio anterior e transfere ao Banco do Brasil o valor global a ser repassado naquele período, o que, no caso do FPM, corresponde a 22,5% da arrecadação líquida do IR e do IPI. O Banco do Brasil, por sua vez, credita nas contas correntes dos municípios os respectivos valores que lhes cabem, segundo percentuais calculados e informados anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU), até o último dia útil do ano anterior, com a dedução do valor correspondente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Adicionalmente, a STN credita numa conta específica do SIAFI 1% da mesma arrecadação líquida do IR e do IPI do decêndio anterior, quantias estas que vão sendo acumuladas desde o 1º decêndio de dezembro do ano anterior até o 3º decêndio de novembro do ano em curso; este total é então integralmente distribuído aos municípios no 1º decêndio de dezembro do ano em curso, segundo os percentuais individuais de participação vigentes, e sem a dedução do FUNDEB.

Como já foi dito no item 1.2.1, o coeficiente do FPM para os municípios do interior do Brasil têm a população como referência, iniciando em 0,6 e indo até 4,0. Anualmente, o IBGE avalia a variação populacional e apresenta os novos números ao Tribunal de Contas da União (TCU), por meio de Decisão Normativa que aprova para o exercício seguinte os coeficientes a serem utilizados no cálculo das quotas para distribuição dos recursos previstos no art. 159, inciso I, alíneas “a”, “b” e “d”, da Constituição Federal e da Reserva instituída pelo Decreto-lei nº. 1.881, de 27 de agosto de 1981.

Nesse sentido, para o exercício de 2013 foi promulgada a Decisão Normativa - TCU nº. 123, de 21 de novembro de 2012, conforme tabela a seguir:

TABELA 1: DECISÃO NORMATIVA – TCU – ANEXO VIII FPM – INTERIOR - TABELA PARA CÁLCULO DE COEFICIENTES EXERCÍCIO 2013

Faixa de Habitantes	Coefficiente
Até 10.188	0,6
De 10.189 a 13.584	0,8
De 13.585 a 16.980	1,0
De 16.981 a 23.772	1,2
De 23.773 a 30.564	1,4
De 30.565 a 37.356	1,6
De 37.357 a 44.148	1,8
De 44.149 a 50.940	2,0
De 50.941 a 61.128	2,2
De 61.129 a 71.316	2,4
De 71.317 a 81.504	2,6
De 81.505 a 91.692	2,8
De 91.693 a 101.880	3,0
De 101.881 a 115.464	3,2
De 115.465 a 129.048	3,4
De 129.049 a 142.632	3,6
De 142.633 a 156.216	3,8
Acima de 156.216	4,0

Fonte: Decreto-Lei 1.881, de 27/8/1981.

Capítulo 3

3 AMOSTRA E MODELO

3.1 ÁREA DE ESTUDO

A pesquisa empírica foi realizada nos municípios baianos cujo coeficiente de FPM é de até 1.0, ou seja, com população de até 16.980 habitantes e acima de 2.8 com população superior a 81.505 habitantes, os quais representam uma soma de 232 municípios de um total de 416 (exceto Salvador, a Capital do Estado).

A razão da escolha desses 2 (dois) grupos de municípios foi pesquisar se o impacto ocorre de modo diferenciado, visto que a participação da receita proveniente de FPM, tem uma representatividade diferenciada nesses grupos e como a política fiscal do IPI afeta o FPM, também poderíamos ter resultados diferenciados nos grupos estudados. O município de Salvador não participou do estudo, isto ocorreu porque a forma de participação na repartição do FPM das capitais dos estados e do Distrito Federal é diferente dos demais municípios. Dos 100% do FPM, 10% são rateados entre as 27 capitais dos estados e do Distrito Federal, 86,4% são divididos entre os 5.543 municípios brasileiros, e 3,6% configura-se como uma reserva para os municípios com população superior a 142.633 habitantes. Desse modo, incluir a cidade de Salvador na pesquisa caracterizaria os dados deste município como um *outlier*, um dado discrepante, fora de qualquer padrão estatístico.

A pesquisa destina-se a identificar as possíveis consequências que podem advir às finanças públicas municipais, no que concerne aos limites estabelecidos pela LRF para endividamento público, dos municípios baianos selecionados, quando se utiliza o mecanismo da renúncia fiscal pelo Governo Federal, no caso, a redução

de IPI, como forma de enfrentar a recessão econômica e financeira.

Conforme já mencionado no Capítulo 1, adotou-se uma abordagem quantitativa, por meio do método de levantamento de dados junto aos IBGE, Ministério da Educação, Caixa Econômica Federal (SISTN) e Banco Central.

Foram utilizadas as técnicas de regressão múltipla e regressão probit, por meio dos dados em painel, sendo que a amostra se distribui ao longo de um período de seis anos, podendo ser observado que, ao longo do tempo, entre 2007 e 2012, vários municípios aparecem mais de uma vez, ou seja, apresentam repetição. Este método torna possível analisar as observações das entidades selecionadas por mais de um período. A variável dependente sofre influência das características peculiares de cada município estudado neste modelo, diante da impossibilidade de mensurar tais características, bem como evita que sejam gerados resultados viesados. No modelo probit, as variáveis explicativas indicam o quanto aumenta a probabilidade de ocorrência de um evento.

Os dados fiscais e contábeis dos municípios, de período anterior a 2007, apresenta muita inconsistência, tanto no aspecto da qualidade da informação quanto da ausência de muitas informações, esta situação afeta os resultados e podem levar a uma análise distorcida ou até mesmo contraditória.

As variáveis estudadas foram Dívida Fiscal Bruta em % (DFB%) e Gastos com Pessoal em % (GP%) explicadas pelas variáveis política fiscal (PF_{IPI}), PIB (PIB_{Real}), Investimentos e População.

