

REFLEXOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

José Fernandes da Costa

Faculdade de Ciências Contábeis Machado de Assis (FAEMA-RJ)

fnandes@uol.com.br

RESUMO

Muitos países têm adotado mecanismos para controlar o endividamento e o aumento dos gastos públicos. Como exemplos, podemos citar Estados Unidos, Nova Zelândia, Argentina e o próprio Brasil (que aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Este artigo discute os efeitos da LRF para a redução do endividamento dos 26 Municípios brasileiros capitais de estado, a partir de sua implementação em 2000. Os dados utilizados cobrem o período de 1999 a 2004. Nossos principais resultados são os seguintes. A LRF não se confirma como um mecanismo institucional para a redução do endividamento público. Há evidências de que o limite de endividamento estabelecido pela LRF estava muito acima dos resultados médios encontrados. Em outras palavras, o teto do endividamento estava bem acima do endividamento corrente das cidades brasileiras não impondo nenhuma restrição à dívida corrente das capitais. Os dados também sugerem que a LRF foi criada apenas para controlar os municípios mais endividados, dos quais São Paulo se destaca com o mais alto endividamento.

Palavras-chave: Endividamento público. Mecanismos de redução. LRF.

Área temática: Contabilidade Governamental e do terceiro setor

1. INTRODUÇÃO

Para a economia de um país, os efeitos dos déficits públicos e o acúmulo de dívidas podem gerar menor crescimento do PIB e elevação das taxas de juros. Com dívida maior, aumenta o custo de captação do Governo, elevando as taxas de juros (Dornbusch; Fischer, 1982). A elevação dos juros causa um *crowding out* dos investimentos privados (aumenta o custo do investimento privado), reduzindo o crescimento econômico.

No Brasil, após sucessivos déficits fiscais e medidas de ajustes fiscais de curto prazo, foi promulgada em maio de 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para disciplinar os gastos públicos e controlar o endividamento do governo. A LRF é uma norma orçamentária para conter os déficits públicos e o endividamento e que se espelha em normas de países como os Estados Unidos e a Nova Zelândia, com o intuito de atingir um equilíbrio fiscal. A LRF impõe limites para o endividamento público e todos os aspectos de finanças públicas. Como consequência ao cumprimento das normas, há um ajuste fiscal que poderá levar a uma maior disponibilidade de recursos a serem aplicados para a melhoria dos serviços públicos. A LRF delimita os gastos públicos com o endividamento e com pessoal, além de controlar os aspectos orçamentários desde sua elaboração até a sua execução, através de uma ação planejada e transparente. Em relação ao limite de endividamento, a LRF fixa que a dívida consolidada líquida não poderia ultrapassar a receita líquida corrente na proporção de duas vezes para os Estados e o Distrito Federal, e na proporção de 1,2 vez para os Municípios. Diferentemente de tentativas anteriores para limitação dos gastos públicos, a LRF trouxe como inovação o planejamento governamental via orçamento e a punição para os maus gestores públicos.

Assim, este trabalho tem como objetivo analisar se a implantação da LRF, a partir de 2000, teve efeito sobre a redução do endividamento. Para tanto, usa-se uma amostra composta pelos 26 Municípios brasileiros capitais de estado para o período de 1999 a 2004. Buscam-se evidências dos efeitos da LRF na redução do endividamento público.

Esta pesquisa se divide em cinco capítulos mais a presente introdução. O capítulo seguinte apresenta possíveis elementos que influenciam no endividamento dos entes Estados e Municípios e fatores estudados na literatura sobre o déficit público. O capítulo três apresenta a LRF como uma variável explicativa do endividamento nos Municípios Brasileiros e períodos estudados. O capítulo quatro apresenta a metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa. O penúltimo capítulo discute os dados e o estudo econométrico. O último capítulo apresenta as conclusões do estudo.

