

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA - UESB
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - DCSA
COLEGIADO DO CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

JULIANO FERREIRA DOS SANTOS SILVA

**GASTOS PÚBLICOS: UM ESTUDO SOBRE A EFICÁCIA DA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA
CONQUISTA/BA NO PERÍODO DE 1997 À 2011**

VITÓRIA DA CONQUISTA — BA

2013

JULIANO FERREIRA DOS SANTOS SILVA

**GASTOS PÚBLICOS: UM ESTUDO SOBRE A EFICÁCIA DA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA
CONQUISTANO PERÍODO DE 1997 À 2011**

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Economia da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito para aprovação na disciplina Monografia II e obtenção do grau de Bacharel em Economia.

ORIENTADORA: Professora Mestre Fernanda Calasans Costa Lacerda

VITÓRIA DA CONQUISTA — BA

2013

S58g

Silva, Juliano Ferreira dos Santos.

Gastos públicos: um estudo sobre a eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal no município de Vitória da Conquista/BA no período de 1997 a 2011 / Juliano Ferreira dos Santos Silva, 2013.

69f.: il; algumas color.

Orientador (a): Fernanda Calasans Costa Lacerda.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação),
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2013.

Referências: f. 64-68.

1. Finanças públicas. 2. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

I. Lacerda, Fernanda Calasans Costa. II. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. III.T.

CDD: 336

JULIANO FERREIRA DOS SANTOS SILVA

**GASTOS PÚBLICOS: UM ESTUDO SOBRE A EFICÁCIA DA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA
CONQUISTA NO PERÍODO DE 1997 À 2011**

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Economia da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito para aprovação na disciplina Monografia II e obtenção do grau de Bacharel em Economia.

Aprovada em 27/08/2013

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Mestre Fernanda Calasans Costa Lacerda
Orientador(a)

Prof. Mestre Marco Antônio Araújo Longuinhos
Examinador(a)

Prof.^a Mestre Priscila de Queiroz Leal
Examinador(a)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por compartilhar seu amor comigo e com todos. Amor, que ilumina meus caminhos. Assim, estendo esse amor a todos.

Na confecção deste trabalho vários fatores cooperaram para seu sucesso. Minha família, em muito contribuiu para sua realização. Com a fé depositada em mim, agradeço-os.

A meus pais Julio e Luzia, por estarem sempre me incentivando com palavras de coragem e por voltar seus olhares e ações de forma a garantir minha felicidade, mas não só por isso, revelam também seu amor. A minha irmã Cleydinar (kekeu), por torcer sempre a meu favor e por seu carinho. Carinho este, demonstrado por todos os demais familiares que em muito contribuíram e contribuem para meu êxito.

A minha namorada Nanda, por estar na torcida para realização deste trabalho e por todo carinho que recebi durante esses anos.

A todos os amigos de longa e nova data por ofertarem momentos de alegria e também de dor, mas sempre com a certeza da vitória. Amigos presentes também no grupo DES, por suas orações e ajuda no crescimento pessoal e espiritual.

A minha orientadora, Fernanda Calasans que sempre demonstrou boa vontade e que, mesmo com excesso de atividades se dedicou para a concretização deste trabalho de maneira singular. Obrigado por sua orientação e apoio.

A todos meus colegas de sala que também se tornaram amigos. Cada um com seu jeito de ser, contribuiu de forma plural para minha aprendizagem acadêmica e pessoal.

A todos os amigos da AEESP que tornaram as viagens melhores, proporcionando oportunidades de prazer, descontração com festas, serenatas, etc.

Também, a grande contribuição que todos os professores tiveram na transmissão de conhecimento e de forma positiva no acréscimo da realização deste trabalho.

A todos estes e aqueles que não citei, agradeço imensamente suas contribuições. Muito obrigado.

RESUMO

Este trabalho analisa a Lei Complementar 101 de 2000, conhecida como lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências e seu efeito sobre as despesas públicas no município de Vitória da Conquista, Bahia, entre o período correspondente a 1997 e 2011. O objetivo principal é determinar a eficácia da LRF sobre gasto com pessoal neste município. Para isso, o texto explana a temática finanças públicas fornecendo fundamentação para a discussão sobre a elevação da dívida pública interna brasileira, fato que levou os Estados a renegociarem seus débitos na década de 1990. Este fator impulsionou a promulgação da LRF, em 2000, no intuito de reorganizar as contas públicas em busca de equilíbrio fiscal. Para a efetivação da análise, o esboço deste trabalho contou com pesquisa bibliográfica e documental e com a estimação de um modelo econométrico baseado nos dados da receita e despesa orçamentária extraídos do Finanças do Brasil (FINBRA) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Finanças do município de Vitória da Conquista. O método quantitativo empregado para estimação do modelo foi o modelo de Regressão Múltipla. Em resposta ao questionamento sobre a eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal para o controle de despesa com pessoal, os resultados referentes às variáveis “transferências intergovernamentais da União” e “transferências intergovernamentais do Estado” não foram significativos na redução deste gasto, mas a variável “LRF” apresentou resultados significativos para redução da despesa com pessoal.

Palavras-chave: Finanças Públicas. Dívida Pública. Lei de Responsabilidade Fiscal. Vitória da Conquista.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 - PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2012 – RELATÓRIO APRESENTADO DIA 19/12/2011 (VALORES EM %)	24
GRÁFICO 2 - DINÂMICA DA DÍVIDA INTERNA FEDERAL (R\$ BILHÕES) 1994/2002	31
GRÁFICO 3 - EVOLUÇÃO DA DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO (R\$ BILHÕES) 1994 – 2007	33
GRÁFICO 4 - PRODUTO INTERNO BRUTO DE VITÓRIA DA CONQUISTA E DA BAHIA - 2010 (EM MIL REAIS)	47
GRÁFICO 5 – RECEITA ORÇAMENTÁRIA, DESPESA ORÇAMENTÁRIA E RCL DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA – 1997 A 2011 (EM REAIS)	48
GRÁFICO 6 - DESPESA DE PESSOAL DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA - 1997 A 2011 (EM REAIS)	49
ORGANOGRAMA 1 - PLANO DE AÇÃO E INSTRUMENTOS DO GOVERNO	44

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - RECEITA CORRENTE LÍQUIDA BAHIA 2012.....	39
TABELA 2 - CONJUNTO DE DADOS UTILIZADO NA ESTIMAÇÃO DO MODELO....	51
TABELA 3 - RESULTADO DO TESTE DE RAIZ UNITÁRIA DE DICKEY-FULLER.....	52
TABELA 4 - ESTIMAÇÃO DO MODELO DE REGRESSÃO MÚLTIPLA.....	54
TABELA 5 - TESTE VIF.....	58
TABELA 6 - TESTE WHITE.....	59
TABELA 7 - TESTE ALTERNATIVO DE DURBIN-WATSON.....	60
TABELA 8 - TESTE RESET.....	61

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
CAPÍTULO 1 CONSTRUÇÃO HISTÓRICA E CONCEITUAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS	11
1.1 Considerações sobre o intervencionismo estatal	11
1.2 Teoria das Finanças Públicas	13
<i>1.2.1. As falhas de mercado</i>	14
<i>1.2.2. Objetivos da política orçamentária e funções do governo</i>	17
1.3 Ajustamento fiscal e a responsabilidade social	20
CAPÍTULO 2 DÍVIDA INTERNA BRASILEIRA E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	26
2.1 Fundamentação teórica sobre a dívida pública	26
<i>2.1.1 O enfoque keynesiano</i>	27
<i>2.1.2 A equivalência ricardiana</i>	28
2.2 Evolução da dívida a partir de 1990	30
2.3 Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados	34
2.4 Aspectos introdutórios e objetivos da LRF	36
<i>2.4.1 Plano Plurianual – PPA</i>	40
<i>2.4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO</i>	41
<i>2.4.3 Lei Orçamentária Anual – LOA</i>	43
CAPÍTULO 3 ANÁLISE DO EFEITO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE A DESPESA COM PESSOAL NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA/BA	46
3.1 O município de Vitória da Conquista e seus aspectos fiscais	46
3.2 Efeito da LRF sobre a despesa com pessoal do município de Vitória da Conquista: análise econométrica	50
3.3 Resultados da Estimação do Modelo	53
3.4 Violação às hipóteses do modelo de regressão linear clássico	57
<i>3.4.1 Multicolinearidade</i>	57
<i>3.4.2 Heteroscedasticidade</i>	59
<i>3.4.2 Teste de autocorrelação</i>	60
3.5 Teste Reset	61
CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIAS	65

INTRODUÇÃO

A década de 1990, no Brasil, se caracterizou por elevada dívida pública oriunda de financiamentos, interno e externo, gerenciamento da dívida pública federal, desvalorização cambial, programas de governo, juros nominais, do mau uso dos recursos públicos nas esferas federal, estadual e municipal, programa de fortalecimento dos bancos federais, ajuste financeiro dos Estados e Municípios, passivos contingentes.

Um importante dado, elaborado pela Secretaria de Planejamento Econômico do Ministério da Fazenda, que ilustra esta questão revela que na esfera federal a dívida mobiliária interna elevou-se de R\$ 60,7 bilhões, em julho de 1994, para R\$ 624,1 bilhões, em dezembro de 2001 (SECOM, 2002). Deve-se se atentar para o fato de que os maiores responsáveis, mas não os únicos, no ano de 2001 pelo aumento da dívida foram os programas de ajuda para reparar o desgaste financeiro de Estados e Municípios, de fortalecimento dos bancos federais, juros nominais, passivos contingentes e troca da dívida externa pela interna. Vale ressaltar que a partir de 1998 o Governo Federal refinanciou as dívidas de Estados e Municípios, amparada pela promulgação da Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, que contribuiu para elevação da dívida (NASCIMENTO; DEBUS, [200-]).

Um fator que muito contribuiu para este aumento foi a desastrosa herança fiscal que uma gestão deixava para outra, dificultando a realização de novos projetos e políticas, baseados no controle dos gastos ou, na pior das hipóteses, simplesmente na manutenção dos gastos, o que poderia continuar elevando assim a dívida.

Neste contexto degradante para as contas públicas crescia a necessidade de reforma do Estado. Buscou-se, então, experiências externas de melhor trato dos recursos públicos a fim de compor um plano que ajudasse a restaurar a ordem nas finanças da União. Essas experiências advieram do Fundo Monetário Internacional; da Nova Zelândia, através do *Fiscal Responsibility Act*, de 1994; da Comunidade Econômica Europeia, a partir do Tratado de *Maastricht*; e dos Estados Unidos, com a edição do *Budget Enforcement Act*, aliado ao princípio de *accountability* que segundo RIANI (2009) refere-se à responsabilização e prestação de contas por parte dos governantes no uso dos recursos públicos.

Em essência, extraiu-se desses referenciais a transparência dos atos, planejamento, publicidade, prestação de contas, metas e punições. Estes modelos serviram de base para a formulação e conseqüente promulgação da Lei Complementar n.º 101, denominada como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 4 de maio de 2000 - que tem por objetivo estabelecer normas gerais de finanças públicas para os três níveis de governos a saber: Federal, Estadual e

Municipal, focalizando o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização. Neste sentido, segundo Martus Tavares [200-] apud Khair (2000) afirma que essa lei visa provocar uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público, ofertando maior objetivo e clareza às contas governamentais.

Desta forma a Lei de Responsabilidade Fiscal busca uma ação planejada, isto é, planos previamente traçados. Em se tratando de serviços públicos, o objetivo é fazer com que as ações do poder executivo possam ser aprovadas pelo legislativo, garantindo-lhe legitimidade, utilizando para isso os instrumentos necessários ao planejamento adequado das finanças públicas, definidos pela Constituição Federal: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

A lei ainda visa à transparência dos atos públicos que se dará pela participação da sociedade na discussão e elaboração dos orçamentos e, atua também na prevenção de riscos, como por exemplo, ações contingenciais. Assim posto, estas eventualidades são atendidas com os recursos da reserva de contingência, estabelecida pela LDO. A lei atua na correção de desvios. Se a despesa com pessoal exceder o estabelecido em lei, por exemplo, medidas corretivas deverão ser tomadas para que retorne ao parâmetro firmado. Neste caso, a correção poderá se dar por demissão de funcionários, nos termos previstos na Constituição Federal de 1988, ou extinção de gratificações.

Todas estas medidas almejam o equilíbrio das contas públicas e, por conseguinte, reduzir a dívida, ofertando fluidez às gestões que sobrevirem já que o plano de governo desta nova gestão não estará comprometido em reduzir os dispêndios herdados.

A LRF visa a redução do déficit público, ou melhor, a busca pelo equilíbrio fiscal e a despesa com pessoal é um componente da despesa corrente responsável por consumir grande parcela da receita corrente dos municípios. Aliado a isso, a dívida pública tem se apresentado crescente. O presente trabalho analisa a LRF, com o objetivo de avaliar os efeitos dessa lei sobre a despesa com pessoal do município de Vitória da Conquista/Ba. Adicionalmente, o trabalho visa: a) apresentar os argumentos da Teoria das Finanças Públicas; b) Analisar a dívida pública interna brasileira e a Lei de Responsabilidade Fiscal; e c) examinar os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no município de Vitória da Conquista.

Por conseguinte, o debate proposto estabelece a seguinte problemática: qual a eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a despesa com pessoal no município de Vitória da Conquista entre os períodos de 1997 à 2011? Prontamente, acredita-se que a LRF contribui positivamente no controle da despesa corrente de pessoal, colaborando para o equilíbrio das contas públicas municipal.

A intenção ao realizar este estudo é justificada pela observância do crescimento da dívida pública interna e a relação que este tópico apresenta com a gestão pública quanto ao controle de gastos públicos aliado ao *flypaper effect*, que é conhecido na literatura do federalismo fiscal como efeito expansivo ocasionado nas finanças públicas municipais devido às transferências intergovernamentais (COSSIO, 2002).

No primeiro capítulo, os estudos iniciaram-se a partir de revisão bibliográfica sobre a história e conceituação das finanças públicas. O processo histórico remete, inicialmente, à escola clássica e às discussões ocorridas no decorrer dos anos com foco nas finanças públicas e culmina na discussão acerca da intervenção estatal.

No segundo capítulo, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, apresenta-se a definição de dívida pública brasileira e sua evolução a partir da década de 1990, período compreendido por importantes reformas fiscais externas e internas. Demonstrada esta evolução, discute-se o programa de apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal dos Estados. Este fato introduz aspectos da criação da LRF, que é apresentada por meio de seus aspectos introdutórios, seus objetivos e de seus instrumentos de planejamento e ação: PPA, LDO e LOA.

Em seguida, o terceiro capítulo é construído com base em pesquisa bibliográfica, documental e análise quantitativa, adotando uma abordagem descritiva dos fatos a serem analisados. Para tal fim, é utilizado o Modelo de Regressão Múltipla na estimação dos efeitos da LRF sobre as despesas com pessoal, assim como o impacto das transferências intergovernamentais da União e do Estado sobre estas despesas.

1. CONSTRUÇÃO HISTÓRICA E CONCEITUAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

O estudo do tema finanças públicas é essencial para um melhor entendimento sobre os gastos do governo. Desta forma, o capítulo inicia com uma discussão acerca do liberalismo econômico e apresenta a necessidade da intervenção estatal na economia, uma vez que são admitidas falhas de mercado, para, em seguida, emergir os objetivos de política e funções do governo seguindo as linhas gerais da teoria das finanças públicas. Assim, se verá que a necessidade de atuação econômica por parte do setor público é necessária, também, quando o sistema de mercado não é capaz de fomentar, de forma adequada, o bem estar da população.

1.1. Considerações sobre o intervencionismo estatal

Atualmente, é comum o entendimento da necessidade de intervenção parcial por parte do Estado na economia, mesmo que ocorram divergências no campo da teoria econômica no que se refere à elaboração e ao direcionamento que tal política de intervenção deve ter, em virtude de ser o Estado, forma de organização política adotada pela maior parte da sociedade mundial, responsável por ofertar segurança, estabilidade econômica, educação, saúde, entre outros serviços, a seus cidadãos.

Diferente da intervenção centralizada, onde toda decisão que se refere ao que, quanto, onde e o destino de bens e serviços é centralizado pelo governo, as teorias econômicas que adotaram a intervenção parcial por parte do Estado são constituídas de desdobramentos da teoria do liberalismo econômico puro do século XVIII. Esta teoria advoga que

O processo de coordenação econômica seria guiado pela livre manifestação das forças de mercado; à ausência de qualquer forma de planejamento autoritário, à livre iniciativa e à concorrência, ambas guiadas pela mão invisível dos preços de mercado, confiava-se a função de alocar eficientemente os limitados recursos de produção. (ROSSETTI, 1987, p.82).

Desta forma, a economia se autoajustaria dada a liberdade de trocas e a busca pelo interesse próprio, que de acordo com o conceito da mão invisível¹, de Adam Smith, sobre o olhar da justiça social, levaria ao bem comum. Tal conceito foi desenvolvido por Smith em

¹Dentre algumas das formulações e definições apresentadas em sua teoria, Smith afirma que um indivíduo, na busca a atender seu próprio interesse, é conduzido por uma mão invisível a produzir um resultado que não fazia parte de sua intenção inicial. Desta forma, ao perseguir seu interesse promove benefícios à toda sociedade o que leva ao bem comum. (SMITH, 1997).

seu livro *Riqueza das Nações* (1776) e vinha sendo construído em outro trabalho seu intitulado *Teoria dos Sentimentos Morais* (1759).

É evidente que as ideias da teoria clássica, que admitem que os mercados tendem a obter equilíbrio econômico a longo prazo sem qualquer tipo de intervenção externa, no que tange ao liberalismo puro, do *laissez-faire*², não estão em voga, uma vez que, atualmente, se reconhece que há necessidade de intervenção para complementar qualquer falha que os mercados venham a ter. Ou seja, esses mercados precisam ser regulamentados com o propósito de impedir que ocorram problemas como o abuso de preços, propriedades, falta de qualidade na prestação de bens e serviços ou qualquer outro problema que impeça o adequado funcionamento do mercado. Ademais, os modelos teóricos econômicos mantêm certo nível de abstração com o intuito de exemplificar determinadas linhas de pensamento de acordo com os conhecimentos e acontecimentos de cada espaço temporal. Se o juízo do liberalismo puro e do individualismo fosse mantido, o Estado assumiria uma postura passiva frente às economias de mercado, fornecendo apenas alguns serviços essenciais como segurança e justiça.

O que se observa, porém, é que o cenário econômico atual não condiz, como explicitado anteriormente, com a definição do liberalismo puro. Por este motivo, cabe, então, amplas funções econômicas ao Estado, como o controle dos monopólios, oligopólios ou qualquer outra forma de concorrência imperfeita, investimento em infraestruturas, despesas com obras públicas para diversos fins, dentre outros.

Neste sentido, o crescente papel dos governos é ampliado frente às necessidades em atuar na economia de forma a desempenhar melhor promoção de bens e serviços ao passo que sua responsabilidade econômica e social é aumentada.

Portanto, é ao assumir uma postura com vista à melhoria do bem estar, através da prestação de bens e serviços públicos, que o comportamento do governo se altera para uma melhor atuação, visando benefícios sociais como o fomento à economia, saúde, habitação, emprego, etc., por meio de sua autoridade no mercado. Resende (2006) cita como exemplo a grande crise de depressão econômica da década de 30 que originou estudos comprovando a necessidade de intervenção estatal no combate a inflação e desemprego. Logo,

Como resultado dessa evolução [da preocupação com os problemas de desenvolvimento econômico no pós-guerra], ampliou-se o elenco das atribuições econômicas governamentais. De acordo com a classificação tradicional de Musgrave, essas atribuições enquadram-se em três grandes categorias: a) promover ajustamentos na alocação de recursos; b) promover

² O termo assume a concepção dos teóricos clássicos referindo-se ao liberalismo econômico.

ajustamento na distribuição de renda; e c) manter a estabilidade econômica (RESENDE, 2006, p.18)³.