O efeito da política fiscal (PF_{IPI}) é identificado por meio de uma deflação do PIB (PIB_{Real}) e dos dados coletados: Dívida Fiscal Bruta (em reais e em percentual), Gastos com Pessoal (em reais e em percentual).

Além desses, estudou-se o descumprimento do art. 42 da LRF (dívida de curto prazo) e observou-se a evolução do descumprimento deste dispositivo legal (endividamento de curto prazo), comparando-se os anos de 2008 e 2012.

Como já foi citado, também no Capítulo 1, do período selecionado para o estudo, de 2007 a 2012, os dois primeiros anos, não sofrem influência da política fiscal, visto que a mesma foi implementada ao final de 2008 e os 4 anos restantes contêm o efeito dessa política.

Desse modo, a amostra representa um quadro significativo dos municípios do estado da Bahia, o que poderá servir de referência para toda a Federação, desde que se observem os mesmos parâmetros, enquanto, concomitantemente, se verificam as consequências para os municípios perante as definições previstas na LRF e que foram aduzidas da política econômica implementada.

Espera-se, ainda, obter informações adicionais, tais como: (a) Demonstração Contábil da adoção do mecanismo de renúncia fiscal e (b) Revisão do Pacto Federativo, visto que o Governo Federal está interferindo na vida econômica e financeira dos entes estaduais e municipais. Este modelo de coleta de dados, requer atenção e avaliação dos dados levantados, pois podemos encontrar dados irrealistas, no entanto, a obtenção das informações é acessível, pois estas serão coletadas principalmente através de levantamento de dados fornecidos e publicados oficialmente na mídia eletrônica disponível *on line*.

3.2 MODELOS ECONOMÉTRICOS UTILIZADOS

Com vistas a atender aos objetivos desta pesquisa, foram estudados cinco modelos econométricos, descritos a seguir:

$$DFB\%_{it} = \beta_0 + \beta_1 PF_{IPI}_{it} + \beta_2 PIB_{Real}_{it} + \beta_3 Investimentos_{it} + \beta_4 População_{it} + e_{it} \quad (1)$$

Dummy pf_ipit = 1 se o ano > 2008, de 2009 a 2012 e 0 se o ano < 2009, 2007 e 2008.

Em que:

DFB%: logaritmo da Dívida Fiscal Bruta em % dos municípios baianos ajustado, considerando a razão em percentual entre a Dívida Fiscal Bruta pela RCL – Receita Corrente Líquida dos respectivos municípios baianos selecionados;

PF_{IPI}: Política Fiscal decorrente da redução de IPI, considerando 1 se o ano for > 2008, e 0 se o ano for < 2009;

PIB_{Real}: Valor real do PIB dos municípios baianos deflacionados pelo IGP-DI;

Investimentos: Investimentos realizados pelos municípios baianos;

População: População dos municípios baianos.

No modelo apresentado, a letra *t* identifica a variação do período da amostra, enquanto que a letra *i* demonstra a amplitude dos efeitos da política fiscal de redução do IPI, sendo que o *DFB%* está no modelo como uma variável dependente, e *PF_{IPI}*, *PIB_{Real}*, *Investimentos* e *População*, como variáveis explicativas. A variável *PF_{IPI}* tem a função de seccionar o período amostral em antes e depois da implementação da política fiscal de redução de IPI, objetivando identificar se houve alteração significativa no percentual (%) da Dívida Fiscal Bruta. As variáveis *PIB_{Real}*, *Investimentos* e *População* têm a finalidade de identificar se há alguma relação objetiva com o percentual (%) da Dívida Fiscal Bruta, o *PIB_{Real}* e, por refletir alterações significativas no crescimento econômico do município, pode repercutir no crescimento das receitas tributárias e das transferências constitucionais

provenientes do ICMS e IPVA. Quanto aos *Investimentos*, trata-se de uma variável que pode explicar possíveis alterações no percentual (%) da Dívida Fiscal Bruta com base, já que grandes investimentos são realizados através de operações de crédito, e a variável *População* pode justificar alterações no coeficiente do FPM, que está relacionado diretamente com o IPI.

$$GP\%_{it} = \beta_0 + \beta_1 PF_{IPIt} + \beta_2 PIB_{Real}_{it} + \beta_3 Investimentos_{it} + \beta_4 População_{it} + e_{it} \quad (2)$$

Dummy pf_ipit = 1 se o ano > 2008, de 2009 a 2012 e 0 se o ano < 2009, 2007 e 2008

Em que:

GP%: logaritmo dos Gastos com Pessoal em % dos municípios baianos ajustados, considerando a razão em percentual entre os Gastos com Pessoal pela Receita Corrente Líquida (RCL) dos respectivos municípios baianos selecionados;

As demais variáveis já foram explicadas acima e não alteram de um modelo para o outro, sendo que o *GP%* está no modelo como uma variável dependente, e *PF_{IPI}*, *PIB_{Real}*, *Investimentos* e *População*, como variáveis explicativas. Os gastos com pessoal, das despesas correntes (despesa de custeio) é das mais significativas.

$$DFB\%_{it} = \beta_0 + \beta_1 PF_{IPIt} + \beta_2 dL_{IPIt} + \beta_3 PIB_{Real}_{it} + \beta_4 Investimentos_{it} + \beta_5 População_{it} + e_{it} \quad (3)$$

Dummy pf_ipit = 1 se o ano > 2008, de 2009 a 2012 e 0 se o ano < 2009, 2007 e 2008

Dummy dL_ipit = 1 se o coeficiente *FPM* < 1.1, de 0.6 a 1.1 e 0 se o coeficiente *FPM* > 2.7