2. REVISÃO DA LITERATURA

Até a década de 80, algumas teorias, como a Lei de Wagner, de 1890, ou Lei dos dispêndios públicos crescentes (Gandhi, 1971), e outras da oferta e demanda por políticas públicas, buscavam explicar o acúmulo de dívidas resultantes das ações do governo. O modelo *tax smoothing* (Barro, 1979), por exemplo, explica que o déficit público é resultante das ações do governo para diminuir os problemas com as variações dos tributos. Alesina & Perotti (1994) encontram evidências empíricas que explicam os déficits pelas ações dos governantes – *benchmark*. Os fatores político-institucionais, tais como o sistema eleitoral, as instituições orçamentárias e a forma federativa, também buscavam explicar o avanço da expansão dos gastos, o déficit e o endividamento público.

2.1 Posicionamento Dos Gastos Dos Municípios

Com a introdução da correção monetária sobre os títulos públicos através da Lei 4.320/64, surge a possibilidade para o governo financiar seu déficit com a emissão destes títulos. Com isso, a evolução da dívida pública fica atrelada à taxa de câmbio e sua flutuação, levando ao aumento da dívida quando há desvalorização cambial.

A partir da década de 70, o endividamento público municipal tem início no Brasil com a descentralização política e administrativa e com a captação de recursos externos. O Federalismo fiscal também contribui para o endividamento porque a Constituição Federal define as repartições de receitas entre os entes da Federação, mas não define as ações de cada ente na prestação de serviços públicos (Mendes, 2002). Percebe-se que pressões da sociedade pela expansão dos gastos dos governos subnacionais também concorrem para o déficit fiscal. Corroboram o estudo realizado por Velasco (1997) em que os governos subnacionais tomam decisões de gastos sem a disponibilidade da receita própria para cobrir os mesmos.

Além disso, os Governos subnacionais podem usar a dívida como fator estratégico (Alesina & Tabellini, 1987). Visto que a União socorre os estados e municípios ao longo das décadas, pode-se citar a Lei de número 7.976 de 1989 e a Lei número 8.727 de 1993. Em 1997, com a Lei de número 9.697, ocorre outro auxílio da União aos governos locais, mas desta vez através de contratos e prevendo penalidades.

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

Por todos esses motivos, a LRF pode ser considerada uma importante instituição para a disciplina fiscal dos entes da federação, pois, dentre seus inúmeros objetivos, destaca-se o controle do endividamento através de regras e limites.

Para acompanhar o endividamento dos Municípios aqui estudados, verificou-se através de informações geradas pela Secretaria do Tesouro Nacional com o título “Perfil e evolução das finanças Municipais” que a dívida evoluiu no período de 1998 a 2004 de R\$ 17,5 bilhões para R\$ 47,8 bilhões. Tomando como parâmetro a receita bruta, a dívida corresponde a: 107,2% para os municípios com população superior a 1.000.000; 22,4% para os municípios com população entre 300.000 e 1.000.000; 12,6% para os municípios com população entre 50.000 e 300.000; e 4,6% para os municípios com população abaixo de 50.000. Analisando a variação acumulada da dívida para o período em questão, os municípios com população superior a 1.000.000 de habitantes tiveram 187% de aumento e a dívida passou de R\$ 14,1 bilhões para R\$ 40,1 bilhões.

A partir dessas informações, a tabela 1 abaixo foi elaborada pormenorizando apenas os dados referentes aos Municípios capitais de estado, evidenciando que o Município de São Paulo representava, em 1999, 68,33% da dívida total da amostra, chegando em 2004 com 76,28% da dívida total da amostra. O Rio de Janeiro representava, em 1999, 15,86% e, em 2004, 11,70% da dívida total da amostra. Os dois juntos correspondem a 87,98 % da dívida total em 2004. Os outros municípios capitais dos Estados representam 12,02%.