Uma característica que começa a surgir a partir dessa ótica de necessidade de intervenção é a inserção do planejamento governamental. Para tanto, esse processo de planejamento não ocorre de forma unilateral em vista da existência da propriedade privada dos meios de produção, da liberdade de iniciativa, do comércio, dentro do Estado. Desta forma, os processos decisórios não são centralizados, uma vez que há diversos agentes atuando no mercado, o que leva o governo a considerar diferentes interesses ao formular seu plano econômico. Por isso, as políticas e o planejamento econômico não são exercidos de forma impositiva e autoritária. Entretanto, admite-se a necessidade de inserção de órgãos de regulação e planejamento na economia ao se perceber que,

Na última década do séc. XX predomina a filosofia neoliberal no mundo econômico. Muito embora incipiente, por carecer de definição e consenso doutrinários e teóricos precisos, o neoliberalismo pretendeu redimensionar o papel do Estado ao abominar a intervenção plena - um modelo desgastado e praticamente falido desde idos dos anos 80 – sem, contudo, submeter a abstenção do dirigismo governamental pretendida pelo liberalismo clássico (LAGE, 2004, p.10).

Imediatamente, com a doutrina liberal em ascensão e com a necessidade de remodelar o Estado de forma contrária à intervenção plena é que, para o autor supracitado, a citação transcorrida acima ilustra a realidade atual, que admite a intervenção governamental como necessária para tentar conciliar os interesses coletivos e privados, de forma a garantir crescimento e desenvolvimento econômicos. A intervenção requer a elaboração de políticas públicas de qualidade que tenham por objetivo atender aos interesses públicos e privados, o que se constitui em grande desafio. A ação estatal, por sua vez, depende do comportamento das finanças públicas e do tipo de intervenção que baseia tais ações.

A necessidade de regulamentação do mercado pelo governo exige que o Estado elabore programas públicos de qualidade, tentando conciliar os interesses públicos e privados. Essa elaboração requer o conhecimento do comportamento das finanças públicas.

1.2. Teoria das Finanças Públicas

Frequentemente, associa-se a intervenção estatal com ações de despesa pública, não raro irresponsáveis ou altamente dispendiosas. Para combater esse tipo de ação, mecanismos

³ Estes itens serão desenvolvidos mais à frente.

de controle e acompanhamento foram desenvolvidos, com destaque para a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esta, não pode ser desvinculada da discussão a respeito das finanças públicas.

De maneira geral, Giambiagi e Além (2008)⁴ indicam que a teoria das finanças públicas se fundamenta em torno dos seguintes argumentos: falhas de mercado; objetivos da política fiscal e as funções do governo; teoria da tributação; gasto público.

1.2.1. As falhas de mercado

É comum ouvirmos queixas, de forma geral, com relação à eficiência dos governos, principalmente se comparado com o setor privado. Assim, seria melhor uma economia onde o mercado opera livremente em comparação com um mercado de forte intervenção estatal.

Vimos anteriormente que o liberalismo puro não é possível, dada a necessidade de intervenção estatal, e que, portanto, a inserção governamental no mercado é necessária não somente para fornecer segurança e justiça, mas também no atendimento a outras carências sociais. A ideia é que se estabeleça, ao menos, um tipo de intervenção que beneficie a maioria dos indivíduos presentes no mercado.

Por isso, o conceito de bem-estar máximo da teoria econômica neoclássica, ou seja, o “ótimo de Pareto⁵”, dificilmente deve ser considerado no trato com os bens e serviços públicos já que este conceito afirma que, dada a forma como os recursos estão alocados dentro da economia, não há possibilidade de mudanças que melhore a situação de uma pessoa sem ocasionar uma piora para outra. Analisando este ponto, Brue (2005, p.397) infere que “nem sempre [o conceito de ótimo de Pareto] é adequado à avaliação das políticas públicas”, ou seja, existem falhas quanto à aplicação desse conceito. Dentro desse aspecto, Giambiagi e Além (2005) destacam que:

Existem algumas circunstâncias conhecidas como “falhas de mercado”, que impedem que ocorra uma situação de ótimo de Pareto. Tais circunstâncias são representadas por: a) a existência de bens públicos, b) a falha de competição que se reflete na existência de monopólios naturais, c) as externalidades, d) os mercados incompletos, e) as falhas de informação, e f) a ocorrência de desemprego e inflação (GIAMBIAGI; ALÉM, 2005, p.4).

⁴A literatura, texto base, sobre economia do setor público é escassa, assim a fundamentação do texto tem por base a utilização destes autores. Entretanto, as discussões sobre o tema são vastas o que garante ao trabalho excelente linha de pesquisa e discussão.

⁵ Conceito publicado no livro “Curso de Economia Política” em 1897 pelo economista e engenheiro Vilfredo Frederico Damaso Pareto (VARIAN, 2006).

Essas circunstâncias demonstram que assuntos referentes ao trato público merecem cuidados. E, com o intuito de melhor elucidar este tema, Riani (2009) nos diz que os bens públicos, em sua totalidade, possuem duas características ao serem consumidos, que são: não rivalidade e não exclusão. Isto é, tais bens ao serem utilizados por um indivíduo ou um pequeno grupo, não tem o seu consumo excluído/prejudicado pelo restante da população. Alguns exemplos de bens públicos são: iluminação pública, defesa nacional, segurança pública, justiça, dentre outros. Desta forma, é difícil impedir uma pessoa de utilizar um bem público. Se o governo resolve calçar mais ruas em determinado local todos os moradores e os transeuntes serão beneficiados sem distinção.

Não se pode dizer o mesmo dos bens privados. O consumo destes bens implica em exclusão e rivalidade uma vez que se um indivíduo compra um carro, outro não poderá comprá-lo. Portanto, o debate ocorre em torno de como ratear a produção destes bens dentro da sociedade, uma vez que é impossível definir os benefícios que esses bens produzirão para cada indivíduo e, assim, dividir a contribuição para cada pessoa e impedir que alguns se neguem a contribuir mesmo que utilizem o bem público.

Os monopólios naturais, apontados como falhas de mercado surgem quando, a depender do setor, é vantajoso haver apenas uma empresa atuando no mercado com o intuito de atingir maior eficiência com os retornos crescentes de escala. A atuação do governo pode se realizar de duas formas: a primeira ocorre pela regulamentação, como acontece com o setor de telefonia no Brasil que tem como órgão regulador a ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações); a segunda é feita pela atuação do governo na produção destes bens⁶. Pela regulamentação, o governo busca limitar o poder de ação das empresas que ofertam ao público bens que são caracterizados como essenciais. Essa regulamentação ocorre por fixação de preço máximo, estímulo à concorrência, controle de fusões, etc..

De acordo com Giambiagi e Alem (2008), a ação dos vários agentes dentro da economia causa efeitos positivos ou negativos a outros. Esses efeitos são denominados pela teoria econômica de externalidades positivas e negativas.

As externalidades positivas decorrem das ações de agentes econômicos ao proporcionarem vantagens para toda a sociedade. A ação de um morador que deseja realizar a limpeza em sua casa visando a eliminação dos mosquitos transmissores da dengue contribuirá para a manutenção de sua saúde bem como a de seus vizinhos (RESENDE, 2006).

⁶ A partir da década de 90, dadas às circunstâncias econômicas da época, com a globalização e o consenso de Washington, houve uma maior aderência ao neoliberalismo no Brasil e, portanto, maior privatização das empresas estatais, o que reduziu a atuação governamental em algumas áreas de serviços públicos.

Já as externalidades negativas são frutos da ação de um agente econômico que causa prejuízos a terceiros. Por exemplo, o lixo das indústrias químicas que é despejado nos rios e nos mares, bem como a poluição do ar pelas empresas (RESENDE, 2006).

É neste sentido que Giambiagi e Alem (2008) justificam a intervenção do Estado, através: da concessão de subsídios, para gerar externalidades positivas; de multas ou impostos para desestimular as externalidades negativas. Esta regulamentação do mercado passa a integrar uma ação importante e justificável por parte do governo com estabelecimento de regras ou ações específicas para agir de forma direta nos mecanismos de alocação dos mercados e, indiretamente, mudar decisões de demanda e oferta dos consumidores e produtores.

Outra fonte de falhas de mercado, segundo Riani (2009), é quando o setor privado não oferta à população determinados bens, mesmo que seu custo de produção esteja abaixo do preço que os consumidores estariam dispostos a pagar. Isso ocorre porque nem sempre o setor privado está disposto a assumir riscos ou por falta de financiamento a longo prazo. O papel do governo não se limita apenas a uma visão microeconômica, como demonstrada anteriormente, mas também atua em sentido macroeconômico quando, por exemplo, direciona seus esforços para a criação de políticas públicas creditícias para fomentar os investimentos em algum setor produtivo deficitário, com o intuito de promover uma economia mais forte e independente. Este fato ocorreu com Juscelino Kubitschek ao lançar o Plano de Metas, com a ideia de “50 anos em 5”, que forneceu base em infraestrutura para a introdução da indústria automobilística.

As falhas de informação, por ser um componente do mercado, pedem a ação do Estado em intervir no mercado em favor dos consumidores quando as empresas não divulgam dados suficientes e impede que os consumidores tomem decisões mais eficientes. Logo, a ação estatal busca dirimir a assimetria de informação, desde que, evidentemente, resguardados os segredos de cada firma, o que permite um melhor funcionamento concorrencial.

A lei 6.404 de 1976, Lei das Sociedades por Ações, estabelece que as empresas de Sociedades Anônimas devem publicar na imprensa seus balanços contábeis. Essa, é legitimada porque o Estado entende que a informação, além de fornecer certa proteção aos consumidores, é considerada um bem público. Entretanto, as informações repassadas ao público são superficiais devido ao caráter estratégico que representam.

O argumento de que existem falhas de mercado parte do pressuposto de que o mercado sozinho não opera de forma perfeita em função de tais falhas que, uma vez solucionadas,

permitem o perfeito funcionamento das forças de mercado. Tal argumento, portanto, não se distancia das proposições das teorias econômicas clássicas e neoclássicas.

1.2.2. Objetivos da política orçamentária e funções do governo

Com base na Teoria das Finanças Públicas e em vista dos vários instrumentos de política que dispõe, é o governo o responsável por intervir na economia, melhor alocando os recursos e contribuindo para um maior nível de bem-estar. Como observado anteriormente, as falhas de mercado e de informação, as externalidades, a presença do mercado imperfeitos e apresentam como principais obstáculos a essa melhor alocação dos recursos pretendida e, assim, fornecem justificativa para uma intervenção governamental limitada.

Com vistas a minimizar ou corrigir essas falhas é que Riani (2009) recorre a teoria de Musgrave⁷ que cita três funções básicas a serem exercidas pelo governo: (i) assegurar o ajustamento na alocação de recursos; (ii) assegurar o ajustamento na distribuição da renda e da riqueza; (iii) assegurar a estabilidade econômica.

(i) assegurar o ajustamento na alocação de recursos

Os bens públicos por serem indivisíveis têm sua oferta inviabilizada pelo setor privado. O setor público, em teoria, deve promover uma alocação ótima dos recursos, sejam eles financeiros, naturais, humanos, ou quaisquer outros que tenha posse e ofertá-los à sociedade. É este setor também que deve ofertar aqueles recursos que não interessam ao setor privado, devido ao elevado tempo de maturação, pouca probabilidade de retorno financeiro, dentre outros motivos.

O governo deve decidir o tipo e a quantidade de bens públicos a serem ofertados e como será calculado o nível de contribuição dos consumidores. Alguns consumidores não teriam interesse em pagar pelo uso dos bens públicos, já que não é possível excluir alguém do uso destes bens, excetuando quando há limitação de oferta por parte do Estado. Justamente por terem tal característica, são públicos e o financiamento destes bens depende, assim, da arrecadação de impostos que deverá ser estendida à maior parcela possível da população, de forma que seja compatível com a capacidade de pagamento de cada classe econômica,

⁷Richard Abel Musgrave (1910-2007) foi um dos fundadores da teoria contemporânea de finanças públicas e lecionou em Harvard University. Publicou em 1959, —The Theory of Public Finance, obra em que teoriza sobre o papel econômico dos governos em associação com o setor privado, nas sociedades democráticas. (ERCOLE, 2011).

salientando que àquelas pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza, por exemplo, podem ficar isentas do pagamento de impostos por necessitarem de apoio governamental na manutenção de sua vida e a de seus familiares.

Existem os bens quase-públicos que, diferente dos bens públicos puros, são ofertados pelo setor privado. Contudo, em grande parte dos países, o governo precisa intervir para complementar sua oferta, pois são bens considerados essenciais tais como saúde, educação, habitação, dentre outros.

Outro ponto diz respeito aos bens econômicos. Mencionado anteriormente, os investimentos relacionados à infraestrutura dificilmente ocorrem pelo lado do setor privado, devido ao longo tempo de maturação, incertezas de lucratividade, risco financeiros, enfim, neste exemplo a atuação estatal é justificada pela necessidade que uma infraestrutura adequada é capaz de fornecer a economia de um país.

Isso não quer dizer que o governo tenha sempre que produzir esses bens, que podem ser públicos ou econômicos, a serem utilizados por quem necessitar ou precisar, uma vez que nem todos utilizam os bens públicos, tendo como exemplo a universidade e o acesso ao crédito que não são ofertados ao público em geral. Para garantir uma melhor alocação de recursos ele pode agir por meio de incentivos e subsídios à produção.

(ii) *assegurar o ajustamento na distribuição da renda e da riqueza*

A distribuição da remuneração que resulta da propriedade dos fatores de produção (terra, trabalho, capital) pode não ser satisfatória, devido à possibilidade de gerar imobilidade social, oportunidade educacional, inserção no mercado de trabalho, etc.

Para tanto, de acordo com Giambiagi e Alem (2008, p.14), o Estado pode “se utilizar de alguns instrumentos principais: a) as transferências; b) os impostos e c) os subsídios”. A inserção destes mecanismos pode ajudar na distribuição de renda e riqueza com maior progressividade nos tributos, impondo maior ônus à população com renda mais elevada, bem como com o aumento em despesas de transferência que beneficiarão à população de menor renda, que podem se dar também através de gastos em educação e saúde, por exemplo. O governo, ao conseguir um melhor ajustamento na distribuição da renda e da riqueza, cria oportunidades de ascensão social.

Nesta situação, os instrumentos de política fiscal produzem efeitos mais eficazes. O programa Bolsa Família é um exemplo claro de política fiscal, no qual a transferência de renda é assegurada a famílias de baixa renda e, desta forma, gera uma proteção social ao

garantir, com um valor pecuniário mínimo, o acesso desta população a alguns bens, principalmente alimentícios⁸. O aumento dos gastos governamentais com esse programa favorece a economia e a geração de emprego, em especial, nos pequenos municípios. É evidente que outras formas de políticas como a monetária não estão excluídas na resolução da questão da distribuição de renda e da riqueza.

(iii) *ajustamento visando à estabilização econômica*

O ideal liberal acredita na capacidade do mercado em se auto-ajustar ao nível do pleno emprego. Porém, com a grande depressão da década de 30 e com os postulados do livro *Teoria Geral do Juro, do Emprego e da Moeda*, publicado em 1936 por John Maynard Keynes, essa teoria sofreu duras críticas. Ao contrário do que defendiam os clássicos, Keynes (1982) afirmava que o emprego era determinado pela demanda. Em sua teoria, ele destaca a importância da demanda - como determinante do emprego, da renda nacional e da produção. Neste sentido, Keynes dava ênfase à macroeconomia e aos determinantes da poupança, produção, consumo e emprego, voltando seu olhar, portanto, para os agregados econômicos de uma economia.

Outro ponto importante da teoria keynesiana faz referência ao fato de que quanto maiores as expectativas de vendas, maiores seriam as contratações, uma vez que são geradas perspectivas de aumento no comércio em geral, o que demanda maior número de pessoas a serem empregadas para o exercício de funções requisitadas em determinado momento⁹. Assim, o Estado, para Keynes, deveria agir sobre o mercado por meio de políticas fiscais e monetárias a fim de alcançar o pleno emprego, com foco nas flutuações de curto prazo, e garantir a estabilidade, ou seja, a intervenção do governo era necessária para garantir o pleno emprego, o crescimento da economia e a estabilidade de preços. Desta forma, os governos, no combate a recessão, poderiam aumentar seus gastos ou reduzir impostos e, se quisessem reduzir a taxa de juros, poderiam aumentar a oferta de moedas.

Logo, para proteger a economia de flutuações verificadas por altos níveis de inflações e/ou desemprego, o Estado pode usar o mix de política fiscal e monetária para atingir a solidez econômica. Assim, esse conjunto de medidas objetiva a estabilidade da economia, fundamentando-se em ações que deem garantia para atingir tal fim. As políticas fiscais e

⁸ A intenção deste trabalho não é discutir a eficácia do programa Bolsa Família. Este programa foi citado apenas por adequar-se à teoria de Musgrave no que se refere à distribuição de renda e riqueza.

⁹ A apreciação keynesiana não remete somente ao comércio, mas à economia em geral. O efeito sobre o comércio, neste exemplo, apresenta uma ilustração de sua análise.

monetárias quando bem elaboradas e executadas podem assegurar esse desejo de solidez com mecanismos de ajustes econômicos atuando de forma eficaz sempre que necessário, tornando a economia explicitamente sólida e forte para enfrentar as oscilações do ciclo econômico. Como mencionado anteriormente, o governo pode alterar seus gastos com consumo, seus investimentos, as alíquotas de impostos, a taxa de juros e outros mecanismos que dispõem a fim de promover a almejada estabilidade econômica.

Consequentemente, na busca por melhor trato dos recursos públicos como forma de ajudar no processo da estabilização da economia, muitos defendem a necessidade de controle maior sobre as despesas públicas. No caso do Brasil, esse argumento foi consubstanciado na promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Neste sentido, na tentativa de adequar os gastos estatais ao tamanho de sua receita, é que a LRF visa normatizar o plano de ação pela busca do equilíbrio fiscal estatal através de instrumentos de planejamento tais como: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (LOA). O objetivo é assegurar o equilíbrio das contas públicas e evitar o endividamento do Estado por meio do excesso de gastos, principalmente com relação às despesas de pessoal.

1.3. Ajustamento fiscal e a responsabilidade social

A LRF surge em um contexto de regulamentação orçamentária com a finalidade de melhor administrar os gastos públicos. Entretanto, existem algumas críticas quanto à elaboração da LRF por defender somente a reforma fiscal de ajuste das contas públicas, atendendo ao postulado neoliberal que admite menor participação do Estado na economia. Essa análise, conseqüentemente, ocorre à

Luz das transformações conjunturais com vistas ao redesenho de modelo de Estado existente, para sua adequação às regras impostas pelos países hegemônicos ao mundo capitalista. Não se constituindo, portanto, em um processo isolado e distanciado no contexto de inserção passiva dos países de terceiro mundo à lógica capitalista em seu atual estágio de desenvolvimento (ALCÂNTARA, 2005, p.1).

Portanto, supõe-se que o Brasil assume de forma passiva sua inserção no mundo globalizado de acordo com o ideário neoliberal, ou seja, a reorganização do Estado e de suas finalidades perante o mercado e a sociedade assume caráter favorável à produção e reprodução do capital, lesionando a distribuição de renda.