A única questão que sofre alteração entre o modelo 1 e o número 3 é quanto à inserção da *dummy dL_ipi*, que busca identificar se houve significância

diferenciada para os municípios cujos coeficientes de FPM sejam de até 1.0, dos municípios cujo coeficiente seja a partir de 2.8.

$$GP\%_{it} = \beta_0 + \beta_1 PF_{IPt} + \beta_2 dL_{IPt} + \beta_3 PIBReal_{it} + \beta_4 Investimentos_{it} + \beta_5 População_{it} + e_{it} \quad (4)$$

Dummy pf_ipit = 1 se o ano > 2008, de 2009 a 2012 e 0 se o ano < 2009, 2007 e 2008

Dummy dL_ipit = 1 se o coeficiente FPM < 1.1, de 0.6 a 1.1 e 0 se o coeficiente FPM > 2.7

O que houve de mudança neste modelo já foi citado no modelo anterior. A única diferença é que neste último está sendo analisado se o impacto da política fiscal já mencionada, em relação ao percentual dos gastos em pessoal, ocorreu de modo diferenciado para os municípios cujo coeficiente do FPM seja de até 1.0 dos municípios cujo coeficiente seja de 2.8 em diante.

$$P(y_i = 1/x) = G(\alpha + \beta d_{ipi} + \gamma Controles) \quad (5)$$

Este modelo, diferentemente dos anteriores, é uma regressão probit e, como foi explicado anteriormente, o que se objetiva neste tipo de regressão é que os coeficientes das variáveis explicativas apontem em quanto se eleva a probabilidade de um evento acontecer.

No caso deste estudo, trata-se da probabilidade de descumprimento do art. 42 da LRF ($y=1$) para quanto mais próximo de zero for o impacto da variável política fiscal de IPI (X), explicitando uma relação não linear, ganha-se importância para o estudo, posto que, caso o Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCMBa), ao apreciar as contas das prefeituras municipais dessa unidade federativa, identifique o

descumprimento do art. 42 da LRF, as contas serão rejeitadas. A rejeição das contas, por este motivo, traz desdobramentos diversos, conforme Quadro 1 abaixo:

LEGISLAÇÃO	TRANSGRESSÃO À LEI	PENALIDADES			
		Responsável	Restrições Institucionais	Sanções Pessoais	LEGISLAÇÃO
ASSUNÇÃO DE OBRIGAÇÃO NO FINAL DO MANDATO					
LRF, art. 42.	Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa.	Agente que lher causa		Reclusão de 1 a 4 anos.	CP, art. 359-C.

Quadro 1: Quadro das Penalidades pelo descumprimento do Art. 42 da LRF.
Fonte: Manual de Demonstrativos Fiscais – STN (BRASIL, 2013, p. 697).

O efeito marginal da política fiscal de IPI sobre a probabilidade de descumprimento do art. 42 da LRF é representado na probabilidade do descumprimento do art. 42 da LRF quando a política fiscal de IPI é aplicada.

Para valores de efeito marginal, um acréscimo em X diminui a probabilidade do descumprimento do art. 42, e o inverso ocorre quando X diminui.

Nesse sentido, sendo a variável dependente binária, utiliza-se a regressão probit, conforme especificado acima, em que $y = 1$ se há o descumprimento do art. 42 da LRF e zero caso contrário. A política fiscal do IPI (d_ipi), que é a variável de destaque na análise, corresponde ao efeito fiscal da política implementada. Como variáveis de controle, tem-se o PIB_{Real} , que é o PIB deflacionado pelo IGP-DI e os Investimentos Realizados, que é a demonstração da capacidade de investimento do município.

3.3 TRATAMENTO DOS DADOS

Os dados foram coletados em bancos de dados públicos, conforme Quadro 2, abaixo:

Dados	Fonte
PIB População	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
Receitas Arrecadadas por Categoria Receita Corrente Líquida Dívida Fiscal Bruta % e Valor Gastos com Pessoal % e Valor Despesas com Investimentos	Caixa Econômica Federal – CEF
Cumprimento do Art. 42 da LRF	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCMBa
IGP – DI	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA

Quadro 2: Fontes dos dados da Pesquisa.
Fonte: Elaborado pelo Autor.

O PIB dos municípios relativos aos anos de 2011 e 2012 foi calculado com base na média do crescimento apurado, em cada município, nos anos anteriores, posto que o IBGE até o presente momento ainda não disponibilizou essas informações no respectivo sítio. Também, deflacionou-se o PIB e utilizou-se o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna, o IGP-DI.

Capítulo 4

4 DIAGNÓSTICO/ANÁLISES – VARIÁVEIS COMPARADAS

A política fiscal adotada pelo governo brasileiro através da redução do IPI – Imposto sobre a Produção Industrial motivou o objetivo desta pesquisa, que é identificar quais as consequências nas finanças públicas dos municípios baianos após a implementação dessa medida, tendo como ponto de referência indicadores da Lei Complementar nº. 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal. O IPI é uma receita que compõe o FPM – Fundo de Participação dos Municípios –, e estes municípios têm elevada dependência do FPM, tanto que, de uma forma geral, o impacto médio na receita total é de 33,39%, sendo que nos municípios cujo coeficiente é de até 1.0 esta importância chega a 42,65%, ou seja, praticamente equivale a metade do total arrecadado, e em alguns municípios essa relação chega a superar os 70%. Como o FPM é uma das receitas que compõem a Receita Corrente Líquida (RCL), variável que a Lei Complementar nº. 101/00 estabeleceu como parâmetro para medir o comprometimento do ente, tanto em termos de dívida fiscal, quanto de gastos em pessoal.