Tabela 1: Participação dos municípios capitais na dívida total

Capitais dos Estados	1999	2000	2001	2002	2003	2004
São Paulo	0,683353	0,665561	0,713923	0,718848	0,744880	0,762805
Rio de Janeiro	0,158696	0,164688	0,112064	0,143478	0,121042	0,117046
Manaus	0,007271	0,003795	0,003532	0,003392	0,000749	0,002241
Belo Horizonte	0,023764	0,028608	0,028551	0,022343	0,021391	0,020623
Curitiba	0,013510	0,014849	0,012252	0,014984	0,011817	0,007481
Porto Alegre	0,005837	0,008164	0,006657	0,013108	0,011872	0,010718
Fortaleza	0,007428	0,010530	0,006945	0,004222	0,002945	-0,001085
Recife	0,018012	0,016067	0,009868	0,002323	0,004515	0,006170
Salvador	0,025536	0,021212	0,055999	0,039870	0,032058	0,039352
Vitória	-0,000081	0,000874	0,000406	0,001822	0,001647	0,001449
Goiânia	0,004893	0,015671	0,014705	0,011757	0,011911	0,000955
Belém	0,003296	0,002714	0,001543	0,000923	0,000506	-0,000173
Maceió	0,013953	0,015917	0,012492	0,005467	0,003207	0,008701
São Luís	0,002757	0,002983	0,002235	0,001510	0,002896	0,000857
Natal	0,003633	0,004732	0,003144	0,003182	0,002350	0,001355
Campo Grande	0,004525	0,002638	0,000768	0,000964	0,001121	0,001645
Cuiabá	0,010968	0,008070	0,007135	0,007305	0,008336	0,008686
Florianópolis	0,003959	0,002622	0,000190	0,001859	0,002599	0,002285
Aracaju	0,003880	0,003417	0,003109	0,001532	0,001529	0,000000
João Pessoa	0,000000	0,001552	0,000785	-0,000497	0,001147	0,000935
Teresina	0,001919	0,002073	0,001002	0,001300	0,000622	0,000654
Porto Velho	0,000000	0,000596	0,000961	0,000156	0,007206	0,006226
Macapá	-0,000170	-0,000224	-0,000584	-0,000492	0,000698	0,000628
Rio Branco	0,001328	0,001734	0,002100	0,001292	0,001361	0,000793
Boa Vista	0,000630	0,000517	0,000104	-0,000628	0,001682	0,000024
Palmas	0,001103	0,000639	0,000113	-0,000020	-0,000086	-0,000374

Fonte: FINBRA. A tabela foi elaborada pelos autores do presente trabalho

2.2 Instituições orçamentárias

As instituições orçamentárias são todas as regras e formas de regulação que incluem a elaboração, a sanção e a execução do orçamento como mencionam Alesina e Perotti (1996). Também são identificadas como instituições orçamentárias que regem o procedimento as instituições hierárquicas e as instituições colegiadas. Na primeira, a elaboração do orçamento é de competência do Primeiro Ministro ou Ministro da Fazenda, limitando o legislativo para apresentar emendas. Na segunda, ambos o executivo e o legislativo participam igualmente. Evidências empíricas demonstram que os resultados fiscais, considerando a disciplina e o ajuste fiscal, são maiores para as instituições hierárquicasⁱ. Comparando-se com as instituições colegiadas, a transparência dos procedimentos orçamentários leva à disciplina fiscal.

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

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

2.3 Regras Fiscais

São mecanismos legais que visam ao controle dos déficits públicos através de variáveis fiscais. Existe uma ampla literatura nesta área. Assim sendo fica além dos limites deste estudo fazer uma síntese.ⁱⁱ

Para tentar reduzir a expansão ou controlar o equilíbrio fiscal, muitos países adotaram regras fiscais de forma direta, impondo limites para o endividamento, e de forma indireta, limitando o grau de gastos ou déficit público. Entre eles destacam-se alguns países da Europa, assim como Estados Unidos e Nova Zelândia.

Em relação à efetividade das regras fiscais, Inman (1996) encontra evidências empíricas nos estados americanos e propõe um modelo para as regras fiscais considerando-as fracas ou fortes.