Neste sentido, observa-se uma contrarreforma, uma vez que o Estado ao adequar-se às orientações do receituário neoliberal com a finalidade de se inserir na dinâmica do capital

para conseguir alta rentabilidade através da reestruturação produtiva¹⁰, relega as questões sociais a segundo plano. Ressalta-se, entretanto, que o governo implementou políticas de ação social como o Bolsa Família, que tem por característica a transferência de renda. Contudo, esta política de caráter assistencialista não fornece subsídio adequado para mudança e/ou melhora da qualidade de vida e do trabalho, uma vez que tais melhorias perpassam por planejamentos que visam o fomento ao emprego, à produção em geral, em investimento de infraestrutura, em áreas sociais, como habitação, saúde, educação, garantindo condições necessárias para o crescimento do país com maior inserção da população, tanto na economia, quanto na elaboração de políticas públicas que tente buscar o interesse comum.

É por assumir esta postura, de pouca participação em investimento sociais e ao implementar estas pequenas “reformas”, que o governo sofre críticas quanto a adoção desse receituário¹¹, ao realizar concretamente uma contrarreforma, onde quem deve assistir a população com benefícios sociais é o Estado. No entanto, observa-se que ao seguir o postulado neoliberal, tem-se a

Retirada do Estado como agente econômico, dissolução do coletivo e do público em nome da liberdade econômica e do individualismo, corte dos benefícios sociais, degradação dos serviços públicos, desregulamentação do mercado de trabalho, desaparecimento de direitos históricos dos trabalhadores. (MONTES, 1996 apud BEHRING, 2003, p.58)

Com esta postura, poucas inversões nacionais são observadas, ou seja, os Estados ao optarem por serem mais atrativos para grupos estrangeiros reduzem a capacidade produtiva interna, e tornam-se reféns dos mesmos, pois as condições de produção dependem destes empresários bem como a pretendida reestruturação produtiva. Salienta-se ainda a atuação de investimentos governamentais em infraestrutura para a instalação destas corporações, em contraponto aos investimentos menores na área social mesmo que estes direitos sociais estejam inclusos no art. 6º da Constituição Federal – como o direito à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, dentre outros.

Aliado a isso, tem-se os incentivos fiscais e a desregulamentação com a intenção de garantir competitividade quando na verdade está se dissolvendo o coletivo em prol dos interesses privados. Por consequência, o “Estado, que supostamente representa o interesse geral, dispõe a partir de agora de uma base mais estreita que a empresa mundializada cujos

¹⁰ Entende-se reestruturação produtiva por inserção de novas formas de tecnologias e organização na produção. Para maiores informações, ver Behring (2003, p. 32).

¹¹ É importante ressaltar que os defensores das políticas neoliberais admitem transferências de renda, desde que essas transferências estejam focalizadas na população extremamente pobre e se limitem a valores mínimos.

interesses orientam a ação deste mesmo Estado” (HUSSON, 1999, p.121 apud BEHRING, 2003, p.59).

Assim, ao invés de atuar no campo geral de interesse público, o Estado é orientado a agir em função do campo particular. De fato, o que ocorre é a diminuição do controle democrático com perda de soberania.

Este traço marca uma reforma econômica com maior abertura comercial e liberalização dos mercados de trabalho e de capital ao restante do mundo, ocasionando efeitos degradantes às políticas sociais, uma vez que tais leis de responsabilidades fiscais, que visam favorecer uma administração cautelosa quanto ao endividamento público, podem afetar negativamente a área social com a redução de investimentos neste setor.

Ressalta-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal está inserida neste contexto, todavia, a sua institucionalização não ocorreu de forma isolada no Brasil. De acordo com Nascimento e Debus [200-], esta lei teve por base outras experiências tal como a que ocorreu na Nova Zelândia através do *Fiscal Responsibility Act*, de 1994; da Comunidade Econômica Europeia, a partir do Tratado de Maastricht; e dos Estados Unidos com a edição da *Budget Enforcement Act*, aliado ao princípio de *accountability*¹².

Percebe-se que o Brasil segue a tradição fiscal dos países capitalistas desenvolvidos e é neste sentido que os críticos à LRF apontam alguns de seus defeitos, pois segue o postulado neoliberal, de modo que

Fica evidente a movimentação do grande capital, em nível mundial, para uma maior apropriação do Fundo Público – riqueza socialmente produzida administrada pelo Estado – em função da garantia da produção e reprodução do valor, por meio das “reformas do aparato estatal e da economia”, com retração da participação deste Fundo nas questões da classe trabalhadora e nas políticas sociais, agravando-se as mazelas sociais (ALCÂNTARA, 2005, p.1).

Essa percepção se torna clara ao observar as privatizações ocorridas durante os anos de 1990, quando o Brasil atendeu ao receituário neoliberal, bem como os ajustes fiscais estabelecidos.

¹²*Accountability*, de acordo com Riani (2009), refere-se à responsabilização e prestação de contas por parte dos governantes no uso dos recursos públicos, desta forma, este princípio admite três pontos de transparência e correção de abusos: informação, justificação e punição. Normalmente a literatura sobre *accountability* trata do controle dos atos dos governantes em relação ao programa de governo, à corrupção ou à preservação de direitos fundamentais dos cidadãos. Mais recentemente, este tema tem sido analisado em sua intersecção com a reforma do Estado, tentando observar como o aperfeiçoamento das instituições estatais pode contemplar, ao mesmo tempo, a melhoria do desempenho dos programas governamentais e sua maior transparência e responsabilização do Poder público frente à sociedade (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

Outro ponto de destaque se refere aos tributos que, de acordo com estudo realizado por Bonfanti (2012), em 2010 a carga tributária brasileira atingiu o montante correspondente a 32,4% do Produto Interno Bruto (PIB)¹³. Considerando que este estudo analisou 15 países da América Latina e que a média encontrada entre eles foi de 19,4%, a carga tributária brasileira foi 67% superior ao valor da arrecadação média praticada nos países latino americanos e, em comparação à 16 países que compõe a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹⁴, atingiu um valor percentual médio de carga tributária próximo ao verificado pela totalidade destes países que são considerados desenvolvidos. Isto implica dizer que o Brasil recolhe um percentual maior em impostos e não os transmite de forma satisfatória, por meio de investimentos, à sociedade, reduzindo os ganhos sociais quando comparado aos países mais desenvolvidos que, alguns, por terem alta carga tributária, há retorno para a população na área social. No total, a carga tributária brasileira no ano de 2010 atingiu 32,4% do valor do PIB (BONFANTI, 2012).

Ou seja, os tributos arrecadados no Brasil estão em paridade com a arrecadação tributária dos países desenvolvidos, levando em consideração que, estes adotaram uma postura de *Welfare State*¹⁵, com maior participação do Estado na área social, enquanto o Brasil apresenta pouco investimento neste setor se comparado aos países da OCDE. Neste sentido, a LRF torna-se “sinônimo de irresponsabilidade social, à medida que fica estabelecido ‘[...] no caso de riscos orçamentários, se ocorrerem, serão compensados com realocação ou redução de despesas’” (ALCÂNTARA, 2005, p.6). O que se verifica é a possibilidade de redução de gastos sociais em favorecimento de se atingir o equilíbrio fiscal. Isto é, a busca pelo equilíbrio fiscal, quando posto na balança, aumenta o peso das arrecadações tributárias ao mesmo tempo em que reduz o investimento social ocasionando desnível neste setor.

Os questionamentos quanto à irresponsabilidade social crescem, quando é exposta a quantidade de recursos utilizada no pagamento de juros e amortizações da dívida pública. O Gráfico 1 demonstra o percentual que esse pagamento representa no total das despesas do governo federal.

Percebe-se claramente que, em busca de uma melhor administração fiscal e cumprimento destas metas, o volume de recursos alocado para o pagamento dos juros e

¹³ Conjunto de bens e serviços produzidos no país.

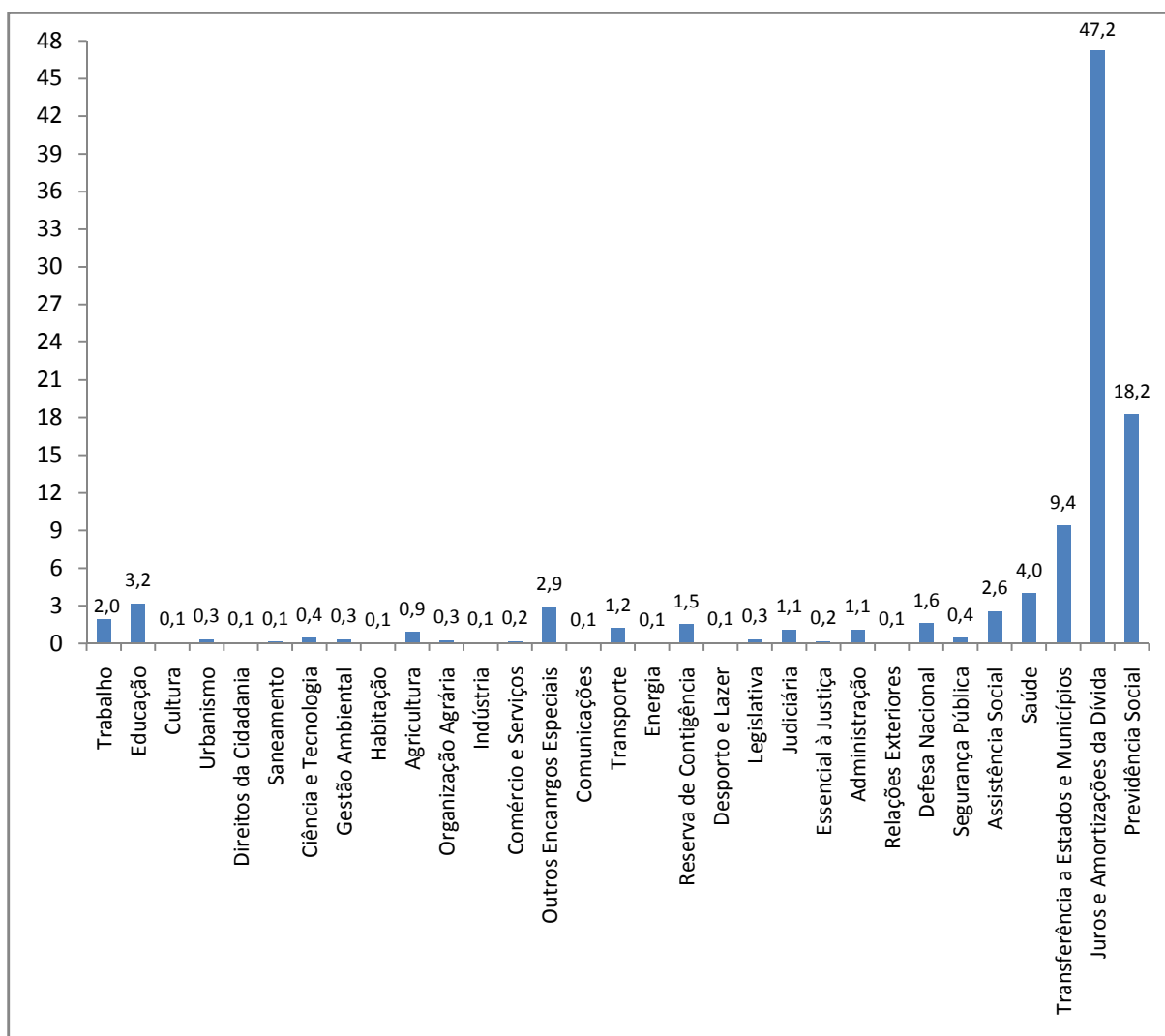
¹⁴ A OCDE é composta por 34 países, tidos como os mais desenvolvidos.

¹⁵ Estado de bem-estar social. Consiste em um Estado assistencial que proporciona mínimos padrões em educação, habitação, saúde, renda, seguridade social aos seus cidadãos (BENEVIDES, 2011). Importante destacar que nem todos os países da OCDE se caracterizam por este tipo de política.

amortizações correspondeu a quase metade do orçamento da união no ano de 2012. Assim, esses 47,19% referente aos juros e amortizações da dívida pública corresponderam a R\$ 1.014.737.844.451,00 em 2012.

Quando estes valores são comparados a outras áreas de atuação do governo é que se percebe o desnível de investimento entre elas. Por exemplo, o volume de recursos destinado à educação: 3,18%; assistência social: 2,25%; habitação: 0,05%; Transporte: 1,21%; Trabalho: 1,97% do orçamento da união. É evidente que os espaços de atuação estatal exigem níveis de alocação de recursos diferentes, contudo a atual discrepância destes investimentos é grande, principalmente quando se considera o número de beneficiários por esses pagamentos.

Gráfico 1 – Projeto de Lei Orçamentária para 2012 – Relatório apresentado dia 19/12/2011 (valores em %)



Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida (2012)

Nota: Elaboração própria.

Desta forma, há uma inversão de prioridades já que a sociedade brasileira, principalmente aquela com baixo nível de instrução, não detém mecanismos de participação popular sobre as ações do Estado, seja por falta de conhecimento, seja por dificuldade em ter acesso a esses dados. Consequentemente, a LRF mesmo na busca por transparência, controle, padronização das contas públicas, ao priorizar o superávit primário coloca os gastos em infraestrutura e sociais em segundo plano.

Dado o alto valor da dívida pública brasileira, o país precisa de meios capazes de gerir seus débitos. A Lei de Responsabilidade Fiscal atua neste sentido ao propor adequação dos gastos públicos e alcançar equilíbrio fiscal. Portanto, esta lei é peça importante para estruturação fiscal do país e, neste sentido, é importante discutir a evolução da dívida pública brasileira e os direcionamentos ofertados pela LRF.

2. DÍVIDA INTERNA BRASILEIRA E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu normas de finanças públicas destinada a garantir uma melhor gestão fiscal na administração pública. Antes de iniciarmos a discussão acerca da LRF é preciso entender a motivação que culminaria na criação desta lei.

O motivo em questão é a dívida pública interna brasileira. A dívida não reflete em si uma má administração, uma vez que todo governo se utiliza dela como fonte de financiamento na prestação de serviço à população. O problema se origina quando há temores de *default*¹⁶, o que pode indicar sinais de mal trato com os recursos públicos, ou seja, falta de responsabilidade fiscal, não esquecendo, porém, outros fatores que podem ocasionar um “calote da dívida”, como uma crise econômica, por exemplo. Por isso, este capítulo discute na seção 2.1 aspectos da dívida pública e seus componentes. Em seguida, apresenta a evolução dessa dívida nos anos de 1990, período em que há no mundo maior debate sobre o tema e elaboração de modelos e normatizações, como o que foi seguido pela LRF.

2.1. Considerações acerca da dívida pública

A emissão de moeda foi a primeira forma conhecida de dívida pública, uma vez que são governos os responsáveis por sua emissão. Isto leva ao conceito de “senhoriagem”, que é o meio pelo qual os governos podem conseguir fundos devido ao monopólio que possuem na emissão monetária, revelando a importância da moeda. Assim, segundo Jaloretto (2005 p.9) a senhoriagem é vista por dois aspectos: “ela é gerada por intermédio de transferência de transferência de riqueza do setor privado para a Autoridade Monetária e é utilizada para financiar o setor público e para despesas quasi-fiscais do Banco Central”, logo, é possível que o governo obtenha lucro por meio da emissão de moeda. Por conseguinte, é factível que o Estado se aproprie de uma parte de todo o produto que foi gerado pelo setor privado, sem que

¹⁶ O não pagamento (*default*) pode ser parcial ou total. Cabe destacar que uma reestruturação unilateral da dívida, modificando as características originais do contrato, tais como ampliação do prazo ou redução da taxa de juros, pode ser considerada *default*, por reduzir o valor presente dessa dívida. Do mesmo modo, a monetização de uma dívida (emissão de moeda acima do programado) significa redução do seu valor real pelo aumento não esperado da inflação que tal monetização gera (COSTA, 2009).

para isso lhe ofereça qualquer serviço em troca, o que se diferencia de uma receita de impostos.

Findada a Segunda Guerra Mundial e com o desenvolvimento do sistema bancário, a dívida pública tornou-se parte integrante dos planos de ação de política econômica. O endividamento se deu por meio de empréstimos ou emissão de títulos (dívida mobiliária) que tinham por objetivo atender a quaisquer despesas extraordinárias e imprevistas.

Neste contexto, a obra de Keynes (1982), que assume posturas macroeconômicas, ganha maior prestígio e passa a ter influência sobre a ação do Estado junto à economia.

A teoria de Keynes “inicia”, então, um debate sobre política fiscal e os efeitos da dívida pública, sobre o qual não há consenso. A abstração teórica é dividida entre os keynesianos e os novos-clássicos. Os primeiros acreditam que o déficit público deve ocorrer de forma planejada, contribuindo para o crescimento econômico. Os segundos, em conformidade com o modelo de equivalência ricardiana, que surge na década de 1970, admitem a dívida pública como sinal de ineficiência alocativa que afeta negativamente o crescimento econômico. A seguir, são apresentados os principais argumentos de cada uma dessas abordagens.

2.1.1. O enfoque keynesiano

O modelo macroeconômico keynesiano tem como ponto de partida o conceito de demanda efetiva, que tem nas decisões de gasto o fator determinante da atividade econômica, principalmente os gastos do setor privado em investimentos. Como as expectativas de longo prazo são instáveis, dada sua incerteza quanto ao futuro, e influenciam as decisões de investimentos, Keynes admitiu que os níveis de emprego e da produção corrente de economias de mercado também estariam sujeitos a oscilações, podendo ocorrer períodos caracterizados por desemprego involuntário ou pleno emprego (KEYNES, 1982).

Em seguida, o autor afirmou que, ao se tornarem desfavoráveis, as expectativas influenciavam a retração de investimento, pois, a demanda por bens de investimentos é realizada pelos empresários na expectativa de obter lucros futuros e, não havendo expectativa positiva, o resultado é o desemprego. Para ele, não havia fator endógeno ao mercado que permitisse a recuperação automática deste problema. Pelo contrário, uma vez que a renda agregada é determinada pelo gasto, a redução de investimentos reduz a receita das empresas, causando um “efeito dominó” de pessimismo quanto às expectativas. Atente-se ainda que,

uma redução nos investimentos ocasiona efeito multiplicador negativo sobre a demanda, devido à queda no consumo (KEYNES, 1982).

É neste sentido que na análise keynesiana compete ao Estado a realização de políticas anticíclicas com base nos gastos governamentais. Nos momentos de depressão do ciclo econômico, estes gastos devem ocorrer, ainda que isso resulte em maior endividamento do Estado. Logo, o déficit do governo somado a uma política monetária correta, como redução das taxas de juros, são instrumentos das políticas anticíclicas e, seriam capazes de combater o desemprego. A gestão da dívida pública, assim, detém grande influência sobre esse modelo.

Por conseguinte, em períodos de recessão, compete ao governo aumentar os gastos com investimentos a fim de aumentar a demanda agregada no curto e médio prazo, aumentando a expectativa de lucro das empresas, o que incentiva investimentos privados. Obviamente, este modelo implica que em momentos de recessão o déficit público é ampliado tanto pela queda na arrecadação de impostos, quanto por políticas anticíclicas. A forma de custeio dessas políticas ocorre por elevação da dívida contratual (bancos), dívida mobiliária (títulos) e emissão de moeda. Desta forma, é necessário que o Banco Central atue de forma continuada no mercado para garantir o melhor mix de política fiscal e monetária.

Durante a década de 1970, o mundo se caracterizou por um cenário de instabilidade em função da presença simultânea de desemprego e inflação, o que evidentemente desafiou a teoria keynesiana. A crítica a esta teoria vem do que se convencionou chamar de equivalência ricardiana, defendida principalmente por Barro (1974) apud Marinheiro (1996) em seu artigo *Are Government Bonds Net Wealth*, que versa sobre a equivalência entre a dívida e os impostos (Marinheiro, 1996). Em conformidade com as expectativas racionais¹⁷, a teoria afirma que o crescimento da dívida pública se apresenta como ineficiência alocativa e, portanto, é ineficaz como política anticíclica ao aumentar os déficits orçamentários.