Foram elaborados cinco modelos de regressão, os resultados do primeiro deles demonstrados na Tabela 2 – Modelo Dívida Fiscal Bruta 1, no qual se utilizou a variável dependente Dívida Fiscal Bruta em percentual (%). Identificou-se a probabilidade de 1,1% ao nível de significância de 5%, demonstrando que o modelo é significativo. Nesse sentido, a variável PF_{IPI} explica a variação da Dívida Fiscal Bruta em porcentagem (%), por conseguinte, pode-se entender que, a partir da implementação da política de governo na redução do IPI para veículos automotores, produtos da linha branca e móveis, o percentual da Dívida Fiscal Bruta dos

municípios baianos, em média se elevaram em 5,0%, dos 232 municípios estudados, 213 municípios tem o coeficiente de FPM até 1.0.

TABELA 2: MODELO DÍVIDA FISCAL BRUTA 1

Efeitos Fixos				
Variável Dependente:	Dívida Fiscal Bruta em % dos municípios baianos ajustado			
Variáveis	Coeficientes	Erro Robusto	Estatística t	Probabilidade
PF _{IPI}	4,998617	1,939882	2,58	0,011
PIB Real	-5,03E-09	-8,86E-09	-0,57	0,571
Deflator IGP-DI	-31,18545	8,382235	-3,72	0,000
Investimentos	0,000000285	0,000000198	1,44	0,152
População	0,0001492	0,0002707	0,55	0,582
Constante	51,60866	10,78902	4,78	0,000
R2: 0,0146	Estatística F: 3,37		Probabilidade F: 0,0059	

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Buscando aprofundar o estudo, fez-se a análise do segundo modelo de regressão, na Tabela 3 – Gastos com Pessoal 1, que tem como variável dependente os Gastos com Pessoal em percentual (%). Aqui, observou-se o mesmo efeito, ou seja, o modelo é significativo e demonstra que, no período estudado, os municípios baianos pesquisados tiveram, em média, um aumento no percentual dos gastos com pessoal em 6,14%.

Considerando que as prefeituras, principalmente as de menor porte, são as grandes demandantes de mão de obra nestes municípios, a pressão aumenta muito sobre as respectivas finanças públicas. O TCMBa tem rejeitado as contas dos municípios por falta de atendimento à LRF, quando se refere à falta de reenquadramento aos limites legais dos gastos com pessoal. Este tipo despesa é a mais representativa de uma administração, o atendimento deste dispositivo requer que haja aumento na arrecadação e/ou diminuição de despesas com pessoal.

No caso dos municípios, que estavam antes da implementação da política fiscal, com o percentual dos gastos com pessoal próximo ao limite legal, podem ter passado a ultrapassar este limite por força da ação do governo federal na redução do IPI. A LRF impõe aos entes, que mecanismos de ajustes sejam adotados visando reconduzir o ente ao patamar definido na lei, isto pode acarretar na redução das atividades de governo.

TABELA 3: GASTOS COM PESSOAL 1

Efeitos Fixos				
Variável Dependente:	Gastos em Pessoal em % dos municípios baianos ajustado			
Variáveis	Coeficientes	Erro Robusto	Estatística t	Probabilidade
PF _{IPI}	6,138497	1,623241	3,78	0,000
PIB Real	-1,04E-09	-3,43E-09	-0,30	0,761
Deflator IGP-DI	4,656065	5,694629	0,82	0,414
Investimentos	-7,88E-08	0,000000102	0,77	0,442
População	-0,0001384	0,0000862	-1,61	0,110
Constante	36,64212	6,421188	5,71	0,000
R2: 0,0001	Estatística F: 5,82		Probabilidade F: 0,0000	

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Considerando que, dos municípios estudados, os que possuem o coeficiente a partir de 2.8 comumente são aqueles que se caracterizam por serem sedes regionais, consequentemente apresentam atividade econômica de maior porte, portanto, possuem uma arrecadação mais robusta, principalmente em termos de receita tributária e de ICMS, tanto que a relação do FPM com a receita total cai para 20,37%. Nesse sentido, objetivou-se identificar se seria observado impacto diferenciado entre os grupos de municípios, conforme a Tabela 4 – Dívida Fiscal Bruta 2.

TABELA 4: DÍVIDA FISCAL BRUTA 2

Efeitos Fixos				
Variável Dependente:	Dívida Fiscal Bruta em % dos municípios baianos ajustado			
Variáveis	Coeficientes	Erro Robusto	Estatística t	Probabilidade
PF_{IPI}	10,23978	1,939882	2,58	0,011
dL_{IPI}	-5,148409	6,405028	-0,80	0,422
PIB Real	-8,82E-09	8,06E-09	-1,09	0,275
Deflator IGP-DI	-30,80399	8,642477	-3,56	0,000
Investimentos	0,000000293	0,000000195	1,5	0,136
População	0,0001341	0,0002926	0,46	0,647
Constante	52,10033	11,46276	4,55	0,000
R2: 0,0012	Estatística F: 3,16		Probabilidade F: 0,0054	

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Em relação à dívida fiscal bruta, a variável dL_{IPI} evidencia um percentual de 42,2%, ou seja, observa-se que, nos dois grupos de municípios, a variável Dívida Fiscal Bruta em percentual (%) é impactada de modo similar, ou seja, não foi identificado que em função do coeficiente do FPM, o efeito da política fiscal tenha ocorrido de modo diferente.

Buscou-se compreender, também, se em relação aos valores percentuais (%) dos Gastos com Pessoal¹, seriam observados resultados diferenciados entre os segmentos de municípios já citados, com relação aos efeitos da política fiscal de redução do IPI, conforme Tabela 5 – Gastos com Pessoal 2. Também, não houve impacto diferenciado entre os grupos de municípios acima citado, ou seja, os municípios que são sedes regionais e que possuem uma capacidade arrecadação mais relevante tiveram impacto similar aos municípios menores, que têm coeficiente de FPM em 1.0.