2.3.1 Estados Unidos

Nos Estados Unidos foram implementadas regras fiscais com resultados expressivos. Em 1985, foi implementada a *Lei Gramm-Rudman-Holings*, sobre o equilíbrio do orçamento e controle do déficit, que visava à redução do déficit gradual para 5 anos. Surge também em 1990, o *Budget Enforcement Act* (BEA) que visava a controlar os gastos e receitas, impondo limites anuais sobre os gastos e restrições a novas Leis.

2.3.2 Nova Zelândia

A regra fiscal neozelandesa surgiu em 1994, com o *Fiscal Responsibility Act* (FRA). Sua essência é a transparência das contas públicas, tendo como objetivos: maior visibilidade das políticas públicas, fiscais e econômicas; o orçamento como uma peça de planejamento em longo prazo; análise antecipada do impacto agregado do orçamento; emissão de relatórios fiscais; e apresentação de uma linguagem acessível aos parlamentares e ao cidadão.

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

2.3.3 União Européia

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

3. FATORES QUE INFLUENCIAM NO ENDIVIDAMENTO

3.1. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A Lei de Responsabilidade Fiscal promulgada em maio de 2000 é uma instituição importante para o sistema de finanças públicas. Seu contexto de surgimento está relacionado a um período em que havia a necessidade de impor limites e metas aos gestores da política fiscal. Era preciso diminuir o déficit fiscal e o acúmulo de dívidas para que houvesse uma atitude fiscal responsável. A promulgação da LRF teve como uma de suas principais causas promover o controle da dívida pública brasileira.

A sustentabilidade da LRF reside no planejamento governamental, responsabilização, transparência e controle. É uma das respostas para os problemas de disciplina fiscal conter o déficit e o endividamento, enfrentada pelos entes da federação. O planejamento governamental ganha importância porque este tem como instrumentos o Plano

Plurianual de Investimentos (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), e o orçamento também ganha importância. Uma de suas principais preocupações é questionar se o teto estabelecido pela lei é possível de ser cumprido pelos municípios. A LRF disciplina o relacionamento entre os entes federativos e entre os poderes e a participação popular é consagrada.

Com a LRF, há uma necessidade de planejamento e transparência do orçamento público. Por isso, os municípios precisam adaptar-se ao cumprimento de seus dois principais indicadores: a relação entre a despesa de pessoal com a receita corrente líquida e dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida. Esses são indicadores que influenciam direta ou indiretamente a dívida pública.

A LRF impõe normas sobre: planejamentos orçamentários, financeiros e econômicos; dívida e endividamento; despesas com pessoal; estimativas do impacto das despesas no orçamento e no financeiro; receitas para as despesas obrigatórias continuadas; transparência; controle social; e fiscalização, discutidos a seguir.

3.2 Regras para o Endividamento e Dívida

A LRF versa nos artigos 29 a 42 sobre a proibição da União de conceder empréstimos ou refinar a dívida dos Estados e Municípios, impõe limites para a dívida consolidada, cria procedimentos de controle e aplicações de penalidades. No artigo 52, da Constituição Federal, a competência é privativa do Senado Federal para fixar os limites da dívida consolidada. O Senado Federal, através da resolução número 40 de 2001, fixou os limites para os Estados e Municípios, na proporção de duas vezes a receita corrente líquida para os Estados e Distrito Federal e de 1,2 vez para os Municípios e prazo para o enquadramento de quinze anos para os Estados e Municípios que estivessem, em 31 de dezembro de 2001, superior ao limite fixado. Fixou também a razão de 1/15 à redução do excedente. O Senado Federal edita a resolução número 20 de 2003 prorrogando o prazo para o enquadramento até 01.05.2005.