2.1.2. A equivalência ricardiana

O modelo de equivalência ricardiana, argumenta que o gasto público ao ser financiado pela emissão de dívida contratual, mobiliária e emissão de moedas apresenta efeito semelhante ao financiamento por impostos sobre a atividade econômica (Marinheiro, 1996).

¹⁷ “As expectativas são racionais quando as pessoas fazem as melhores previsões que conseguem com os dados disponíveis. É importante reconhecer que essas previsões não precisam estar corretas [...] a teoria das expectativas racionais argumenta que as pessoas não cometem os mesmos erros de previsão permanentemente” (GORDON, 2000. p. 386).

O autor admite que existem condições necessária para que o Teorema da Equivalência Ricardiana se verifique:

1. a despesa pública do período inicial mantém-se inalterada; 2. os juros e a amortização da dívida pública, emitida no período inicial, devem ser financiados através de impostos cobrados nos períodos seguintes; 3. a existência de mercados de capitais perfeitos, pelo que os indivíduos podem emprestar e pedir emprestados fundos à mesma taxa de juro que o Estado; 4. os indivíduos não têm qualquer incerteza acerca do nível dos seus rendimentos presente e futuros; 5. os indivíduos, enquanto contribuintes presentes e futuros, comportam-se como se tivesse horizontes de planificação infinitos, como se planeassem viver para sempre; 6. os indivíduos antecipam perfeitamente as responsabilidades fiscais futuras implícitas na dívida pública; 7. todos os impostos são *lump-sum*; 8. ausência de crescimento económico. (Marinheiro, 1996, p.9, sic)

Esse modelo de equivalência entre dívida e imposto se baseia em hipóteses de comportamento dos agentes consumidores:

- A primeira hipótese faz referência às expectativas racionais. Assim, admite-se que os agentes tendem a formular suas expectativas em conformidade com as variáveis económicas. Para tanto, utilizam-se de quaisquer informações disponíveis, interpretando-as para melhor lhes servir.
- A segunda hipótese está relacionada ao ciclo de vida. Aqui, os agentes decidem repartir sua renda entre poupança (S) e consumo (C), com vistas a manter estável um padrão de consumo que se dará em longo prazo, mesmo com as variações da renda disponível.

Os agentes, de posse de informações de elevação da dívida pública, antecipam que haverá necessidade de aumento de impostos no futuro, por parte do governo, a fim de angariar recursos para o cumprimento dos encargos financeiros da dívida. Contudo, admitindo que os agentes saibam da solvência do governo e os efeitos sobre a renda disponível, esse endividamento ocasionará um crescimento na capacidade de consumo. Esse aumento na capacidade de consumo deverá ser compensado com uma redução no futuro, já que o governo aumentará os impostos, levando os contribuintes a reterem a renda sob a forma de poupança, que financiará as despesas. Portanto, qualquer variação na poupança provoca igual variação nos gastos públicos: $\Delta S = \Delta G$ (ΔG corresponde a variação dos gastos públicos). Então, os teóricos que defendem a equivalência ricardiana admitem que os gastos do governo não afetam o consumo de forma eficiente (Marinheiro, 1996).

Os gastos públicos não proporcionariam nenhum benefício social no que se refere ao crescimento económico, o que reduz o bem-estar social devido ao aumento da dívida que deve

ser paga nas próximas gerações. Portanto, os novos-clássicos acreditam que o déficit público, quando financiado pelo aumento da dívida, não cristaliza efeito sobre a demanda agregada.

Contudo, Marques Junior (2012) aponta objeções quanto à equivalência ricardiana, como: a) o tempo de vida é limitado e, portanto, as pessoas não se preocupam com a arrecadação de impostos após a sua morte, então, não precisam retrair o consumo exclusivamente por conta de aumento futuro nos impostos; b) os impostos não são *lump sum*, isto é, os impostos recaem sobre uma determinada base (consumo, patrimônio e renda) e, portanto, afetam as decisões dos agentes econômicos; c) os gastos do governo não são exógenos como propõe a equivalência ricardiana. O montante e a estrutura de gastos dependem de decisões políticas e estas, por sua vez, são afetadas por resultados eleitorais e por pressões de grupos de interesses. Então, admitindo-se que a trajetória dos gastos não é dada exogenamente, assim como a trajetória dos impostos, a política fiscal produz efeitos econômicos relevantes.

Estes pontos demonstram algumas falhas do modelo de equivalência ricardiana. Apesar de seguir a teoria de Ricardo, entretanto, este último chega a uma conclusão diferente da apresentada pelo modelo de equivalência ricardiana. Para Marinheiro (1996, p.20), “Ricardo prefere o financiamento por impostos das despesas públicas, negando que o modo de financiamento dessa despesa seja irrelevante. Defendia que a substituição de impostos por dívida pública não constituía uma política orçamental acertada”.

Assim, o teorema admite que a necessidade de financiamento do setor público não deve ser satisfeita via aumento na dívida pública, considerando que tal alternativa seria ineficaz, ao passo que defende que este financiamento deveria ser feito através dos impostos.

2.2. Evolução da dívida a partir de 1990

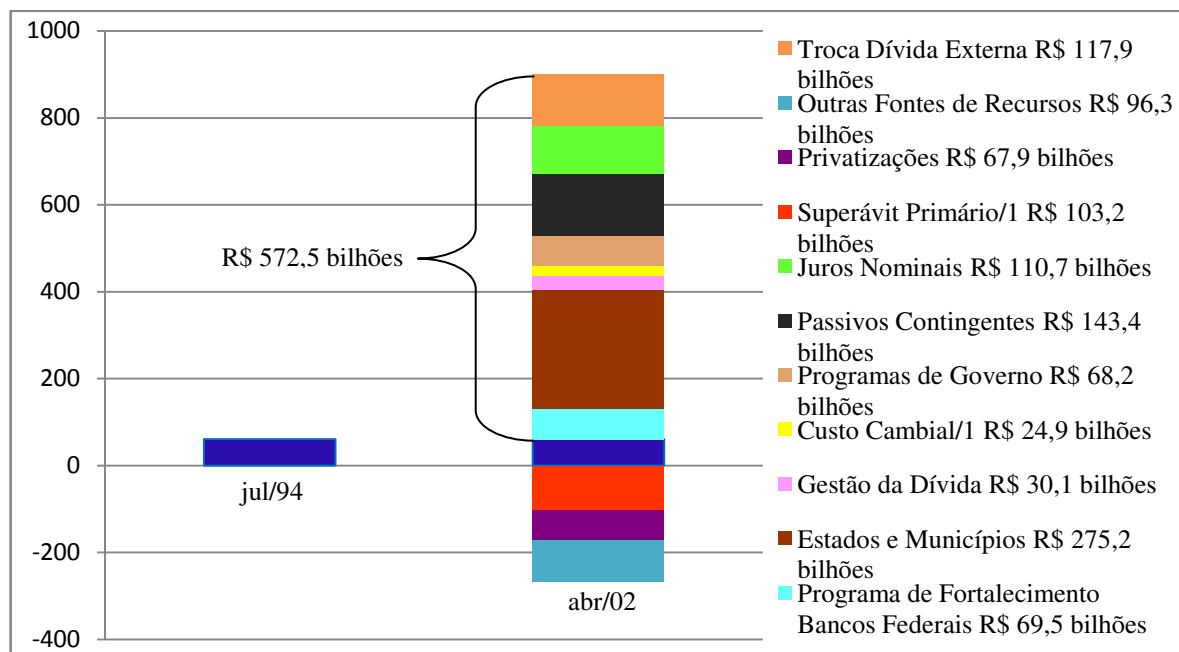
Na década de 1990, foi possível constatar uma elevada dívida pública oriunda de financiamentos, interno e externo, gerenciamento da dívida (colchão), desvalorização cambial, programas de governo, juros nominais, dentre outros fatores que ocorreram nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.

Um estudo elaborado pela Secretaria de Estado de Comunicação do Governo (BRASIL, 2002) ilustra esta questão e revela que a dívida mobiliária interna¹⁸

¹⁸A dívida contraída pelo governo não é somente realizada por emissão de títulos, mas pode ser celebrada por meio de contratos, ou seja, dívida contratual.

(correspondente à emissão de títulos públicos) elevou-se de R\$ 60,8 bilhões, em julho de 1994, para R\$ 633,3 bilhões, em abril de 2002, conforme apresentado no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Dinâmica da dívida interna federal (R\$ bilhões) 1994/2002



Fonte: Tesouro Nacional e Banco Central (SECOM, 2002).

Notas: Valores atualizados pelo respectivo fator de remuneração

Privatização e Superávit Primário: valores atualizados pela TMS

Ao analisar, no gráfico acima, a evolução da dívida interna e sua dinâmica, nota-se que os maiores responsáveis, mas não os únicos, para o aumento da dívida foram os programas de ajuda para reparar o desgaste financeiro de Estados e Municípios. Logo, com base nas informações da Secretária de Estado de Comunicação de Governo (BRASIL, 2002), pode-se inferir do Gráfico 2 que:

- o objeto principal para a elevação da dívida pública interna foi constituído por um processo de ajuste financeiro dos Estados e municípios. Este item foi responsável por R\$ 275,2 bilhões do aumento da dívida, o que corresponde a 48,1% do total. É importante salientar que, de acordo com Lopreato (2000), no final dos anos 80 o endividamento expande-se de tal forma que não seria mais viável sustentar as finanças estaduais sem o apoio federal à renegociação de suas dívidas e dos bancos estaduais. E, a partir da segunda metade da década de 90, com o Plano Real¹⁹ em vigor e a busca pela estabilização econômica, houve a necessidade em se ajustar o quadro financeiro

¹⁹O Plano Real é um plano brasileiro executado pelo ex-ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso no governo de Itamar Franco – 1994, que teve como medida principal a troca da moeda, transformando a URV (Unidade Real de Valor) em Real como reserva de valor (PIO, 2008).

dos Estados e municípios, que se tornou o fator preponderante para a elevação da dívida pública interna. Assim, este ajuste financeiro permitiu que os Estados e alguns municípios renegociassem sua dívida por 30 anos e colaborou com o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES)²⁰.

- b) o fortalecimento dos bancos federais, correspondeu a R\$ 69,5 bilhões, o que correspondia a 12,1% do total da dívida interna em abril de 2002. Esses valores se referem a capitalização do Banco do Brasil em 1996 e as medidas de saneamento à Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia e Banco do Brasil no decorrer do ano de 2001. Desta forma, o que se buscou foi intervir nos problemas originados anteriormente, com a intenção de evitar que os mesmos erros se repetissem.
- c) os passivos contingentes²¹ foram responsáveis por R\$ 143,4 bilhões da dívida, o que correspondeu a 25,1% do total. Portanto, quando o governo passou a contabilizar outras fontes de dívidas, “os esqueletos fiscais”, que não entravam no cômputo da dívida, esse valor aumentou consideravelmente. Assim, os principais “esqueletos”, segundo a SECOM (2002), foram: 1) Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS); 2) Superintendência de Incentivo à Marinha Mercante (Sunamam); e 3) Rede Ferroviária Federal.
- d) os programas de governo resultaram em um aumento da dívida em R\$ 68,2 bilhões, correspondendo a 11,9% do total em abril de 2002. Muitos programas tiveram a emissão de títulos como fonte de recursos, com destaque para: Lei Kandir²² (R\$ 27 bilhões); o Programa de Financiamento às Exportações (Proex) (R\$ 4,7 bilhões); refinanciamento das dívidas dos produtores rurais (R\$ 13,2 bilhões) e o Programa de Reforma Agrária (R\$ 5,6 bilhões).
- e) A gestão da dívida respondeu por R\$ 30,1 bilhões, o que equivale a 5,3% do total. O aumento deste fator deveu-se a elevada emissão de títulos acima da necessidade de financiamento corrente do governo federal visando atender critérios prudenciais a fim de formar um “colchão” de recursos para melhor administrar a dívida em momentos de crise econômica.

²⁰ O PROES foi orientado pela medida provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, que estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras providências (BRASIL, 2001)

²¹ Passivos contingentes (esqueletos) correspondem a dívidas juridicamente reconhecidas pelo Governo, de valor certo, e representativas de déficits passados não contabilizados. (BACEN, 2008).

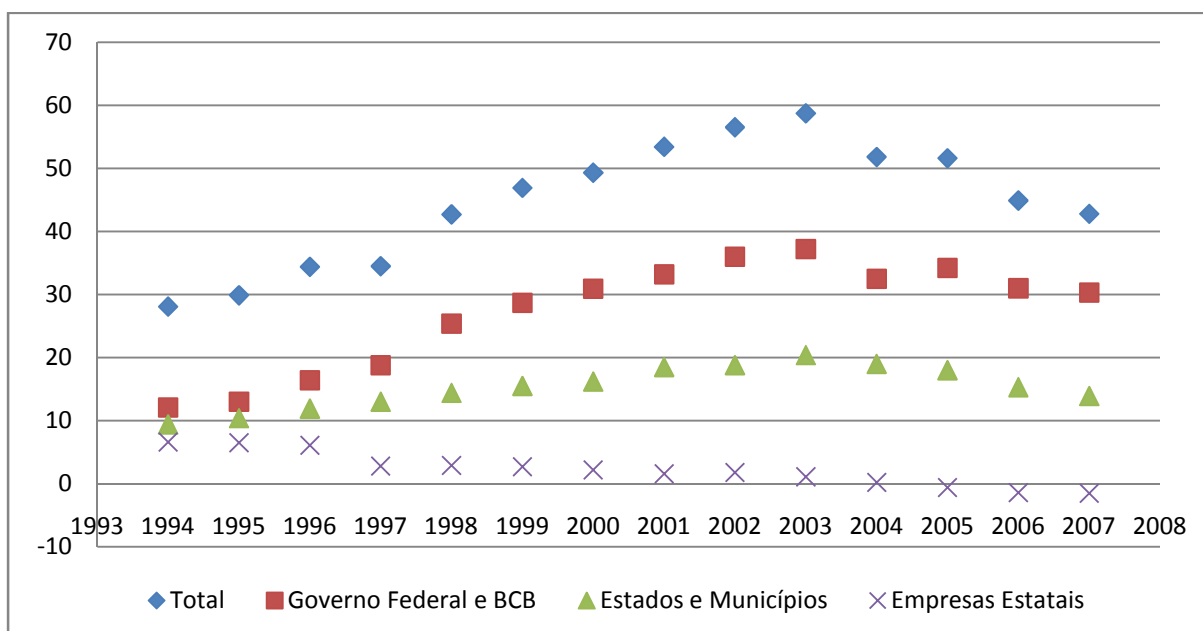
²² Corresponde ao ressarcimento aos Estados por perdas de arrecadação derivadas da Lei Complementar nº 87/96. Conhecida como Lei Kandir, pôs fim à cobrança de ICMS nas exportações de produtos primários e semimanufaturados, bem como permitiu o crédito desse imposto na compra de bens de capital como forma de baratear o investimento (BRASIL, 2002)

- f) a troca da dívida externa pela interna ocorre por emissão de títulos públicos no mercado nacional para pagar parcelas da dívida que não são cobertas por receitas orçamentárias específicas. Este fator correspondeu a R\$ 117,9 bilhões, que corresponde a 20,6% do crescimento da dívida.

Contudo, observando a evolução da dívida pública é possível constatar que os superávits primários e as privatizações foram responsáveis por reduzi-la em R\$ 167,6 bilhões entre os períodos de 1994 e 2002, ajudando o governo a resgatar os títulos por ele emitidos. Salienta-se que com as privatizações das empresas públicas, o setor privado assumiu todas as dívidas contraídas por elas²³. É possível somar ainda as outras fontes de recursos, totalizando R\$ 96,3 bilhões, que ajudou a reduzir o passivo da dívida pública.

De acordo com os dados apresentados no Gráfico 3, é possível observar então, que a dívida pública do governo federal aumentou drasticamente desde que o Plano Real foi implantado. Entretanto, a impressão de que tal dívida ocorreu por má gestão é falsa, pois a intenção deste aumento foi corrigir falhas deixadas por gestões anteriores, como mencionadas anteriormente.

Gráfico 3 - Evolução da Dívida Líquida do Setor Público (R\$ bilhões) 1994 - 2007



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de BACEN (2012).

²³ Não é objetivo deste trabalho tratar da discussão quanto à atitude do governo em privatizar as empresas estatais, mas, para efeito ilustrativo da dívida, será feita alusão ao resultado financeiro obtido com as privatizações.

Logo, ao assumir a dívida dos Estados e Municípios, a União realizou um saneamento nas finanças destes entes que por sua vez se comprometeram a realizar um ajuste fiscal, ou seja, a busca por equilíbrio entre as receitas e despesas, evitando gastar mais do que arrecada. A política adotada auxiliou no processo de estabilização monetária que o Plano Real concedeu e ajudou a impedir que a inflação retornasse a patamares elevados como verificado antes da criação deste plano de estabilização econômica.

2.3. Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados

Em 1995, teve início o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados que determinou normas quanto à resolução das dívidas. Prontamente, segundo Nascimento e Debus [200-], esse refinanciamento, que foi tido como terceira e última renegociação de obrigações de estados junto à União, obteve grande adesão dos devedores, o que proporcionou o reescalonamento de obrigações no total de R\$ 33,4 bilhões, situação verificada em 31 de outubro de 1995. Tal fato possibilitou regularizar grande parte das pendências entre devedores e a União.

Desta forma, esta renegociação estabeleceu a linha de crédito I que, dada à situação financeira emergencial de alguns entes da federação, era destinada para cobertura das dívidas referentes a compromissos em atraso até 30 de novembro de 1995, em acordo junto ao Ministério da Fazenda; a linha de crédito II com a disposição em financiar o ajuste do quadro de pessoal e; transformações de operações ARO²⁴ (antecipação de receita orçamentária) em dívida fundada.

Entretanto, não seria viável ofertar a possibilidade de refinanciamento sem que fossem sanadas as origens do desequilíbrio fiscal e financeiro. Portanto, para ter direito aos benefícios do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados era necessário assumir compromissos de ajuste fiscal e financeiro a fim de alcançar equilíbrio orçamentário sustentável. Tais compromissos referiam-se a (NASCIMENTO; DEBUS, [200-]):

- a) Controle e despesa de pessoal, em conformidade com a Lei Complementar nº 82/1995, conhecida como Lei Camata I;
- b) Privatização, concessão de serviços públicos, reforma patrimonial e controle de estatais estaduais;

²⁴ São empréstimos que entes públicos (União, Estado, Municípios e DF) podem realizar para resolver sua insuficiência de caixa momentânea. Sendo regulada pela LRF (BRASIL, 2000).

- c) Aumento da receita, modernização e melhoria dos sistemas de arrecadação, de controle do gasto e de geração de informações fiscais, visando explorar plenamente a base tributária, com modernização da Secretaria Estadual de Fazenda, e enviar mensalmente à Secretaria do Tesouro Nacional o fluxo de caixa e as metas estabelecidas no programa de saneamento financeiro.
- d) Compromisso de resultado fiscal mínimo, buscando alcançar resultado primário mínimo para obter o equilíbrio operacional.
- e) Redução e controle do endividamento estadual.

De acordo com Voto 162/95 do Conselho Monetário Nacional - CMN, cabe ao Ministério da Fazenda baixar normas complementares que sejam necessárias a execução do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados e à Secretária do Tesouro Nacional implementar as ações correspondentes.