¹ A reeleição é um fato relevante na política de um ente municipal, por este motivo, também foi pesquisado se havia correlação com a implementação da política fiscal, a Dívida Fiscal Bruta e os Gastos com Pessoal, no entanto, os resultados encontrados foram os mesmos.

TABELA 5: GASTOS COM PESSOAL 2

Efeitos Fixos				
Variável Dependente:	Gastos em Pessoal em % dos municípios baianos ajustado			
Variáveis	Coeficientes	Erro Robusto	Estatística t	Probabilidade
PF _{IPI}	4,797962	2,343592	2,05	0,042
dL _{IPI}	1,281408	2,631422	0,49	0,627
PIB Real	-4,65E-10	2,93E-09	-0,16	0,874
Deflator IGP-DI	2,724489	5,865237	0,46	0,643
Investimentos	0,000000113	0,000000119	0,94	0,346
População	-0,000099	0,0000812	-1,22	0,224
Constante	38,02448	6,728132	5,65	0,000
R2: 0,0000	Estatística F: 4,13		Probabilidade F: 0,0006	

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Por fim, realizou-se o 5º (quinto) estudo, no qual se buscou conhecer como ocorreu o impacto na política fiscal do IPI sobre o art. 42 da LRF, que diz o seguinte:

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.

Para se realizar esta pesquisa foi utilizado o método de regressão probit, conforme já explicado no capítulo anterior, e o resultado encontrado, conforme a Tabela 6 - Descumprimento do art. 42 da LRF, foi de que há correlação entre a política fiscal implementada pelo Governo Federal e o descumprimento do art. 42 da LRF. Ou seja, as dívidas de curto prazo foram superiores às disponibilidades financeiras e a política fiscal do IPI aumentou em 73% a probabilidade de os municípios terem as contas rejeitadas face ao descumprimento deste dispositivo legal.

TABELA 6: DESCUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LRF

Probit				
Variável Dependente:	Descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal			
Variáveis	Coeficientes	Erro Robusto	Estatística z	Probabilidade
d_ipi	0,7316936	0,1419677	5,15	0,000
PIB Real	-7,46e-10	2,85e-10	2,62	0,009
Investimentos	-9,64e-08	3,39e-0,08	-2,84	0,004
Constante	-0,8757453	0,1090092	-8,03	0,000
Pseudo R2: 0,0851	Log likelihood = -215,07819		Prob > chi2 = 0,0000	

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Este é um dado relevante, pois, além do impacto nas finanças públicas dos municípios, em se tratando de dívida de curto prazo, o efeito em cadeia é relevante, visto que os fornecedores, colaboradores e prestadores de serviços tendem a ficar sem receber pelos serviços executados e/ou materiais entregues, gerando desdobramentos em toda a cadeia, principalmente por se tratar de uma Prefeitura Municipal. Nos municípios menores, existe uma grande demanda de serviços, aquisições e outras realizações, e a situação apresentada pode acabar por gerar riscos de colapso no sistema econômico do ente. A recuperação das finanças públicas desses municípios é difícil, o que significa dizer que as receitas futuras, ao invés de serem destinadas a atender necessidades públicas ou realizar novos investimentos, na verdade terão que ser aplicadas no pagamento de passivo contraído em exercícios passados.

Como foi possível observar na Tabela 6, em caso de descumprimento das obrigações contábeis, além da possibilidade da rejeição das contas, o gestor que deu causa poderá ser enquadrado nas sanções previstas na legislação vigente, podendo, inclusive, ter seus direitos políticos suspensos.

Acrescentando ao estudo, pode-se ver na Tabela 7, abaixo, que dos municípios pesquisados, o descumprimento do disposto no art. 42 da LRF passou

de 17,39% para 37,83%, nos anos analisados (2008 e 2012). A análise ocorre a cada 4 anos, pois o dispositivo afeta o último ano de cada mandato.

TABELA 7: RESULTADO DOS MUNICÍPIOS - ART. 42 DA LRF

Em Percentagem	Cumprimento	Descumprimento	Outros
2008	78.70%	17.39%	3.91%
2012	52.17%	37.83%	10.00%

Fonte: Elaborado pelo Autor.

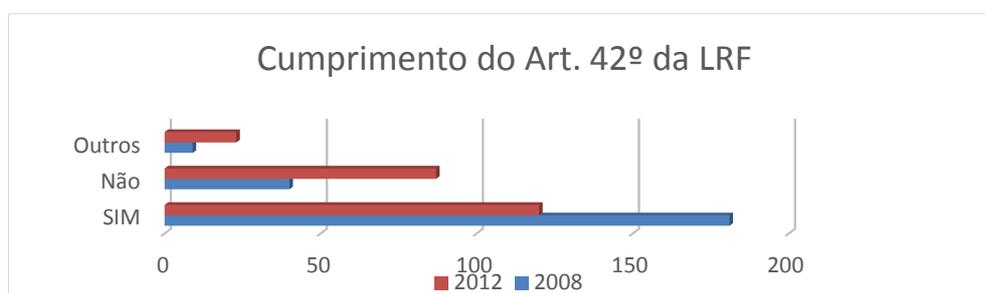


Figura 1: Gráfico do resultado dos municípios - art. 42 da LRF

Fonte: Elaborado pelo Autor.