Quanto aos ajustes sobre o limite excedido, ocorrerá o monitoramento quadrimestral para o cumprimento do limite; deverá ser eliminado todo o excesso até o término do terceiro quadrimestre, e 25% no final do primeiro quadrimestre. Permanecendo o excesso, o ente ficará proibido de realizar operações de crédito tanto interno como externo. Impõe-se também a necessidade de resultados primários para recondução da dívida ao limite e limitação de empenho. Além disso, o ente fica proibido de receber transferências voluntárias caso não cumpra os prazos. É instituída a “Regra de Ouro”, proibição de contrair empréstimos para as despesas correntes. Destacando-se os mecanismos de controle das finanças públicas para os anos de eleição.

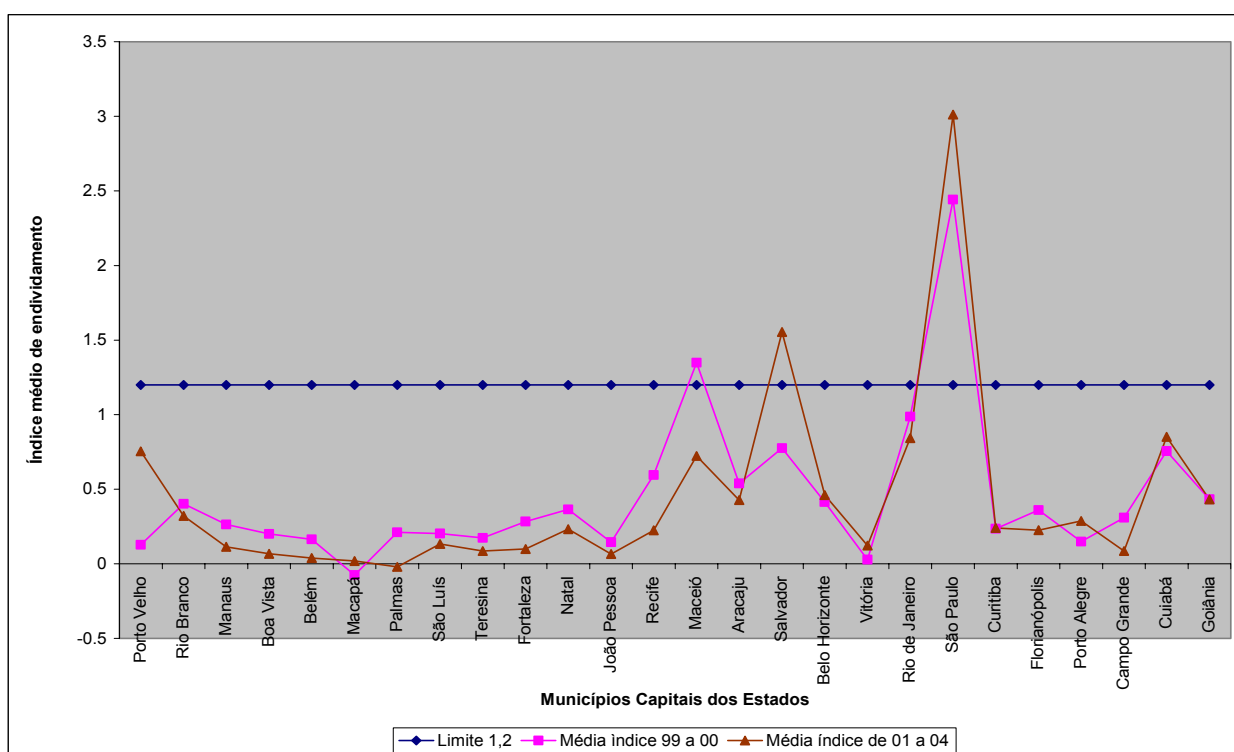
No gráfico 1 abaixo, está demonstrada a média do índice de endividamento DCL/RCL no período de 1999 a 2000 antes da LRF e do período de 2001 a 2004 depois da LRF com relação ao limite de 1,2 estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Anteriormente a LRF, o município de São Paulo, capital do Estado de São Paulo, estava com a média do índice de endividamento de 2,44, estando portanto, acima do limite em 1,24 que corresponde ao percentual de 103,33%. O município de Maceió, capital do Estado de Alagoas, estava com a média do índice de endividamento de 1,35, estando portanto, acima do limite em 0,15 que corresponde ao percentual de 12,50%. Os demais municípios estavam abaixo do limite.