Em conformidade com o plano supracitado e na busca por equilíbrio fiscal o governo promulgou a Lei 9.496, de 11 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), que estabelece critérios referentes à assunção, consolidação e refinanciamento da dívida pública mobiliária, ficando a União, na esfera do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, até o dia 31 de maio de 2000, responsável por assumir a dívida pública mobiliária dos estados e do Distrito Federal.

Esta lei, em seu artigo 2º, estabelece que todas as unidades das federações têm metas ou compromissos no que se refere à:

I - dívida financeira em relação à receita líquida real – RLR^[25]; II - resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras; III - despesas com funcionalismo público; IV - arrecadação de receitas próprias; V - privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial; VI - despesas de investimento em relação à RLR (BRASIL, 1997).

O compromisso firmado entre a União e os Estados com esse programa de ajuste conferiu aos envolvidos no processo rigoroso trato no cumprimento das metas fiscais estabelecidas definindo, assim, as características deste plano. Segundo Debus e Nascimento [200-], com a Medida Provisória nº 2.118 (BRASIL, 2001), essas características foram

²⁵Entendida como a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender às despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais (DEBUS; NASCIMENTO, [200-]).

estendidas aos governos dos municípios, os quais deverão cumprir metas de gasto com pessoal e criarem fundos de aposentadoria e pensão para pagamento de pessoal inativo.

O empenho em se cumprir as metas fiscais desde 1995, com o Voto 162/95 do CMN, possibilitou que os estados se preparassem para o cumprimento das regras determinadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.4. Aspectos introdutórios e objetivos da LRF

Nesse contexto de melhoria na estruturação fiscal da administração pública, crescia a necessidade de reforma do Estado referente à gestão fiscal. Buscou-se, então, experiências externas, objetivando um melhor trato dos recursos públicos a fim de compor um plano que ajudasse a restaurar a ordem nas finanças da União²⁶.

O que se apreendeu desses referenciais em essência foi, publicidade, transparência dos atos, planejamento, prestação de contas, metas e punições, controle de gastos, limitação de empenho, dentre outros. Com base nesses modelos é que foi promulgada a Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - que tem por objetivo regulamentar a Constituição Federal do Brasil (CF), no tocante a Tributação e Orçamento, estabelecendo normas gerais de finanças públicas para os três níveis de governos: Federal, Estadual e Municipal (BRASIL, 2000). Este ponto é o principal fundamento da Lei de Responsabilidade Fiscal, exposto no *caput* do seu art. 1º, que estabelece “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” (BRASIL, 2000).

Em seguida, o parágrafo 1º dessa lei define responsabilidade na gestão fiscal como

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 (BRASIL, 2000).

A transparência é obtida através de ampla divulgação, que pode ocorrer por meio impresso, televisivo, internet, e relatórios estabelecidos pela LRF que permitem identificar as receitas e despesas, sendo eles: Anexo de Metas Fiscais, Relatório de Gestão Fiscal, Anexo de

²⁶Conforme já mencionado na seção 1.3 deste trabalho, essas experiências do Fundo Monetário Internacional; da Nova Zelândia, através do *Fiscal Responsibility Act*, de 1994; da Comunidade Econômica Europeia, a partir do Tratado de Maastricht; e dos Estados Unidos com a edição da *Budget Enforcement Act*, aliado ao princípio de *accountability*.

Riscos Fiscais e Relatório Resumido da Execução Orçamentária. A ação transparente conta ainda com a participação popular tanto na elaboração (Orçamento Participativo) como na fiscalização com através da divulgação dos balancetes governamentais.

O controle é constantemente aperfeiçoado quanto maior for a transparência e melhor a qualidade das informações prestadas ofertando aos Tribunais de Contas meios de aplicar ação fiscalizadora cada vez mais efetiva.

Dentro desse arcabouço de normas, os municípios foram “obrigados” a efetivar suas despesas com recursos advindos de suas receitas correntes, pois as operações de créditos a partir da segunda metade da década de 1990 ficaram difíceis de realizarem. Para tanto, a lei complementar 101 (BRASIL, 2000) instituiu como obrigação de cada governante arrecadar a totalidade dos tributos competentes a ele dificultando a recusa de receita.

Isso é verificado em vários tópicos da LRF, ao se destacar a ação planejada, a transparência na gestão pública e o controle. A ação planejada consiste em traçar previamente planos fundamentados em ação coordenada e conjunta entre os entes da federação com a apreciação e aprovação pelo legislativo, garantindo legitimidade. Plano estes que visem a melhor alocação dos recursos disponíveis para as diversas funções do governo. O planejamento conta, então, com três instrumentos básicos, de acordo com a LRF, já estabelecidos na Constituição Federal de 1988, são eles: PPA, LDO e LOA. A pretensão com estes instrumentos é estabelecer vínculos entre as atividades de planejamento e execução dos gastos públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal visa provocar uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público, garantindo maior objetivo e clareza às contas governamentais. Para tanto, busca alcançar o equilíbrio das contas públicas, o que é diferente do equilíbrio orçamentário, já previsto na Lei 4.320 de 1964 (BRASIL, 1964). Por conseguinte, o equilíbrio das contas públicas almeja a obtenção do Resultado Primário equilibrado, ou seja, um equilíbrio autossustentável.

A intenção não é evitar o gasto público ou reduzi-lo ao máximo, pois o governo necessita de financiamento para atingir seus fins básicos, como a promoção da segurança, educação, saúde, emprego, moradia, dentre outros. Deste modo, a atenção recai sobre a dívida brasileira, pois a mesma ocasiona efeitos perversos sobre o plano macroeconômico. Por isso, a LRF tem como principal motivo para sua elaboração a dívida pública.

Um ponto a ser considerado é que a LRF não desconsidera, ou melhor, não revoga a Lei 4.320/64, já citada anteriormente, e por isso mesmo é importante salientar que:

Os objetivos das duas normas são distintos: enquanto a Lei nº 4.320/64 estabelece as normas gerais para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal. Por outro lado, a Constituição Federal deu à Lei nº 4.320/64 o status de Lei Complementar. Mas, existindo algum dispositivo conflitante entre as duas normas jurídicas, prevalece a vontade da Lei mais recente (NASCIMENTO; DEBUS, [200-], p.12).

Ou seja, enquanto a lei nº 4.320/64 institui normas contábeis a serem adotadas por todos os gestores públicos, a LRF objetiva melhorar qualitativamente as ações na gestão fiscal e conter abusos nocivos ao patrimônio público. É possível assim atribuir novas funções no controle orçamentário e financeiro, quando as informações contábeis passam a interessar, não somente a administração pública, mas também, a sociedade que fiscaliza e acompanha através dos mecanismos que a LRF incorporou para tal fim.

A LRF traz à tona o conceito importante de Receita Corrente Líquida (RCL), definida como

[...] somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição; b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição (BRASIL, 2000).

A definição de receita corrente (RC) é anterior a Lei Complementar 101/2000, contudo, esta lei agrega a liquidez à definição de RC. A lógica pretendida com a inserção da liquidez é viabilizar o equilíbrio orçamentário, pois toda ação governamental deve pautar suas despesas conforme a disponibilidade real de recursos e assim o que for planejado poderá ser executado.

No que se refere à apuração da RCL, em seu Capítulo I, art. 2º, § 3º, a LRF determina que “a receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades”. Portanto, o cômputo da RCL ocorre no período de um ano a ser contado a partir do mês no qual a receita está sendo apurada. Ressalta-se que mensalmente deve ser realizado o balanço da RCL que servirá de base para a apuração anual.

A Tabela 1 apresenta a forma de cálculo da RCL, tomando como exemplo o Balanço Geral do Estado da Bahia, referente ao ano de 2012.

Tabela 1 – Receita Corrente Líquida Bahia 2012

Receita Corrente Líquida 2012	
Discriminação	Valores em mil reais
RECEITAS CORRENTES (I)	30.557.272
DEDUÇÕES (II)	8.933.091
Transferências Constitucionais e Legais	3.850.325
Contrib. Prev. Assist. Social Servidor	1.624.209
Contrib. p/ Custeio Pensões Militares	0
Compensação Financeira entre Regimes Previdenciários	185.043
Dedução da Receita para formação do FUNDEB	3.273.514
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (I - II)	21.624.181

Fonte: Balanço Geral do Estado da Bahia (BAHIA, 2012)

O resultado da RCL deverá ser divulgado no Relatório de Gestão Fiscal, em conformidade com a LRF, ocupando o denominador da fórmula no momento em que for verificar a dívida consolidada, limites com pessoal, antecipação de receita orçamentária (ARO's), entre outros.

Esta receita é de grande relevância, pois serve de referência, por exemplo, na fixação de limites das despesas de pessoal que não deverá exceder 60% da própria receita corrente líquida dos Estados e municípios, e também 50% das mesmas receitas da União.

Percebe-se que, quanto mais a receita corrente líquida crescer, maior é a capacidade de expansão dos limites das despesas a que ela faz referência. Logo, o Estado ou município que conseguir elevar sua própria receita obterá maior folga com seus limites de despesas de pessoal, endividamento e serviços de terceiros, além, evidentemente, de obter maiores recursos para fins diversos.

Como mencionado anteriormente, o planejamento busca uma ação coordenada entre os entes da federação com planos que visam a melhor alocação dos recursos disponíveis para as diversas funções que o governo exerce, entre as quais: saúde, educação, moradia, emprego, investimento.

É possível afirmar que o planejamento é o ponto inicial da Lei de Responsabilidade Fiscal e se constitui de três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA; a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e; a Lei Orçamentária Anual – LOA.

2.4.1. Plano Plurianual – PPA

O artigo 165, § 1º da constituição Federal de 1988 admite que a lei que instituir o PPA deve estabelecer “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988), por um período de quatro anos.

De acordo com a Lei nº 11.653 de 2008, a elaboração do PPA é realizada pelo Poder Executivo que, em seguida, encaminha ao Poder Legislativo, até 31 de agosto do primeiro ano de mandato. Depois de aprovado, terá vigência durante os próximos três anos de gestão e no primeiro ano do mandato seguinte, ou seja, terá uma duração de quatro anos, iniciando-se no segundo ano de mandato e prolongando-se até o primeiro ano do mandato seguinte.

Em conformidade com a lei nº 4.320/64, em seu art. 2º, a elaboração do PPA deve seguir: o Princípio da Unidade, segundo o qual cada esfera de governo deve possuir apenas um orçamento, fundamentado em uma única política orçamentária e estruturado uniformemente; o Princípio da Universalidade, que implica que a lei orçamentária deve incorporar todas as receitas e despesas e; o Princípio da Anualidade, que estipula um período limitado de tempo dadas as estimativas de receita e fixação da despesa, ou seja, o que foi previsto no orçamento deve compreender o período de um exercício, correspondente ao ano fiscal (BRASIL, 1964).

Logo, o PPA se apresenta como um plano de médio prazo em que os serviços públicos deverão ser ampliados de forma ordenada. Espera-se que a promoção de tais serviços obedeça a uma classificação de acordo com os graus de necessidades da população.

Neste sentido, Luiz, Pires e Deschamps (2003, p.14) identificaram o caráter técnico na elaboração do PPA da seguinte forma:

1. Diagnóstico - corresponde ao levantamento das necessidades, dificuldades e potencialidades, conhecimento da vocação da cidade e definição de objetivos e metas através de programas;
2. Projeto de Lei instituído por: estudo para previsão de receitas que ingressarão na conta do tesouro no período de vigência do PPA; elaboração das planilhas de identificação de cada programa, com diagnóstico da situação, diretrizes, objetivos, ações, produto, unidade de medida, metas físicas e financeiras por fontes de recursos; elaboração do Demonstrativo de Consolidação dos Programas, de forma a evidenciar o equilíbrio com as receitas previstas, e por fim; elaboração do Demonstrativo de programas, ações, metas físicas e financeiras de despesas.

Portanto, a elaboração do PPA segue um critério essencial ao planejamento que é o diagnóstico da situação de uma localidade, que pode ser um país, estado ou município e, em

seguida, instituir seus objetivos, metas e ações na consolidação de programas capazes de ofertar, dentro da possibilidade econômica, as carências pretendidas por cada região com vistas ao equilíbrio fiscal.

2.4.2. *Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO*

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é um instrumento de planejamento que, de acordo com art. 165, § 2º, da CF/88 (BRASIL, 1988), deve compreender metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, bem como orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Estas são as principais funções da LDO estabelecidas pela Constituição Federal de 1988. Contudo, com a promulgação da LRF, a Lei de Diretrizes Orçamentárias passa a atender novas funções que são pertinentes, com vista a melhor se adequar ao texto normativo da Lei de Responsabilidade Fiscal. Desta forma, conforme indica o art. 4º desta mesma lei (BRASIL, 2000), a LDO disporá sobre:

- equilíbrio entre receitas e despesas;
- critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31²⁷.
- normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

Então, a LDO é responsável por instituir critérios para a alocação de recursos no orçamento anual, com intenção de garantir as metas e os objetivos estabelecidos pelo PPA. Portanto, se a LDO estabelece as diretrizes para o adequado uso dos recursos, ela garante a ligação entre o PPA e a LOA. Desta forma, ao traçar as metas anuais e definir os percursos a

²⁷No inciso II do § 1º do art. 31, da LRF encontra-se o seguinte texto: “obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º”. O artigo 9º diz que: “se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias” (BRASIL, 2000).

serem seguidos durante o exercício vigente, a LDO busca adequar as ações do governo, traçadas no PPA, com as possibilidades reais de recurso.

Cabe ressaltar que a participação popular e a realização de audiência pública, no processo de elaboração e discussão da lei de diretrizes e orçamentos, é incentivada, como é possível constatar no inciso 1º, do art. 48 da LRF (BRASIL, 2000). Entra em destaque o Orçamento Participativo, tendo em vista que anteriormente, qualquer prioridade que o setor público viesse a ter era definida pelo Poder Executivo de forma unilateral.

A não obrigatoriedade da participação popular permite posturas diversas dos governantes, sendo que estes podem buscar uma maior ou menor participação popular quando da elaboração das diretrizes da dotação orçamentária. Entretanto, o incentivo à inserção da população na construção do orçamento constitui uma boa iniciativa.

Outro ponto importante que LRF estabeleceu à LDO refere-se à integração do Anexo de Metas Fiscais. Este é estabelecido a partir de metas anuais, em valores correntes e constantes. Tais metas seguem a previsão de receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, ou seja, o esboço alcança um período de três anos.

Para conseguir desenhar o processo dos objetivos pretendidos, o Anexo de Metas Fiscais deve demonstrar uma avaliação quanto ao cumprimento das metas referente a três exercícios anteriores conforme estabelecido no art. 4º da LRF (BRASIL, 2000). Esta informação servirá de base para a confecção de planos mais consistentes e em conformidade com a política econômica nacional, com equilíbrio fiscal e controle da dívida.

Para tanto, no mesmo art. 4º encontra-se que este anexo deve conter, a fim de serem avaliados, a evolução do patrimônio líquido, a situação financeira e atuarial que envolve o regime geral de previdência social e demais fundos públicos, e demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Todos estes pontos servirão de base para o delineamento das metas orçamentárias, uma vez que, delega ao gestor público uma análise mais profunda dos recursos disponíveis, feita uma comparação com os anteriores para enfim, formular o melhor uso destes recursos.

Na intenção de realizar um planejamento mais consistente é também atribuída à LDO a inserção do Anexo de Riscos Fiscais, ou seja, serão apresentadas hipóteses que poderão impactar negativamente nos resultados fiscais definidos para o exercício. Por isso, os passivos contingentes serão avaliados, bem como, outros riscos, como sentenças judiciais, que afetam as contas públicas. Feitas as análises, este anexo deve informar quais possíveis providências

deverão ser tomadas, caso venham a se concretizarem. Um exemplo disso é um aumento na despesa de pessoal por decisão contrária a um ente público que em determinado período não concedeu o devido reajuste salarial do funcionalismo público.

2.4.3. *Lei Orçamentária Anual – LOA*

A Lei Orçamentária Anual está prevista no art. 165, § 5º, da CF/88 (BRASIL, 1988). Ela se caracteriza como instrumento de planejamento que visa administrar receitas e despesas públicas de cada exercício financeiro, pois, como o próprio nome diz, é elaborada anualmente. Portanto, sua principal característica é a de gerenciamento orçamentário, buscando sempre o equilíbrio fiscal, o que lhe confere um caráter mais operacional se comparado com o PPA e a LDO.

Assim, como a LRF produziu alterações sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias, age no mesmo sentido sobre a Lei Orçamentária Anual no que se refere à elaboração orçamentária. Logo é possível encontrar no texto da LRF, mais precisamente em seu art. 5º algumas dessas alterações, de modo que a LDO deverá:

- conter demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes no Anexo de Metas Fiscais;
- ser acompanhada do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição²⁸, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.
- conter reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Assim, o art. 5º da LRF expõe que o projeto de lei que instituir a LOA, deverá apresentar compatibilidade com o Plano Plurianual com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e, desta forma, a orientação para a elaboração da LOA seguirá a análise evidenciada no Anexo de Metas Fiscais, que compatibiliza toda a programação dos orçamentos no que se refere aos seus objetivos e metas, com acompanhamento do demonstrativo de efeitos sobre as receitas e as despesas (BRASIL, 2000). Também, a LOA levará a efeito de análise o Anexo de Riscos Fiscais que, como mencionando anteriormente, é nele que serão avaliados os passivos

²⁸O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (BRASIL, 1988, Art. 165, § 6º).

contingentes e outros riscos ao orçamento e, assim, a LOA deve conter a reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante são definidos com base na receita corrente líquida, que se destina a atender eventos fiscais imprevistos. Em análise, afirma-se que:

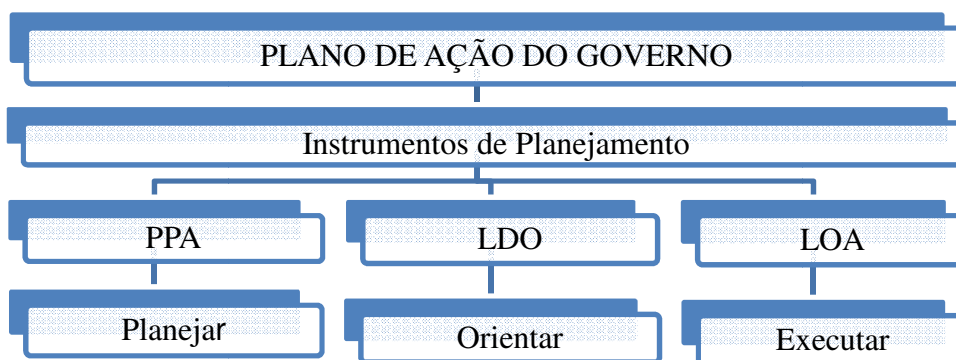
A LOA representa a própria peça orçamentária, sendo o elemento fundamental na gestão de recursos públicos, já que esta lei autoriza o administrador a executar o orçamento, seja ele de uma cidade, de um estado ou de um país. Define, de forma detalhada, as fontes de receita, os recursos financeiros provenientes da arrecadação de impostos, prestação de serviços, entre outros, e a autorização para despesas públicas, ou seja, como serão gastos os recursos orçamentários, expressos em valores, detalhando-as por órgãos de governo e função (NUNES, 2004. p.23).

Portanto, determinado os objetivos almejados e definida as atividades de planejamento para sua realização, far-se-á estimação dos recursos financeiros advindos de diversas fontes para custear a execução do plano, no qual deve estar incluso a transparência, fiscalização e controle. Aqui a LRF incentiva mais uma vez, através destes instrumentos, a participação popular.