De acordo com os dados apresentados, e conforme visualizado na Figura 1, é possível observar que entre 2008 e 2012, a quantidade de municípios que não atenderam ao art. 42 da LRF cresceu 117,53%, isto é, enquanto em 2008, 40 municípios não conseguiram atender ao dispositivo legal, em 2012 foram 87 municípios. Outro dado significativo, em conformidade com sítio do TCMBa (www.tcm.ba.gov.br), diz respeito aos municípios que não tiveram as contas apreciadas, que em 2008 foram 9 (nove) e em 2012, 23 (vinte e três). Tal situação ocorreu porque esses entes não prestaram contas, quando isso ocorre, o TCMBa abre procedimento de Tomada de Contas Especial. Nesses casos, a tendência é que os referidos municípios também não consigam cumprir o art. 42 da LRF, desse modo, o número de entes municipais que descumpriu o dispositivo citado da lei deverá aumentar ainda mais.

O que se observa é um efeito praticamente em cadeia, caracterizando que a política fiscal de redução do IPI impacta negativamente nas finanças públicas de alguns entes. Trata-se de uma política que vem comprometendo o crescimento da transferência do FPM e, com efeito, afetando os gastos com pessoal, que é a despesa pública mais representativa. Esta se caracteriza pelo pagamento aos servidores públicos remunerados, concursados ou não, constituindo-se, portanto, em despesas fixas crescentes, inclusive considerando-se que os índices de reajustes do salário-mínimo têm sido superiores aos da inflação, bem como acima do crescimento nominal do FPM.

As despesas de custeio, para serem reduzidas, implicam na diminuição de ações governamentais, o que é muito difícil, visto que as necessidades sociais são crescentes. Desse modo, os encargos sociais decorrentes dos gastos com pessoal e despesas fiscais (o PASEP é a despesa mais relevante), originárias das receitas recebidas deixam de ser recolhidas, o que eleva o endividamento de curto prazo. Quando não há o recolhimento, a Receita Federal bloqueia a transferência do FPM, e como alternativa, os municípios efetuam novos parcelamentos de débito, o que permuta a dívida de curto para longo prazo.

Ocorre que a Resolução no. 43 do Senado Federal, de 2001, limita o comprometimento de 11,5% da RCL para o pagamento de juros e principal, nesse momento não é incomum encontrarmos situações de municípios, mesmo que comprometendo o máximo permitido, não conseguem diminuir o estoque da dívida, tornando o esforço fiscal inócuo.

Logo, ao se identificar que houve crescimento das dívidas de curto e longo prazo, depreende-se que isso ocorre porque as disponibilidades não foram suficientes para cobrir as dívidas de curto prazo, mesmo que tenha havido

parcelamento de débito das obrigações fiscais e sociais. Ou seja, se os encargos sociais e obrigações fiscais não pudessem ser parceladas, o descompasso seria ainda maior; o perigoso é que tal situação está comprometendo o futuro das próximas gerações, pois se as disponibilidades financeiras não conseguem suprir a dívida de curto prazo, mesmo tendo permutado uma parte para dívida de longo prazo, em algum momento a situação poderá inviabilizar o funcionamento normal das instituições por falta de disponibilidade de caixa para honrar os compromissos de curto prazo e manter as atividades essenciais em pleno funcionamento.

Outra questão a ser avaliada é quanto à Resolução nº. 40 do Senado Federal, que estabelece o ano de 2016 como o prazo máximo de recondução ao limite teto de endividamento permitido aos municípios, ou seja, 120% da RCL. Após isto, o que prevalecerá será o definido na LRF, estando definido o retorno em 3 quadrimestres, prazo muito mais exíguo e que poderá comprometer as finanças públicas municipais.

Por fim, segue abaixo um gráfico que demonstra a curva simultânea das três variáveis analisadas: (a) % gastos com pessoal; (b) % dívida fiscal bruta; e (c) descumprimento do art. 42 da LRF, ficando evidenciada uma tendência de crescimento, conforme foi explicado em cada modelo.

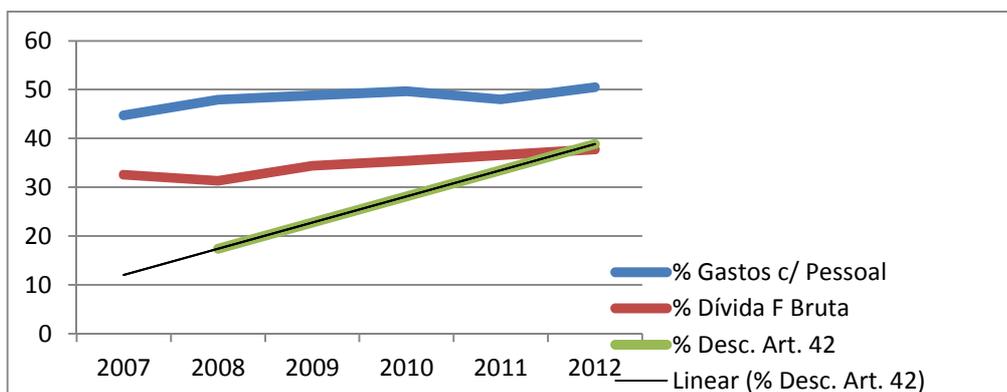


Figura 2: Gráfico da curva das variáveis.
Fonte: Elaborado pelo Autor.

Capítulo 5

5 CONCLUSÕES

A presente seção tem a finalidade de evidenciar os resultados encontrados e, por fim, sugerir propostas de pesquisas futuras.

A partir do tratamento econométrico dos dados, explicados no capítulo 4, as respostas encontradas na presente pesquisa foram as seguintes:

1. A política fiscal de redução de IPI sobre a venda de veículos automotores, linha branca e móveis impactou, em média, num aumento de 4,99% (quatro vírgula noventa e nove por cento) no percentual da Dívida Fiscal Bruta dos municípios baianos analisados.
2. Quanto aos gastos totais com pessoal, em média, o impacto foi de um aumento 6,14% (seis vírgula catorze por cento), no percentual dos gastos com pessoal, nos municípios baianos analisados.
3. No que concerne ao endividamento de curto prazo, merece destacar o aumento significativo, em 2012, dos entes que descumpriram o art. 42 da LRF, neste caso, 87 municípios, o que equivale a praticamente 38% dos municípios pesquisados, enquanto que em 2008 eram 40 municípios, ou seja, 17% do total. Além disso, o estudo demonstrou que face à implementação da política fiscal do IPI, a probabilidade de o município ter a conta rejeitada aumentou em 73%, em razão do descumprimento do art. 42 da LRF.