Analisando o período posterior a LRF, verifica-se que o município de São Paulo estava com a média do índice de endividamento de 3,01, estando portanto, acima do limite em 1,81 que corresponde ao percentual de 150,83%. O município de Salvador estava com a média do índice de endividamento de 1,55, estando portanto, acima do limite em 0,35

que corresponde ao percentual de 29,16%. Os demais municípios continuavam abaixo do limite.

Isto demonstra que o limite estabelecido pela LRF estava muito acima da realidade fiscal dos municípios capitais dos estados Brasileiros, com exceção para o município de São Paulo que apresentava um índice de endividamento muito acima deste limite, concentrando um percentual bem maior sobre a dívida total. Este fato também é constatado por Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006).



Fonte: FINBRA (elaborado pelo autor)

Gráfico 1: Índice médio de endividamento (DCL/RCL)

3.3 Regras para a despesa com pessoal

São de caráter obrigatório e fazendo uma análise total das despesas na maioria dos Estados e Municípios, percebe-se que há maior representatividade. Várias regras institucionais ao longo do período buscaram o controle desta despesa, impondo limites. Atualmente o limite para a União é de 50% da receita corrente líquida e para os Estados e Municípios 60% da receita corrente líquida. A LRF impõe sanções e punições para os gestores públicos. Rocha e Giuberti (2004) encontram evidências empíricas que confirmam positivamente o efeito da LRF em controlar as despesas com pessoal.

3.4 Regras para o planejamento governamental

O planejamento tem como objetivo otimizar os recursos disponíveis para a administração pública. Visa o controle dos déficits orçamentários, equilíbrio entre as receitas e despesas e controle da dívida pública.

O resultado primário é utilizado como parâmetro para a execução orçamentária. Determina a inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de metas fiscais para os anos subsequentes e que haja a compatibilidade entre o orçamento e as metas fiscais na Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) apresentará reserva de contingência, tendo como base a receita corrente líquida, para atender os passivos contingentes e as imprevistos

fiscais, as receitas e despesas da dívida pública mobiliária ou contratual. As renúncias de receitas e o aumento dos gastos de duração continuada deverão apresentar medidas de compensação.

3.5 Regras sobre a transparência

A LRF descreve o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal que deverão ser publicados. Viu-se que a literatura sobre a transparência menciona que quanto mais transparentes os atos dos gestores públicos, mais a sociedade participa das decisões, exigindo que ajam de forma mais responsável e impondo-lhes restrições ao não publicarem alguns demonstrativos.

A Lei atribui ao Ministério da Fazenda, que tem interesse no equilíbrio fiscal, a função de monitorar os municípios quanto à aplicação das normas existente na LRF. Também disciplina como os entes da federação e os seus poderes deverão se relacionar. A transparência fiscal levará a um maior controle da sociedade, importante para explicar a expansão dos gastos públicos.

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

3.6 eleição

As eleições são fatores que influenciam o comportamento dos governantes de uma forma disciplinadora porque os eleitores escolhem aqueles que acham preparados para representá-los, diminuindo a ação oportunista dos governantes, o que é corroborado pelos estudos realizados por Meneguín e Bugarin (2001).

A LRF institui mecanismos de controle para as finanças públicas no período de eleições, buscando dirimir a ação oportunista dos governantes.

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

No estudo de Persson & Svensson (1989) o governante atual tomará atitudes para influenciar as decisões do próximo governo. Percebendo que será substituído aumentará a dívida.

4. METODOLOGIA

Este trabalho objetiva analisar a existência de uma relação direta entre a implantação da LRF e a redução do endividamento dos 26 Municípios brasileiros capitais de estado. Nele considera-se o indicador proposto pela LRF que é a relação da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida. Para isso, serão utilizados dados obtidos nos demonstrativos contábeis e financeiros da Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA).