Como a LOA abraça projetos no limite de um exercício, como é definido no art. 5º, § 5º da LRF²⁹, se houver necessidade de realização de despesas que estejam acima do que está previsto na lei, o Poder Executivo deverá submeter ao Congresso Nacional projeto de lei para angariar crédito adicional.

Assim, o governo segue uma linha de planejamento baseada nos três instrumentos (PPA, LDO e LOA), cada um deles com uma finalidade, conforme demonstrado no Organograma 1 a seguir.

Organograma 1 – Plano de ação e instrumentos do governo



Fonte: Elaboração própria

²⁹Este artigo afirma que a lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão (BRASIL, 2000)

Da observação do Organograma 1, percebe-se que o governo, ao definir seu plano de ação, conta com instrumentos de planejamento capazes de ordenar/controlar o orçamento público. O PPA, estabelece, entre outros, diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal por um período de 4 anos, influenciando na elaboração da LDO e LOA. A LDO visa orientar o planejamento tático, dentro do exercício financeiro, uma vez que reforça quais programas terão prioridades durante a execução orçamentária e define diretrizes para a elaboração da LOA. Por sua vez, a LOA vem contemplar todo o orçamento fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais e, por conseguinte, ela prevê as receitas e fixa as despesas públicas durante o exercício financeiro vigente.

Com base nesses instrumentos, a LRF busca reprimir aqueles gestores que gastam mais do que arrecadam, deixando dívidas para seus sucessores e assumindo compromissos que sabem que não poderão honrar.

A lei conta também com prevenção de riscos no processo de planejamento, uma vez que preconiza a adoção de mecanismos com o intuito de anular situações imprevistas como eventos econômicos que interferem no processo normal da administração pública ou uma ação judicial, dentre outros. Para tanto, estes contratemplos ficam resguardados com os recursos da reserva de contingência previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nessa perspectiva admite-se, para um melhor resultado, que sejam adotadas correções de desvios com vista a extinguir os fatores responsáveis por tais atos.

Apesar de eficaz na redução do déficit público, a LRF, em relação à situação fiscal, segundo Giuberti (2005), mostra que os problemas de déficit corrente e gasto excessivo com pessoal não aparecem de modo generalizado o que indica que esta lei não afeta a média dos municípios. Menezes (2006), ao realizar levantamento de indicadores de orçamento municipal, constatou aumento das despesas com função social. Desta forma, Satolin, Jayme Jr e Reis (2009) afirmam que houve um “erro de calibragem” com imposição de 60% de gastos com pessoal como proporção da receita, pois somente poucos municípios brasileiros extrapolavam esse limite. Assim, é importante ressaltar o quanto esta lei engessa os investimentos ou estimula o aumento dos gastos por parte dos municípios revelando outra face desta norma, suas externalidades negativas.

Prontamente, este trabalho visa averiguar um caso particular da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão pública do município de Vitória da Conquista e constatar os reais efeitos ocasionados sobre a despesa com pessoal antes e depois da promulgação desta lei.

CAPÍTULO 3 ANÁLISE DO EFEITO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE A DESPESA COM PESSOAL NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA/BA

O presente capítulo pretende demonstrar o efeito que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) exerce sobre a Despesa com Pessoal no Município de Vitória da Conquista. Primeiramente, é apresentada, na seção 3.1 uma breve descrição histórica do município com destaque para alguns aspectos fiscais atuais. Em seguida, realiza-se a análise econométrica com a finalidade de verificar se a LRF produziu algum impacto sobre a Despesa com Pessoal desse município.

3.1. O município de Vitória da Conquista e seus aspectos fiscais

Vitória da Conquista é uma cidade da Bahia localizada na região Sudoeste do Estado, com distância de 500 km de sua capital, Salvador. Seu território, segundo o IGBE (2013), possui 3.356,886 km² de área de unidade territorial e população equivalente a 306.866 habitantes.

Em 1981, a Vila Imperial da Vitória atingiu o status de cidade e passou a se chamar Conquista. Na década de 1940, o município passa, então, a se chamar Vitória da Conquista. Nesta mesma década foi construída a estrada que liga Ilhéus a Bom Jesus da Lapa e, na década de 1960 houve a implementação da Avenida Presidente Dutra, a BR-116, ou popularmente conhecida como Rio-Bahia. Assim, de acordo com a Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista - PMVC - (2013), com estas duas Rodovias-Avenidas o comércio conquistense se intensificou e ocorreu um aumento populacional com a vinda de um contingente humano constituído principalmente de baianos, mineiros, paulistas, sergipanos e pernambucanos.

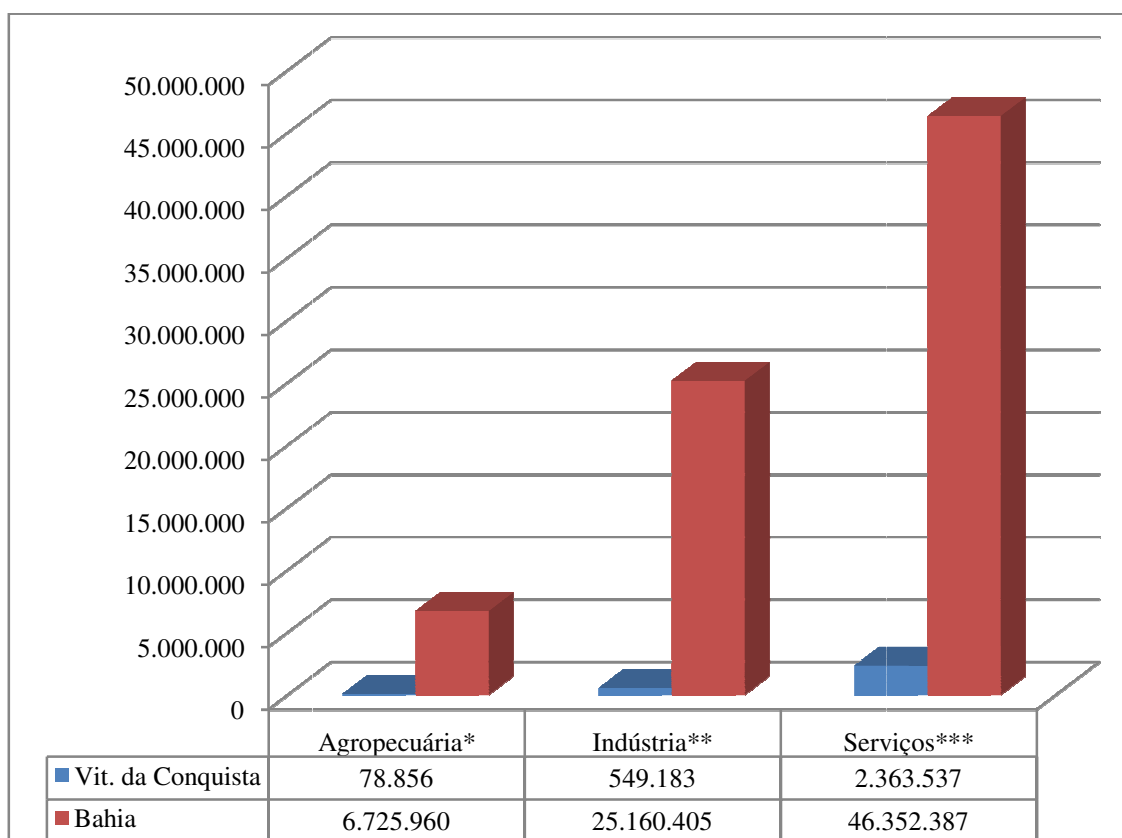
Nos anos de 1970, o setor agrícola, impulsionado pela cultura cafeeira, obtêm relevância econômica, principalmente com a implementação do Plano de Renovação e Revigoração da Cafeicultura do Governo Federal. Com a crise do café na segunda metade da década de 1980, a cidade passou a se dedicar ao setor de serviços, não esquecendo os outros setores.

Atualmente, a cidade se destaca em sua microrregião por se caracterizar “como um importante entreposto comercial e de serviços, influenciando, aproximadamente, 80 municípios do norte do Estado de Minas Gerais e do Sudoeste do Estado da Bahia” (ALMAS,

2008). Além do comércio, o município é um importante centro de serviços médico-hospitalares e educacionais e conta também com uma pequena concentração de indústrias.

O Produto Interno Bruto - PIB - de Vitória da Conquista correspondeu, em 2010, a um total de 2.991.576 mil reais, divididos por setores econômicos conforme demonstrado no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Produto Interno Bruto de Vitória da Conquista e da Bahia – 2010 (em mil reais)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2013).

Nota: *Valor adicionado bruto da agropecuária; **Valor adicionado bruto da indústria; ***Valor adicionado bruto dos serviços.

Com base nos valores apresentados no Gráfico 4, é possível perceber que os setores de serviços, indústria e agrícola são responsáveis, respectivamente, por 79%, 18,4% e 2,6% do PIB municipal. Ao se comparar a representatividade dos setores econômicos no Estado baiano, os mesmos são responsáveis, respectivamente, por 59%, 32% e 9% do PIB estadual. Desta forma, o setor terciário, por sua grande relevância no cenário estadual, destaca a importância que tem para o município.

Logo, o crescente aumento em seu comércio e na prestação de serviços, bem como a responsabilidade de estar atento também aos outros setores econômicos, exigem do governo

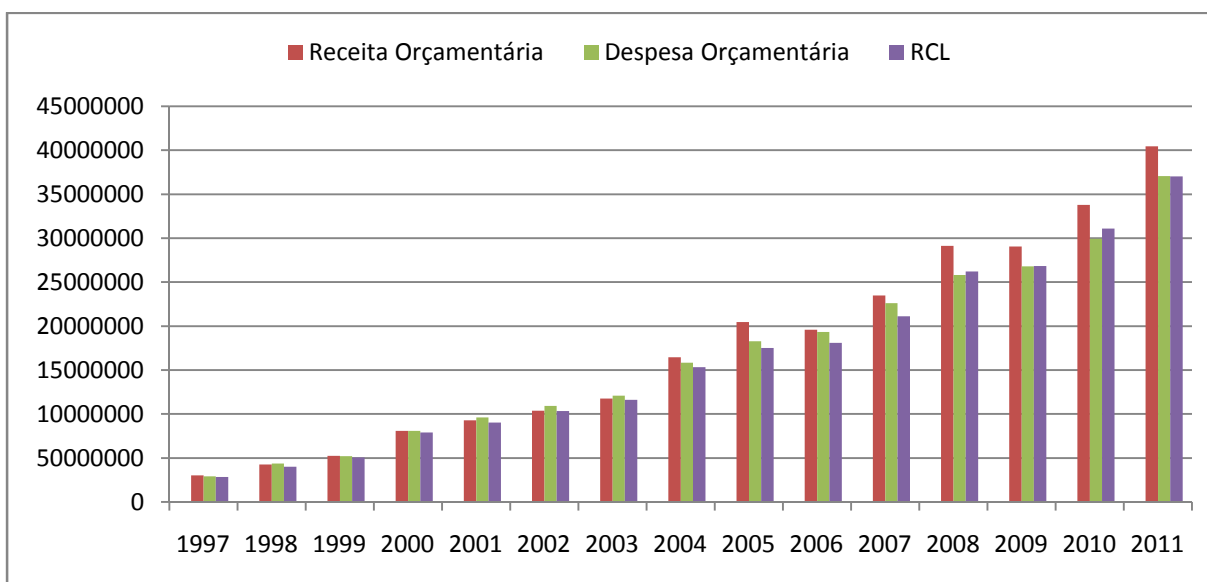
municipal cuidado no trato dos bens públicos e das políticas públicas. E, dentro de um modelo caracterizado pela atuação conjunta da iniciativa privada e do setor público, o governo age no sentido de fomentar o crescimento econômico.

Uma forma de demonstrar e analisar essa eficiência está aliada ao princípio de *accountability*, apresentado na seção 1.3 deste trabalho, ao qual a responsabilização e a prestação das contas públicas remete a transparência e correção de abusos por meio da informação das receitas e despesas, a justificação dos gastos e a punição, quando houver desobediência fiscal.

A LRF, conforme mencionado no capítulo anterior, discrimina estas funções que um governo pode e deve exercer. E, no que se refere à transparência, permite uma apresentação melhor da situação fiscal dos municípios.

No caso de Vitória da Conquista, o município apresentou desde o final dos anos 1990 grande expansão em sua receita orçamentária, acompanhada por crescimento econômico e populacional, assim como elevação de sua despesa, conforme pode ser observado no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Receita Orçamentária, Despesa Orçamentária e RCL do Município de Vitória da Conquista – 1997 a 2011 (em reais)

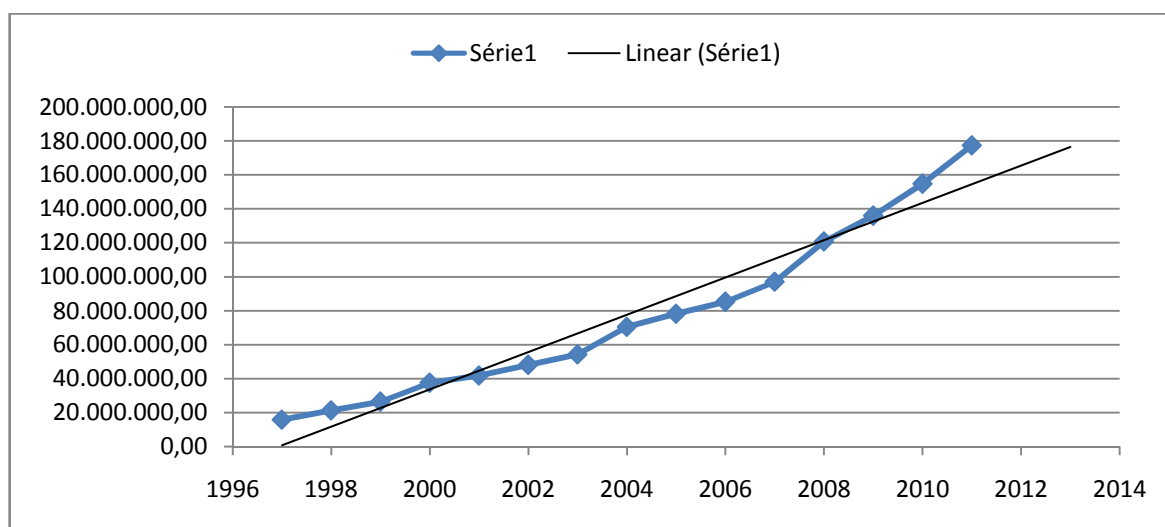


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do FINBRA (2011).

O Gráfico 5 permite inferir que o município de Vitória da Conquista apresentou pequenos déficits nos anos de 1998, 2001, 2002 e 2003, com valores, respectivamente, iguais a R\$ 1.140.095,00, R\$ 3.025.479,00, R\$ 5.326.635,49 e R\$ 2.981.452,28. Esses valores

refletem o ajuste da normatização à Lei Complementar 101 de 2000, LRF, quanto à busca por equilíbrio fiscal. É notório que o equilíbrio das contas públicas é anterior a tal lei, entretanto, o apelo que a LRF propôs quanto a atingir seu objetivo de equilíbrio e responsabilidade no trato com o bem público, incluindo punições a seus transgressores, permitiu melhor gestão dessas contas, delimitando os gastos não somente em sua totalidade, conforme demonstrado no Gráfico 5, mas também, em várias áreas na esfera governamental. Percebe-se ainda no mesmo gráfico que a RCL municipal apresenta valores próximos a sua receita orçamentária o que garante maiores possibilidades de empenhos em nas despesas.

Gráfico 6 – Despesa de pessoal do Município de Vitória da Conquista – 1997 a 2011 (em reais)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do FINBRA (2011).

A LRF propôs limites a algumas modalidades de gastos, como, por exemplo, à despesa com pessoal nas três esferas de governo, que não deve ultrapassar o valor de 60% da receita corrente líquida. Os gastos com pessoal do município de Vitória da Conquista são apresentados no Gráfico 6. Observa-se um movimento ascendente com relação a essa categoria de despesa. No ano de 1997, o valor corresponde a R\$ 15.850.628,38. Em 2011, este item respondia por R\$ 177.308.058,86. A percepção deste item é importante, pois é possível vislumbrar que este crescimento, despesa com pessoal, só foi permitido com o aumento na Receita Corrente Líquida de Vitória da Conquista. Não se deve afirmar, então, que o crescimento elevado deste gasto se materialize em irresponsabilidade fiscal. Mas, é preciso uma análise detalhada, haja vista que a linha de tendência induz para a crescente elevação de despesa com pessoal.

3.2. Efeito da LRF sobre a despesa com pessoal do município de Vitória da Conquista: análise econométrica.

Para analisar o tema discutido neste trabalho, o efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a despesa com pessoal do município de Vitória da Conquista, foi utilizado o Modelo de Regressão Múltipla. Este modelo consiste em um procedimento analítico de dados que tem por base o critério dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), ou seja, a equação matemática oriunda deste procedimento “escolhe as estimativas que minimizam a soma dos quadrados dos resíduos (WOOLDRIDGE, 2006, p.69). Desta forma, reduz-se a variância residual (erro), aumentando a significância dos testes estatísticos garantindo ao método de MQO como “melhor estimador linear não viesado” (WOOLDRIDGE, 2006, p.99).

Desta forma, Wooldridge (2006) apresenta a equação geral do Modelo de Regressão Múltipla de acordo com a equação 3.2.1.

$$Y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 \dots \beta_n x_n + \mu \quad (3.2.1)$$

onde, Y é variável dependente, os β ($\beta_0, \beta_1, \beta_2, \dots, \beta_n$) são os parâmetros do modelo econométrico ou coeficientes da regressão, as variáveis (x_1, x_2, \dots, x_n) que estão à esquerda da igualdade na equação correspondem a variáveis explanatórias ou explicativas e, μ é o distúrbio, ou termo de erro.

Para estimar o modelo aqui proposto, estabeleceu-se como variável dependente a relação entre a despesa com pessoal e a receita corrente líquida do município (*desp_RCL*) para os anos de 1997 a 2011. As variáveis explicativas escolhidas foram a participação percentual das transferências federais na receita corrente líquida (*part_UN*); a participação percentual das transferências estaduais na receita corrente líquida (*part_ES*); e uma variável *dummy* (*LRF*) que assume valor 0 para os anos anteriores à vigência da LRF e valor 1 para os anos posteriores à vigência da lei. A escolha dessas variáveis foi baseada no modelo apresentado por Giubert (2005).

As informações referentes à despesa com pessoal, participação das transferências federal e estadual na receita orçamentária municipal foram extraídas do banco de dados Finanças do Brasil (FINBRA) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os dados da RCL foram disponibilizados pela Secretaria de Finanças do Município de Vitória da Conquista. A Tabela 2 apresenta o conjunto de dados utilizados na análise.

Tabela 2 – Conjunto de Dados Utilizado na Estimação do Modelo

ANO	desp_RCL	part_UN	part_ES	LRF
1997	0,5557998	1.722.078,30	46.818,59	0
1998	0,53128	21.148.610,00	10.325.764,00	0
1999	0,5238503	29.906.620,00	10.992.045,00	0
2000	0,4758635	52.461.636,00	14.200.312,00	0
2001	0,4626282	60.445.028,00	15.539.101,00	1
2002	0,4652532	25.700.485,39	16.290.007,79	1
2003	0,4664283	63.451.890,26	20.503.325,88	1
2004	0,4601044	82.970.985,00	23.332.774,00	1
2005	0,4467868	100.929.687,36	27.063.678,61	1
2006	0,4710222	102.533.153,00	26.789.117,00	1
2007	0,4591989	113.883.460,00	31.506.799,00	1
2008	0,4605991	141.579.942,30	37.228.094,88	1
2009	0,5067149	144.801.493,67	40.527.020,57	1
2010	0,4978584	154.968.320,92	51.846.437,37	1
2011	0,47882	176.589.725,74	64.082.876,84	1

Fonte: Elaboração própria.