Somente com muito esforço fiscal é que as disponibilidades de caixa conseguem cobrir os débitos de curto prazo, obtida muitas vezes através de uma mudança do perfil da dívida. Permutando os encargos sociais e as obrigações

fiscais, que são dívidas de curto prazo para dívidas de longo prazo, por meio da realização de novos parcelamentos de débitos junto à Secretaria da Receita Federal.

Esse tipo de situação projeta um cenário de risco para o futuro na área previdenciária, pois pode acarretar uma situação de desequilíbrio financeiro do sistema. A razão que leva a esta perspectiva é de que a população avança na longevidade, tornando-se uma sociedade madura, e, nesse sentido, será possível alcançar uma condição na qual haverá mais beneficiários no sistema previdenciário do que depositantes. Já atualmente, mesmo a situação não estando configurada dessa forma, ainda assim, o sistema previdenciário pressiona bastante as finanças públicas.

O FPM é uma transferência constitucional, que tem como um dos seus principais pilares a promoção do equilíbrio na distribuição das riquezas nacionais entre os diversos entes subnacionais. Diante disso, o Governo Federal, ao implementar tal política de governo, através da renúncia de receita que compõe a base de cálculo desse tipo de transferência, precisa buscar mecanismos de compensação, conforme estabelece a Lei Complementar nº. 101/00.

Adicionalmente, deve-se considerar que a referida Lei tem penalidades previstas para os gestores que não atenderem aos limites por ela definidos, no caso em tela, Dívida Consolidada, Gastos com Pessoal e o descumprimento do art. 42 da LRF (Endividamento de Curto Prazo); portanto, os municípios que estavam com os respectivos índices próximos ao limite máximo permitido podem (ou já estão neste momento) ultrapassar esse limite, o que, nesses casos, conduz inexoravelmente os gestores dos respectivos entes a sofrerem as penalidades na Lei de Crimes contra as Finanças Públicas, além do que os entes ficarão impossibilitados de receber transferências voluntárias.

O que fica evidenciado no presente estudo é que o endividamento dos municípios ocorreu de modo forçado, reduzindo a capacidade de realizar políticas públicas e não permitindo separar o bom gestor do mau gestor. Por esse motivo, tais observações podem vir a ser objeto de estudo em pesquisas futuras, as quais se debruçariam sobre outros aspectos, inclusive visando a contribuir para revisar o Pacto Federativo e as consequências legais advindas de possíveis questionamentos judiciais sobre a adoção de políticas fiscais dessa natureza e que não observem na plenitude o que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal. Além do mais, os resultados desta pesquisa podem permitir aos diversos órgãos que atuam na área de controle, tais como Ministério Público, Tribunais de Contas e Poder Judiciário, que tenham uma visão científica e metodológica do cenário financeiro dos municípios a partir da sincronização das variáveis apresentadas neste trabalho.

O problema foi respondido, pois ficou caracterizado que os municípios baianos, cujo coeficiente do FPM é de até 1.0, tiveram como consequências da implementação dessa política fiscal, um desequilíbrio das finanças públicas e aumento de 73% na probabilidade do TCMBa rejeitar as contas pelo não atendimento ao previsto no artigo 42 da LRF, ou seja, deixar disponibilidade de caixa para atender as dívidas de curto prazo. Os objetivos, também foram atendidos, pois se pode identificar um crescimento na dívida fiscal bruta de 5%, uma elevação de 6,14% nos gastos com pessoal e um crescimento de mais de 117% dos municípios que deixaram de atender ao disposto no artigo 42 da LRF. Enfim, a hipótese da pesquisa foi confirmada, ou seja, foram apresentados os elementos para inferir que a política fiscal implementada pelo Governo Federal de redução de IPI aos veículos automotores, produtos da linha branca e móveis, sob o aspecto da LRF, impactou as finanças públicas dos municípios baianos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. C. R. A renúncia de receita como fonte alternativa de recursos orçamentários. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 32, n. 88, p. 54-65, abr.-jun. 2001. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055358.PDF>>. Acesso em: 12 out. 2013.

ALVARENGA, G. V. *et al.* **Políticas Anticíclicas na indústria automobilística: uma análise de cointegração dos impactos da redução do IPI sobre as vendas de veículo**. Brasília: IPEA, out. 2010 (Texto para discussão 1512). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1512.pdf>. Acesso em: 13 out. 2013.

BARROSO, R.; ROCHA, R. Is the Brazilian Fiscal Responsibility Law (LRF) Really Binding? Evidence from State-Level Government. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 32., João Pessoa, 2004. **Anais eletrônicos...** Niterói-RJ: ANPEC, 2004. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A024.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2013.

BRASIL. **Resolução do Senado Federal nº. 40**, de 09 de abril de 2002. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Brasília-DF: Senado Federal, 1992. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/links/arq_768_Resolucao_do_Senado_nao_consolidada.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2014.

_____. Ministério da Fazenda; Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF**. 5. ed. Brasília: STN; MF, 2013. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/images/arquivos/Responsabilidade_Fiscal/Contabilidade_Publica/arquivos/MDF_5_edio.pdf>. Acesso em: 13 out. 2013.

_____. Ministério da Fazenda; Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Municípios**. Brasília: STN, 2012. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf>. Acesso em: 12 out. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Representação Plenário TC 040.431/2012-6**. Cálculo das quotas dos Fundos de Participação, de que trata o inciso I do art. 159 da Constituição Federal, relativas ao exercício financeiro de 2013. Projeto de decisão normativa. Aprovação pelo plenário. Publicação do novel diploma legislativo com a manutenção dos coeficientes do FPE já aprovados pelo TCU. Ratificação da decisão normativa. Brasília: TCU, 2013. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/transferencias/fpe_fm/FPE-2013%20-%20Ac%C3%B3rd%C3%A3o%202064-2013-P%20\(completo\)%20e%20DN%20123-201.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/transferencias/fpe_fm/FPE-2013%20-%20Ac%C3%B3rd%C3%A3o%202064-2013-P%20(completo)%20e%20DN%20123-201.pdf)>. Acesso em: 13 nov. 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. As desonerações do IPI e da CIDE. In:_____. **Estudos Técnicos CNM**. v. 5. Brasília: CNM, 2013. p. 153-156. Cap. 9.

COSTA, J. I. F.; TRAVASSOS, S. K.; LIBONATI, J. J. Avaliação de aspectos da gestão fiscal dos municípios brasileiros: Análise de indicadores trienais da receita, despesa e endividamento Ex-Ante e Ex-Post Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 11., 2011, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: USP, 2011. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos112011/157.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2013.

DALMONECH, L. F.; TEIXEIRA, A.; SANT'ANNA, J. M. B. O impacto *ex-post* da Lei de Responsabilidade Fiscal nº. 101/2000 nas finanças públicas dos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p.1173-196, jul./ago. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n4/a12v45n4.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2014.

FUNDAÇÃO INSTITUTO CAPIXABA DE PESQUISAS EM CONTABILIDADE, ECONOMIA E FINANÇAS (FUCAPE). **Normas para Apresentação de Trabalhos Acadêmicos**. Vitória: Fucape, 2011.

GERICK, W.; CLEMENTE, A. Gestão Financeira dos Municípios Brasileiros de Porte Médio. **Pretexto**, Belo Horizonte, v.13, n. 1, jan.-mar. 2012. Disponível em: <<http://www.fumec.br/revistas/index.php/pretexto/article/view/1030/740>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Nota Técnica:** Impactos da redução do imposto sobre produtos industrializados (IPI) de automóveis. Brasília: Diretoria de Estudos Macroeconômicos/Dimac, 2009. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/2009_nt015_agosto_dimac.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC); CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). **Normas Internacionais de Contabilidade para o setor público – IPSAS**. Brasília, DF: Conselho Federal de Contabilidade, 2010. Disponível em: <http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/ipsas2010_web.pdf>. Acesso em: 12 out. 2013.

LIMA, L. R.; SAMPAIO, R.; GAGLIANONE, W. Limite de Endividamento e Sustentabilidade Fiscal no Brasil: Uma abordagem via modelo Quantílico Auto-Regressivo (QAR). **Ensaio Econômico**, n. 602, out. 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/356>>. Acesso em: 13 out. 2013.

LUQUE, C. A.; SILVA, V. M. A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 3 (95), p. 404-421, jul.-set. 2004. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/95-6.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2013.

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

MACHADO, J. A.; MELLO, G. R. A Lei de Responsabilidade Fiscal e o impacto sobre o endividamento dos municípios paranaenses. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 11., 2011, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: USP, 2011. Disponível em: <<http://www.congressousp.fipecafi.org/artigos112011/279.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2013.

MATIAS, A. B.; CAMPELLO, C. A. G. B. **Administração financeira municipal**. São Paulo: Atlas, 2000.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas: Foco na Política Fiscal, no Planejamento e no Orçamento Público**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEIRELLES, H. L.; ALEIXO, D. B.; BURLE, F. J. E. **Direito Administrativo Brasileiro**. Atualizada por Veralice Celidonio Lopes Meirelles. 40. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MELLO, G. R.; SLOMSKI, V.; CORRAR, L. J. Estudo dos Reflexos da lei de Responsabilidade Fiscal no Endividamento dos Estados Brasileiros. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 8, n.1, jan.-jun. 2005. Disponível em: <http://www.cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/170/pdf_83>. Acesso em: 13 out. 2013.

RUAS, C. M. B. *et al.* Análise inferencial de normas de finanças públicas: enfoque sobre concessão de benefícios por meio de renúncia de receitas públicas. In: XXXIII ENCONTRO ANPAD, 32., São Paulo, 2009. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2009. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=506&cod_evento_edicao=45&cod_edicao_trabalho=10392#self>. Acesso em: 13 out. 2013.

SCHLESINGER, G.; ROLIM, C. F. C. O impacto das transferências intergovernamentais na política fiscal dos municípios: uma análise comparativa das mesorregiões Norte Pioneiro e Sudoeste Paranaense. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 114, p.33-51, jan./jun. 2008. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/12/13>>. Acesso em: 12 out. 2013.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVA, W. C. *et al.* Avaliação dos resultados da redução do IPI sobre o Fundo de Participação dos Estados. In: Encontro da ANPAD, 25. 2011, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2011. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=736&cod_evento_edicao=58&cod_edicao_trabalho=13078#self>. Acesso em: 13 out. 2013.

SOARES, C. S. *et al.* A Lei de Responsabilidade Fiscal e o comportamento do Endividamento dos Estados Brasileiros: Uma análise de dados em painel de 2000 a 2010. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO, 1., Salvador, 2012. **Anais Eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG507.pdf>. Acesso em: 13 out. 2013.

SUZART, J. A. S. A hipótese do grau de endividamento e o setor público: uma análise do nível de endividamento dos governos estaduais. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 12., 2012, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: USP, 2012. Disponível em: <<http://www.congressousp.fipecafi.org/artigos122012/64.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2013.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.