Trata-se, portanto, de um modelo de série temporal, pois o objetivo é observar o comportamento das variáveis ao longo do tempo. Conforme Wooldridge (2006), uma característica dos dados de séries de tempo de variáveis econômicas é que raramente é possível assumir que as observações são independentes ao longo do tempo. Ou seja, a maioria dessas séries temporais está relacionada com seus históricos recentes. Desta forma, é comum o uso de modelos de regressão como paradigma na realização de previsões. Para tanto, é preciso verificar se estas variáveis representam um processo estocástico³⁰ estacionário, que ocorre

Quando a sua média e a sua variância são constantes ao longo do tempo e quando o valor da covariância entre dois períodos de tempo depende apenas da distância, do intervalo ou da defasagem entre os dois períodos de tempo, e não o próprio tempo em que a variância é calculada (GUJARATI, 2006, p.639).

Conclui-se que, em uma série não estacionária, a sua média e variância, ou ambas, variam ao longo do tempo. Quando admitida essa hipótese, as conclusões do estudo se

³⁰ Um processo aleatório ou estocástico é um conjunto de variáveis aleatórias ordenadas no tempo (GUJARATI, 2006, p.638).

aplicam somente para o período especificado, não se generalizando para tempo, o que implica na anulação da capacidade de fazer previsões.

Uma forma de se verificar a estacionariedade de uma série é através do processo estocástico de raiz unitário, conhecido também como modelo de passeio aleatório³¹. Este processo é descrito por Gujarati (2006) conforme a equação 3.2.2.

$$Y_t = \rho Y_{t-1} + \mu_t \quad -1 \leq \rho \leq 1 \quad (3.2.2)$$

onde, o Y_{t-1} corresponde ao valor defasado (de um período) da variável dependente Y , o ρ (rô) representa a função de autocorrelação³². Se $\rho = 1$, caso de raiz unitária, então este se torna um modelo de passeio aleatório, é não estacionário. Estamos, assim, diante de um problema de raiz unitária, isto é, circunstância de não estacionariedade. Entretanto, $|\rho| \leq 1$, ou seja, se o valor modular de ρ for menor ou igual a 1, a série temporal é definida como estacionária.

Aqui, para verificar a estacionariedade da série, utilizou-se os valores críticos³³ da estatística tau (τ), conhecido como teste de Dickey-Fuller aumentado. Este teste é estimado com base nas diferenças defasadas da variável dependente (GUJARATI, 2006). Os valores encontrados são apresentados na tabela 3.

Tabela 3 – Resultado do Teste de Raiz Unitária de Dickey-Fuller

TESTE ESTATÍSTICO TABELADO					
Variáveis	Teste estatístico calculado	P-valor ³⁴ para Z(t)	Nível de significância		
			Valor crítico 1%	Valor crítico 5%	Valor crítico 10%
			-3,750	-3,000	-2,630
desp_RCL	-2,759	0.0643	Não estacionária	Não estacionária	Estacionária
part_UN	-5,811	0.0000	Estacionária	Estacionária	Estacionária
part_ES	-7,759	0.0000	Estacionária	Estacionária	Estacionária

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Os valores foram calculados com o uso do *software* Stata 11.2.

³¹ O modelo de passeio aleatório segue o princípio da não estacionariedade. Para maiores detalhes, ver Gujarati (2006) e Wooldridge (2006).

³² Para maiores detalhes sobre autocorrelação ver Gujarati (2006, cap.12).

³³ Os valores críticos correspondem aos pontos extremos do intervalo de confiança, calculados com base nas tabelas de Dickey-Fuller. Para maiores detalhes, ver Gujarati (2006) e Wooldridge (2006).

³⁴ O menor nível de significância ao qual a hipótese nula pode ser rejeitada. De forma equivalente, o maior nível de significância ao qual a hipótese nula não pode ser rejeitada (WOOLDRIDGE, 2006, p.660).

É perceptível que os resultados obtidos, conforme demonstrado na Tabela 3, indicam que as variáveis *part_UN* e *part_ES* são estacionárias em todos os níveis de significância e, portanto, não possuem o problema de raiz unitária. A variável *desp_RCL* aos níveis de significância de 1% e 5% apresenta valores, modulares, inferiores a seus respectivos valores críticos, o que indica não estacionariedade da série temporal a estes níveis de significância e, igualmente a não possibilidade em utilizar esta variável na realização de previsões ou paradigmas posteriores. Entretanto, como a amplitude temporal dos dados utilizados na estimação está limitada a 15 anos, é possível aceitar um $\alpha^{35} = 0,10$ indicando estacionariedade da série de dados ao nível de significância de 10%.

Sendo assim, o modelo estimado é definido pela equação 3.2.3:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 \text{part_UN} + \beta_2 \text{part_ES} + \beta_3 \text{LRF} + \mu \quad (3.2.3)$$

em que,

Y: representa a variável dependente que é razão entre despesa total com pessoal sobre receita corrente líquida (RCL).

β_0 : intercepto

$\beta_1 \text{part_UN}$: representa a porção da receita corrente advinda de transferências da União.

$\beta_2 \text{part_ES}$: representa a porção da receita corrente advinda de transferências do Estado.

$\beta_3 \text{LRF}$: É uma variável *dummy* que assume valor 1 a partir do ano de 2001 e valor zero para os anos anteriores. Essa variável é responsável pela captação do impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal nos gastos municipais.

μ : fatores não observados; termo de erro.

A intenção ao se utilizar as variáveis *part_UN* e *part_ES* é observar se o caráter de descentralização fiscal, utilizado como forma de transferência de recursos, conduz a uma elevação de gastos por parte do governo municipal.

3.3. Resultados da Estimação do Modelo

Os resultados obtidos com a estimação do modelo de regressão linear múltipla são apresentados na Tabela 4, o que nos permite avaliar os efeitos que as variáveis explanatórias

³⁵A letra grega α significa nível de significância.

tem sobre a variável dependente por meio do método MQO. Os valores estimados dos coeficientes β_0 , β_1 , β_2 e β_3 são respectivamente 0,552597, -0,087149, -0,045585 e 0,552597, de modo que a equação de regressão para o modelo estimado pode ser expressa segundo a equação 3.3.1 abaixo.

$$\hat{Y} = 0,553 - 0,087 \text{ part_UN} + 0,057 \text{ part_ES} - 0,046 \text{ lrf} + \mu \quad (3.3.1)$$

Tabela 4 – Estimação do Modelo de Regressão Múltipla

Nº de Observações	F(3, 11)	Prob> F	R ²	R-ajustado	α	
15	7,46	0,0053	0,6704	0.5805	5%	
desp_RCL	Coef.	Std. Err.	T	P> t	[95% Conf. Interval]	
part_UN	-0,087149	0,051628	-1,69	0,120	-0,2007823	0,0264839
part_ES	0,056574	0,148676	0,38	0,711	-0,2706589	0,3838073
Lrf	-0,045585	0,012624	-3,61	0,004	-0,0733705	-0,0178003
_const	0,552597	0,020845	26,51	0,000	0,5067165	0,5984747

Fonte: Elaboração própria.

O R² e R² - ajustado, ambos expostos na Tabela 4, são conhecidos como coeficientes de determinação múltipla. Estes coeficientes são utilizados para estimar o quanto que as variáveis explicativas influenciam na explicação das variáveis dependentes.

O cálculo do R² e R² ajustado ocorrem de acordo as fórmulas que se seguem:

$$R^2 = 1 - \frac{SQE}{SQT} = 0.6704 \quad (3.3.2)$$

$$\bar{R}^2 = 1 - \frac{n-1}{n-(k+1)}(1 - R^2) = 0.5805 \quad (3.3.3)$$

onde, SQE é o somatório dos quadrados dos resíduos, SQT é o somatório dos quadrados total, n é número de observações e k é número de parâmetros.

Para o modelo aqui estimado, os resultados revelam que o R² = 0,6704 e o R² ajustado = 0,5805. Isso significa que as variáveis verificadas são capazes de explicar respectivamente 67,04% e 58,05% do modelo estudado.

Na tabela 4 também são apresentados os resultados dos testes de hipóteses. A intenção dos testes de hipóteses é ofertar elementos que ajudarão a rejeitar ou não a hipótese estatística, com a finalidade de evitar o erro tipo I, que ocorre ao rejeitarmos a hipótese nula quando ela é verdadeira (GUJARATI, 2006). Portanto, esses testes são realizados para ofertar maior

clareza e informação quanto aos efeitos dos resultados das variáveis independentes sobre a variável dependente.

O teste t é um teste de hipótese que se baseia na distribuição t de *Student*. Neste teste

Após formular a hipótese alternativa, escolhemos um nível de significância, que então determina um valor crítico. Uma vez que o valor crítico tenha sido identificado, o valor da estatística t é comparado com o valor crítico, e a hipótese nula é rejeitada ou não, ao nível de significância dada (WOOLDRIDGE, 2006, p.126).

O valor crítico é calculado com base no nível de significância³⁶ e nos grau de liberdade³⁷ $(n - k - 1)$ ³⁸. Este teste, ao contrário do teste F , realiza o teste de significância com cada variável individual. A hipótese nula do teste é que a variável explicativa não é estatisticamente significativa para explicar as variações na variável dependente. Esta hipótese é representada por $H_0 : \beta_n = 0$. Por extensão, a hipótese alternativa é que a variável explicativa é estatisticamente diferente de zero, o que significa que ela explica parte das variações na variável dependente. Tal hipótese é definida por $H_1 : \beta_n \neq 0$. O valor da estatística t é calculado com base na equação 3.3.4 a seguir:

$$t = \frac{\hat{\beta}_m - \beta_m}{ep(\hat{\beta}_m)} \quad (3.3.4)$$

onde, $\hat{\beta}_m$ corresponde ao valor dos coeficientes estimados, β_m representa a hipótese do teste, que neste caso é 0 e, $ep(\hat{\beta}_m)$ representa o desvio-padrão do coeficiente estimado.

Retornando aos dados apresentados na Tabela 4 e considerando um nível de significância de 5%, para a variável *part_UN* (participação da União nas transferências municipais), o t calculado apresentou um valor igual a -1,69. O teste t apresenta um valor de probabilidade igual a 0,120. Logo, aceita-se a hipótese nula (H_0) de que a variável é estatisticamente igual a zero. O valor do coeficiente estimado desta variável apresenta valor negativo, indicando existir uma relação inversa entre a participação da União nas transferências municipais e a despesa com pessoal. Contudo, apesar do coeficiente $\beta_1 \neq 0$, observa-se que o resultado p-valor indica que o coeficiente é estatisticamente igual a zero.

³⁶Indica a probabilidade em se rejeitar a hipótese nula quando ela é verdadeira (WOOLDRIDGE, 2006).

³⁷Tecnicamente, referem-se à liberdade de variação num conjunto de escores. Se tivermos uma amostra de seis escores, então cinco deles têm liberdade de variar, enquanto um e apenas um é fixo no que diz respeito ao valor. Portanto, numa amostra simples de tamanho seis, por exemplo, teremos cinco graus de liberdade. (VIERA NETO, [200-]).

³⁸ O n equivale ao número de observações do modelo e k equivale ao número de parâmetros.

Para a variável *part_ES* (participação do estado nas transferências municipais), o valor da estatística *t* foi igual a 0,38, com valor de probabilidade igual a 0,711. Logo, aceita-se a hipótese nula (H_0) de que a variável é estatisticamente igual a zero. O valor do parâmetro de inclinação estimado desta variável é positivo, indicando relação direta desta variável com a variável dependente. Contudo, apesar do coeficiente $\beta_2 \neq 0$, percebe-se que o resultado *p*-valor indica que o coeficiente é estatisticamente igual a zero.

Para a variável *lrf*, variável *dummy*, o *t* calculado foi de 3,61 e, seu valor de probabilidade é igual a 0,004, rejeitando, assim, a hipótese nula e aceitando a hipótese alternativa de que a variável é, do ponto de vista estatístico, significativamente diferente de zero. De acordo com os dados da Tabela 4, infere-se que com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal houve uma pequena redução com a despesa de pessoal, que pode ser percebida pelo sinal negativo apresentado pelo coeficiente da variável *lrf*. Desta forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal mostrou ser significativa quando comparada com o período anterior a sua promulgação.

Uma das razões para que a magnitude desse efeito não fosse maior pode ser associada ao fato de que o percentual da despesa com pessoal com relação à receita corrente do município, para anos anteriores a lei, não era muito divergente do limite máximo estabelecido pela LRF, como é possível inferir do Gráfico 6, apresentado na seção 3.1. E, como o intuito da lei é o de manter o equilíbrio fiscal, pode-se afirmar que a LRF proporcionou efeito positivo sobre a despesa com pessoal em conformidade com sua receita corrente líquida.

O teste F, ou teste de significância global, realiza teste de hipótese conjunta para $H_0: \beta_1 = \beta_2 = \beta_3 = 0$, e verifica se há colinearidade de *Y* em relação às variáveis X_1 e X_2 ou se a totalidade das variáveis independentes apresenta efeito sobre a variável dependente (WOOLDRIDGE, 2006). Portanto, seu valor não é obtido estimando somente um parâmetro, mas, seu o conjunto. Desta forma, a mensuração, por meio do teste F, ocorre de acordo com a seguinte fórmula:

$$F = \frac{SQE/gl}{SQT/gl} = 7,46 \quad (3.3.5)$$

onde, *SQE* é o somatório dos quadrados dos resíduos, *SQT* é o somatório dos quadrados total e *gl* é o grau de liberdade. Assim, observa-se que o resultado do teste F, $\text{Prob} > F = 0,0053$, apresentado na Tabela 4, indica que o conjunto das variáveis explicativas do modelo é significativo para explicar as variações na participação da despesa com pessoal sobre a receita

corrente líquida. Deste modo, pode-se rejeitar a H_0 do teste de que os coeficientes são estatisticamente iguais a zero e aceitar a hipótese alternativa (H_1) representada por: $H_1 \neq 0$, isto é, $H_1 : H_0$ não é verdadeira.

3.4. Violação às hipóteses do modelo de regressão linear clássico

O modelo linear de regressão múltipla para séries temporais está fundamentado em algumas hipóteses: linearidade dos parâmetros; valores de X são fixos em amostra repetidas; o valor médio do termo de erro u_i é zero; homocedasticidade ou variância igual a u_i ; não há autocorrelação entre os termos de erro; ausência de covariância entre u_i e X_i ; o número de observações n deve ser maior que o número de parâmetros a serem estimados; variabilidade dos valores de X ; o modelo de regressão está especificado da forma correta e; não há multicolinearidade perfeita (GUJARATI, 2006). Essas hipóteses garantem que os estimadores de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) sejam não viesados e eficientes.

Na aplicação econométrica dos modelos de regressão linear é possível que ocorra a violação de alguma de suas hipóteses, fazendo com que o estimador de MQO perca suas propriedades estatísticas. Uma das hipóteses que normalmente são violadas são as de ausência de correlação entre as variáveis independentes (multicolinearidade) e de homoscedasticidade, ou seja, as variâncias condicionais dos resíduos não são mais constantes, o que resulta em heteroscedasticidade.

3.4.1. *Multicolinearidade*

De acordo com Gujarati (2000), o termo multicolinearidade significava, originalmente, a existência de uma exata relação linear entre algumas ou todas as variáveis explicativas de um modelo de regressão. Ela é muitas vezes identificada pelo alto valor do coeficiente de determinação (R^2) da regressão, enquanto o relacionamento entre algumas variáveis do modelo apresentam valores substancialmente baixos para a estatística t . Ou seja, se houver multicolinearidade, os coeficientes não refletirão os efeitos particulares de cada variável explicativa. Uma vez que existe correlação entre estas variáveis, seus efeitos serão parciais (GUJARATI, 2000).

Na prática, identificar a presença de multicolinearidade pouco contribui no sentido de saber se isso realmente representa um problema ou não para o modelo. É preciso, então, avaliar a magnitude da multicolinearidade para saber se ela é severa, caso em que pode exigir

tratamento. Este tratamento indica a necessidade do modelo precisar ser refeito ou simplesmente corrigido.

Outra observação a ser feita sobre a multicolinearidade refere-se ao fato de que “se a única finalidade da análise de regressão for à previsão, então a multicolinearidade não é um problema, pois quanto mais alto o R^2 , melhor a previsão” (GUJARATI, 2000, p.343). Porém, se a finalidade da análise não for somente a previsão, mas também de obter uma estimativa confiável dos parâmetros, a multicolinearidade irá constituir-se em um problema, pois sua maior consequência é de gerar elevados erros-padrão dos estimadores.

A principal forma de identificar a presença de multicolinearidade em um modelo de regressão linear é através das Regressões Auxiliares entre as variáveis individuais do modelo (GUJARATI, 2006). Nesse caso, se o R^2 auxiliar for maior que o R^2 original tem-se um sério problema de multicolinearidade. De acordo com Gujarati (2006), uma das consequências da presença de elevada colinearidade é que os estimadores de MQO têm grande variância e covariância o que torna difícil uma exata estimação e, a velocidade com que estas duas últimas aumentam pode ser vista com o fator de inflação da variância – VIF. Desta forma, o VIF mostra como a variância de um determinado estimador se infla na presença da multicolinearidade. Quando a regressão é estimada, e se o VIF apreciado for maior que 10, pode-se dizer que a variável é altamente colinear. A partir deste teste, se detectado algum problema, será necessário adotar medidas corretivas. Destarte, a Tabela 5 demonstra o valor encontrado para o teste VIF para as variáveis explicativas do modelo estimado.

Tabela 5 – Teste VIF

Variável	VIF	1/VIF
part_UN	2,13	0,469101
part_ES	2,07	0,483288
lrf	1,12	0,909089
Significância VIF	1,77	

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com a tabela 5, o teste de fator de inflação da variância (VIF) apresenta pouca colinearidade, mesmo que a regressão, conforme demonstrado na Tabela 4, tenha apresentado alto valor do coeficiente de determinação e baixo valor para a estatística t, que são sinais de multicolinearidade. Portanto, este resultado indica que o modelo estimado não apresenta multicolinearidade e, assim, não há necessidade de correção do modelo.

3.4.2. Heteroscedasticidade

Para compreender o fenômeno da heteroscedasticidade é necessário antes entender a homoscedasticidade. Segundo Gujarati (2000, p.313), a hipótese de homoscedasticidade para a regressão múltipla significa que a variância do erro não observável (μ), condicional nas variáveis explicativas, é constante, ou seja, todas devem ter a mesma variância. A homoscedasticidade não se mantém quando a variância dos fatores não observáveis muda ao longo de diferentes segmentos da população. Assim, se um modelo de hipótese apresentar variância para as variáveis independentes (X) e dependentes (Y) inconstantes, haverá heteroscedasticidade no modelo.

Existem vários testes formais e informais que podem ajudar a detectar a presença de erros heteroscedásticos. Um dos testes formais mais utilizado é o Teste de White.

Esse teste se destina “a testar formas de heteroscedasticidade que invalidem os erros-padrão e as estatísticas de testes habituais, estimados por MQO” (WOOLDRIDGE, 2010, p.258).

Assim, o que o teste faz é “utilizar os resíduos estimados da regressão [...] para fazer uma nova estimação, relacionando o quadrado do resíduo (que equivale a variância) com as variáveis explicativas do modelo original” (ANDRADE, 2000, p.9). A hipótese que precisa ser testada é a de que todos os parâmetros são estatisticamente iguais a zero.

Se tal hipótese for aceita, temos que o erro do modelo é homoscedástico. Porém, caso não aceitemos tal hipótese teremos um problema de heteroscedasticidade. Algumas medidas corretivas incluem: (1) a utilização de logaritmos, (2) a utilização de variáveis *dummy* e; (3) a reespecificação do modelo estimado (ANDRADE, 2000, p.10). O resultado obtido com o teste de White para o modelo estimado é apresentado na Tabela 6 a seguir.

Tabela 6 – Teste White

Teste estatístico	
White's general teststatistic: 4,425747	Chi-sq(8) P-value = 0,8168

Fonte: Elaboração própria.

De imediato aos resultados encontrados com o teste de White e, considerando um $\alpha = 5\%$, com o P-value = 0,8168, aceita-se a H_0 de que todos os parâmetros são estatisticamente iguais a zero, isto é, o modelo é homocedástico. Por conseguinte, o valor possibilita aceitar a

hipótese nula com 81,68% de confiança de que todos os parâmetros são estatisticamente iguais a zero, por isso o modelo é homocedástico.

3.4.3. Teste de autocorrelação

Uma das hipóteses do Modelo de Regressão Linear Múltipla é de que o erro aleatório não se correlaciona com outros termos de erro. Tal correlação indicaria que a variável dependente e as variáveis explicativas apresentam dependência temporal dos resíduos no modelo (CUNHA, 2008). Logo, o valor de um determinado resíduo passa a ter influência sobre resultados futuros da média estimada para Y (variável dependente).

Segundo Cunha (2008), o que pode determinar autocorrelação serial é a omissão de alguma variável, má especificação da forma matemática, assim como do termo aleatório e também ajustes imperfeitos das observações estatísticas. Logo, a consequência é que as estimativas de MQO não apresentam variância mínima e seu erro padrão é viesado e, em casos de autocorrelação positiva, ao se realizar o teste t, é possível que incorramos no erro do tipo I, que consiste em rejeitar a hipótese nula quando se deveria aceitá-la.

Para verificar a presença de autocorrelação serial no modelo aqui estimado foi utilizado o teste de Durbin-Watson (*DW*). Este teste tem por função determinar a influência que uma variável aleatória tem sobre o comportamento das outras variáveis explicativas (GUJARATI, 2006). Sua estatística é baseada nos resíduos MQO e é definida pela equação 3.4.1 a seguir:

$$DW = \frac{\sum_{t=2}^n (\hat{u}_t - \hat{u}_{t-1})^2}{\sum_{t=2}^n \hat{u}_t^2} \quad (3.4.1)$$

onde, $\sum_{t=2}^n (\hat{u}_t - \hat{u}_{t-1})^2$ corresponde ao somatório dos termos de erro menos sua defasagem de um período elevado ao quadrado e, $\sum_{t=2}^n \hat{u}_t^2$ corresponde a soma dos quadrados de todos os resíduos.

Tabela 7 – Teste alternativo de Durbin-Watson

lags(p)	chip2	df	Prob> chip2
1	0,205	1	0,6506
H ₀ : Não apresenta correlação serial			

Fonte: Elaboração própria.

A partir da análise dos dados da tabela 7, constata-se que o resultado obtido para o teste *DW*, ao nível de significância de 5%, foi de 0,65. Este valor indica que não é possível rejeitar a H_0 em favor da H_1 . Logo, para este modelo se aceita a H_0 de que o modelo não apresenta autocorrelação.

3.6. Teste Reset

O Regression Specification Error Test – RESET (teste de erro de especificação da regressão) “é um procedimento para testar a presença de dois tipos de erros de especificação em um modelo de regressão linear: variável omitida e forma funcional incorreta” (LIMA, 2007, p.25). Estes erros podem ser originados por diversas situações, como variáveis independentes omitidas, forma funcional incorreta, erros de medida em variáveis, erros de simultaneidade e inclusão de valores defasados da variável dependente quando os resíduos têm correlação serial. Desta forma, o teste RESET

Consiste no teste de um determinado modelo em relação a alternativas gerais não específicas, a qual verifica se o modelo estimado viola ou não a seguinte propriedade do MCRL (modelo clássico de regressão linear): $\sum \hat{u}_i + \hat{y}_i = 0$. Caso essa propriedade seja violada, indicará a existência de correlação serial entre os resíduos e a variável dependente estimada (LADEIRA; MAEHLER; NASCIMENTO, 2012, p.169).

Ainda de acordo com Ladeira, Maehler e Nascimento (2012), a mecânica desse teste reside em adicionar uma forma não-linear ao modelo através de termos de grau dois, três, etc. e, em seguida testar, por um teste *F* usual, a exclusão de tais termos.

Tabela 8 – Teste Reset

H ₀ : O modelo não apresenta omissão de variáveis	
F (3, 8) = 1,42	Prob> F = 0,3059

Fonte: Elaboração própria.

Conforme exposto na Tabela 8, o resultado do teste Reset para o modelo estimado apontou que não há problemas de omissão de variáveis, uma vez que a hipótese nula do teste não pode ser rejeitada, o que significa que o modelo está corretamente especificado.

Diante dos resultados obtidos a partir do modelo estimado percebe-se que a participação da União e do Estado nas transferências municipais não foram significativas para redução das despesas com pessoal. Contudo, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi

significativa ao alcançar o objetivo proposto na lei, no que se refere à redução dos gastos com a despesa de pessoal. Por consequência, e conforme demonstrado no Gráfico 6, o município de Vitória da Conquista tenta manter um orçamento equilibrado contribuindo para a expansão da dívida pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da exposição acerca das finanças e dívida pública, o presente trabalho fundamentou seu objetivo geral em analisar a eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a razão entre a despesa com pessoal no município de Vitória da Conquista em prol de equilíbrio fiscal.

A preocupação com o déficit fiscal é amplamente debatido na busca por sua redução, que no caso brasileiro, é motivo de atenção especial em vista do endividamento estatal elevado recentemente, na década de 1990, onde foi possível constatar sua elevação advinda de financiamento, externo e interno, desvalorização cambial, juros nominais, gerenciamento da dívida (colchão), dentre outros motivos que levou a quase insuficiência financeira, motivando a renegociação de seus débitos. A dívida mobiliária interna elevou-se, segundo a SECOM (2012), no período correspondente à julho de 1994 abril de 2002 de R\$ 60,8 bilhões para R\$ 633,3 bilhões. O mesmo estudo permite afirmar que superávits primários e as privatizações responderam por resgate da dívida (títulos públicos) no valor R\$ 167 bilhões, acrescentando R\$ 96,3 bilhões de outras fontes. O alcance destes recursos, ainda assim, resultaram em uma pequena redução da dívida pública, que fortalece o cuidado com o erário estatal.

Ao transcorrer o olhar, no que se refere a finanças públicas, para a realidade brasileira, percebe-se forte dependência oriundo do federalismo fiscal, onde os entes da federação, especialmente os municípios, apresentam sujeição as transferências intergovernamentais. Essa realidade, aliada ao enorme gasto excessivo constatado na década de 1990 ocasionou a exigência e/ou necessidade de controlar esse desregramento com o uso do dinheiro público, evitando novos cenários dessa proporção.

A percepção desta necessidade pelos gestores públicos e pela sociedade ocasionou a busca por instrumentos de planejamento capazes de orientar o correto uso dos recursos governamentais. Esse processo se cristalizou com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal que estabeleceu e melhorou ferramentas para o adequado uso dos recursos públicos.

Destarte, nos municípios, um dos principais causadores do aumento dos gastos é a despesa com pessoal, que não poderá exceder os 60% do total da receita corrente líquida para os municípios, conforme normatização da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por isso, neste trabalho foi levantada a questionamento quanto a eficiência da LRF sobre a despesa de pessoal no município.

A resolução deste questionamento envolveu o uso de modelo econométrico através do modelo de regressão múltipla na análise dos dados de receitas e despesas municipais colhidos

em pesquisa realizada junto ao Tesouro Nacional e à Secretaria de Finança do município de Vitória da Conquista.

Devido a presença do federalismo fiscal nas contas públicas, que consiste nas transferências intergovernamentais, foram utilizados as variáveis *part_UN* (participação da União nas transferências intergovernamentais) e *part_ES* (participação do Estado nas transferências intergovernamentais), para estimação do modelo.

A análise destas variáveis permite inferir que a variável *part_UN* não se mostrou significativa, mesmo que o sinal de seu coeficiente tenha se mostrado negativo que indica correta relação para redução da despesa com pessoal, pois com repasse financeiro da união poderia reduzir este gasto. A análise da variável *part_ES* também não se mostrou estatisticamente significativa, apresentando, também, sinal negativo de seu coeficiente o que indicaria redução na despesa com pessoal.

Esperava-se aqui que com as transferências intergovernamentais o efeito sobre a despesa com pessoal fosse estatisticamente significante para a redução desta despesa. O motivo pode estar associado ao aumento no número da folha de pagamento da prefeitura. Entretanto, o resultado supracitado não indica sinal de irresponsabilidade, pois a análise das variáveis *part_UN* e *part_ES* indica que mesmo que o resultado não tenha sido o esperado contribuiu para a redução do déficit com pessoal.

Contudo, a análise da variável *dummy*, a Lei de Responsabilidade Fiscal (*lrf*), foi possível constatar a eficácia quanto a redução na razão RCL/despesa com pessoal. O valor encontrado para *lrf* foi significativamente diferente de zero e o sinal de seu coeficiente mostrou-se negativo indicando a relação esperada para efeito da lei, ou seja, a Lei de Responsabilidade Fiscal, no cumprimento de seus objetivos para o município de Vitória da Conquista, contribuiu para a redução da despesa com pessoal. Essa redução ocorreu de forma discreta uma vez que o município já buscava o equilíbrio fiscal anterior a promulgação desta lei.

Desta forma, foi possível constatar a o efeito positivo da Lei de Responsabilidade Fiscal no controle da despesa com pessoal para o município em face da necessidade de redução da dívida pública.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004.

ALCÂNTARA, Gisele Oliveira de. **Responsabilidade fiscal significa irresponsabilidade social?** São Luiz: UFM, 2005. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina_PGPP/Trabalhos2/Gisele_Oliveira_Alc%C3%A2ntara189.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2012.

ALMAS, Rondinaldo Silva das. **Serviços e desenvolvimento em Vitória da Conquista/BA**. Vitória da Conquista, 2009. Disponível em: <rondinaldo.blogspot.com/> Acesso em: 17 de jul de 2013.

ANDRADE, Carlos Henrique Cêlho de. **Introdução ao EViews**. Rio Grande do Sul: UFRGS, 2009. 11 p. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/sabino/eco02007/aula1-2.pdf>> Acesso em: 22 jul. 2013.

BACEN. **Boletim do Banco Central do Brasil**. Brasília: BANCEN, 1996-2007. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?BOLETIMANO>>. Acesso em: 18 out. 2012.

BACEN. **Finanças Públicas**. Sumário dos Planos Brasileiros de Estabilização e Glossário de Instrumentos e Normas Relacionados à Política Econômico-Financeira. 6. Ed. Brasília: BACEN, 2008. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/finpub/indicep.pdf>>. Acesso em 14 set. 2012.

BAHIA. **Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado** – Exercício 2012. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2013. 560p. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/balancogeral_2012.pdf> Acesso em: 21 nov. 2012.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BENEVIDES, Claudia do Valle. **Um estado de bem-estar social no Brasil?** 2011. 97p. Dissertação (Mestrado em Economia)- Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/EBES_no_Brasil__2_dissertacao_benevides.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2012.

BONFANTI, Cristiane. Carga tributária brasileira é 67% maior do que a média da América Latina e supera 16 países ricos. **O Globo**, [Rio de Janeiro], 13 nov. 2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/carga-tributaria-brasileira-67-maior-do-que-media-da-america-latina-supera-16-paises-ricos-6718045>>. Acesso em: 05 jan. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto promulgado em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal. 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf> Acesso em: 11 dez. 2012.

BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Seção 1. p. 2745. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4320-17-marco-1964-376590-norma-pl.html>>. Acesso em: 03 dez. 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1. p. 20. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-norma-pl.html>>. Acesso em: 01 ago. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 abr. 2008. Seção 1. p. 5. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2008/lei-11653-7-abril-2008-573724-norma-pl.html>>. Acesso em: 05 dez. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.404 de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as sociedades por ações. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 dez. 1976. Seção 1. p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6404-15-dezembro-1976-368447-norma-pl.html>>. Acesso em: 18 jul. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que específica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 set. 1997. Seção 1. p. 20249. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9496-11-setembro-1997-365395-norma-pl.html>>. Acesso em: 18 set. 2012.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.118 de 23 de fevereiro de 2001. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que específica, de responsabilidade dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 fev. 1997. Seção 1. p. 20. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2001/medidaprovisoria-2118-28-23-fevereiro-2001-349607-norma-pe.html>>. Acesso em: 18 set. 2012.

BRASIL. Medida provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que específica, de responsabilidade dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 ago. 2001. Seção 1. p. 52. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2001/medidaprovisoria-2185-35-24-agosto-2001-390948-norma-pe.html>>. Acesso em: 22 jan. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Estado de Comunicação do Governo. **Brasil 1994 – 2002: a era do Real**. Brasília: SECOM, 2002. 468p. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes-1/brasil-1994-2002-a-era-do-real-1>>. Acesso em 22 nov. 2012.

BRUE, Stanley L. **História do Pensamento Econômico**. 6. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

COSTA, Carlos Eugênio Ellery Lustosa da. Sustentabilidade da Dívida Pública. In: SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Dívida Pública: a experiência brasileira** / Anderson Caputo Silva, Lena Oliveira de Carvalho, Otavio Ladeira de Medeiros (organizadores). Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. 502 p. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/livro/livro_eletronico_completo.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2013.

CUNHA, Ulisses Silva da. **Econometria: Multicolinearidade, Autocorrelação Serial, Heterocedasticidade, Equações Simultâneas**. Manaus: UFA, 2008. (Série técnica sobre econometria). Disponível em: <<http://www.arvorelab.ufam.edu.br/usc/datanalysis/multtopicusc.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2013.

ERCOLE, Leila. **Simplificação do sistema tributário e alterações nos rumos das políticas fiscais: uma análise através de um modelo aplicado de equilíbrio geral para o Brasil**. [s.l.] Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/26704/Dissertacao%20Leila%20Ercole.pdf?sequence=1>> Acesso em: 05 jun. 2013.

GIAMBIAGI, Fabio; ALEM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GIUBERT, Ana Carolina. **Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. 2005. 54p. Dissertação (Mestrado em Teoria Econômica)- Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

GORDON, Robert J. **Macroeconomia**, 7ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2000. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=abobBm09SIYC&pg=PA386&lpg=PA386&dq=quem+criou+expectativas+racionais&source=bl&ots=ds7B-X4NQp&sig=2cOV0tZY5zZ1h_YHfzwTueI2QxM&hl=pt-BR&sa=X&ei=dKz2UfiQDIuE9QTOIIGYBQ&ved=0CDEQ6AEwAQ#v=onepage&q=quem%20criou%20expectativas%20racionais&f=false> Acesso em: 12 mar. 2013.

GUJARATI, Damodar N. **Econometria Básica**. 3. ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

GUJARATI, Damodar N. **Econometria Básica**. Tradução da 3. ed. São Paulo: Elsevier, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades@**. 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/index.php>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

JALORETTO, Cláudio. **Senhoriagem e Financiamento do Setor Público**. Brasília: UNB: 2005. 115 p. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4951/1/2005_C1%20C3%A1udio%20Jaloretto.pdf> Acesso em: 23 fev. 2013.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 1982.

Khair, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras**. Brasília; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: BNDES, 2000.

LADEIRA, Wagner Junior; MAEHLER, Alisson Eduardo; NASCIMENTO, Luís Felipe Machado do. Logística reversa de defensivos Agrícolas: Que fatores influenciam na Consciência ambiental de Agricultores gaúchos e mineiros. **Revista de Economia e Sociologia Rural** [online]. 2012, vol.50, n.1, p. 157-174. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/resr/v50n1/a09v50n1.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

LAGE, Kleber Maciel. **Orçamento Público: O Planejamento Federal no Processo Orçamentário Brasileiro - Planos Plurianuais 1991-2003**. Brasília: FGV, 2004.

LIMA, Leonardo Bonfim de. **Um teste de especificação correta em modelos de regressão beta**. 2007. 107p. Dissertação (Mestrado em Estatística)- Universidade Federal de Recife, Recife, 2007. Disponível em: <<http://www.ufpe.br/ppge/images/dissertacoes/dissertacao079.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2013.

LOPREATO, Francisco Luiz C.. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. **Texto para Discussão**. IE/Unicamp, n. 94. Campinas, março, 2000. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1724&tp=a>>. Acesso em: 22 nov. 2012.

LUIZ, W.; PIRES, J. B. F. S.; DESCHAMPS, J. A. **LRF fácil: guia contábil da Lei de Responsabilidade: para aplicação nos municípios**. Brasília: CFC, 2003. Disponível em: <<http://www.portalcfc.org.br/biblioteca/edicoes/>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

MARINHEIRO, Carlos Fonseca. **O teorema da equivalência ricardiana: discussão teórica**. Coimbra: Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, 1996. Disponível em: <http://gemf.fe.uc.pt/workingpapers/pdf/1996/gemf96_3.pdf> Acesso em: 12 maio 2013.

MARQUES JUNIOR, Liderau do Santos. **Equivalência ricardiana e os efeitos da Política Fiscal na economia brasileira**. Porto Alegre: FEE: 2012. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/download/tds/109.pdf>> Acesso em: 12 dez. 2012.

MENEZES, Rafael Terra de. **Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal Sobre os Componentes de Despesa dos Municípios Brasileiros (1998-2004)**. 2006. 127p. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada)- Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2006. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96131/tde.../Menezes.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2012.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo, DEBUS, Ilvo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 3. ed. Brasília: Tesouro Nacional, [200-]. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>>. Acesso em: 3. mar 2012.

NUNES, Márcia Faria da Rocha. **Orçamento Participativo: numa Unidade Hospitalar no Município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: UCM, 2009. Disponível em: <http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/k210448.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2013.

PIO, Diego. **PLANO REAL: 1994-2000**. [s.l.]: [s.n]. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/plano-real-1994-2000/23426/>> Acesso em: 17 nov. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA. **Crescimento**. [Vitória da Conquista]: PMVC, 2011. Disponível em: <<http://www.pmvc.ba.gov.br/v2/crescimento/>> Acesso em: 01 jun. 2013.

RESENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público**: uma abordagem introdutória. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2009.

ROSSETTI, José P. **Política e Programação Econômica**. São Paulo: Atlas, 1987.

SATOLIN, R.; JAYME JR, F. G.; REIS, J C. Lei de Responsabilidade Fiscal e Implicações na Despesa de Pessoal e de Investimentos nos Municípios Mineiros: Um Estudo com Dados em Pínel Dinâmico. **Estudos Econômicos**, São Paulo, n. 4, p. 895-923, out/dez. 2009. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ee/article/view/35995/38712>>. Acesso em: 22 nov. 2012

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (BRASIL). **Finanças do Brasil (FINBRA). Dados contábeis dos municípios**. Brasília, DF. (1997-2011). Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 2 abr. 2013.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Investigação sobre a sua natureza e suas causas. São Paulo: Nova Cultural, 1997. 479 p.

VIEIRA NETO, Paulo. **Glossário estatístico**. [s.l.]. [200-] Disponível em: <http://uni.educacional.com.br/up/59960001/3103751/Glossario_Estatistica_Geral.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2013.

WOOLDRIDGE, J.M. **Introdução à econometria**: uma abordagem moderna. Tradução da 4 ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

WOOLDRIDGE, J.M. **Introdução à econometria**: uma abordagem moderna. Tradução da 4 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.