4.1 Amostra

Serão utilizados como amostra todos os 26 Municípios Brasileiros capitais de estado. Estabeleceu-se este critério para definir que Municípios fariam parte da amostra por se considerar que tais municípios são mais semelhantes e por serem as capitais consideradas mais capazes de exercer maior pressão política sobre o Governo Federal.

Para a confecção da pesquisa serão utilizados os dados anuais. Os dados das finanças municipais foram extraídos da Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA), do PIB per capita do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no período de 1999 a 2004. Os valores serão reajustados pelo índice geral de preços (IGP-DI) fornecido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Para os dados eleitorais, serão utilizados os dados do Laboratório de Estudos Experimentais – Leex/IUPERJ. Para os dados relativos ao Risco Brasil e Taxa real de juros, serão utilizados os dados do IPEA DATA.

4.2 Descrição das Variáveis

Foram escolhidas as variáveis descritas a seguir por serem consideradas determinantes para o comportamento fiscal dos municípios. Estas variáveis são constituídas por fatores econômicos, políticos e institucionais que poderão explicar se houve ou não um aumento no déficit ou no endividamento.

São elas: 1) variável dependente: **Endividamento** – representado na fórmula por “End”, refere-se à relação da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida; 2) variáveis explicativas: **Lei de Responsabilidade Fiscal** – representada na fórmula por “LRF” – os efeitos da LRF serão demonstrados pela variável *dummy*, que assumirá o valor 1 (um) para os anos posteriores à implantação da lei e o valor 0 (zero) para os anos anteriores à implantação da lei; **Eleição** – representada na fórmula por “eleição” – o ciclo eleitoral é capturado pela *dummy* que recebe valor 1 (um) para o ano em que se realizam eleições e valor 0 (zero) para o ano em que não há eleições.; 3) variáveis de controle: **PIB Per Capita** – representado na fórmula por “PIBPER” – serve para comparar os municípios estudados de forma a controlar a heterogeneidade regional, os possíveis efeitos no comportamento fiscal e o impacto das condições macroeconômicas na variável dependente; **Risco Brasil** – representado na fórmula por “RiscoBrasil” – serve para controlar os efeitos da taxa de juros sobre a dívida, medida pelo EMBI (Emerging Market Bond Index Plus) e produzido por J. P. Morgan. É a diferença entre as taxas de juros dos títulos públicos Brasileiros e as taxas de juros dos títulos públicos dos Estados Unidos; **Taxa Real de Juros** – representado na fórmula por “TaxaRealJuros” – mede o impacto dos juros reais sobre a dívida.

Visando amenizar o efeito da heteroscedasticidade das variáveis neste estudo, estas foram convertidas para logaritmo neperiano. As variáveis endividamento e PIB per capita foram atualizados a valores de 2004 pelo IGP-DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna).

4.3 Modelo Econométrico

Para analisar o efeito das variáveis explicativas e variáveis de controle, este estudo será baseado no seguinte modelo:

$$\text{End}_{i,t} = \beta_{0i,t} + \beta_1 \text{LRF}_{i,t} + \beta_2 \text{Eleição}_{i,t} + \beta_3 \text{PIBPER}_{i,t} + \beta_4 \text{RiscoBrasil}_{i,t} + \beta_5 \text{TaxaRealJuros}_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

Sendo $i = 1, \dots, N$ para cada unidade seccional e $t = 1, \dots, T$ para cada unidade temporal da amostra. A análise dos resultados será feita em dados em painel utilizando três métodos: efeitos aleatórios, efeitos fixos e dados agrupados (*pooled* – não considera as características de painel da amostra). Este tipo de análise permite um tipo de investigação que não pode ser apenas identificado com cortes transversais ou séries temporais (Pindyck e Rubinfeld, 2004).

Assim, com a ferramenta dados em painel é possível trabalhar os dados observados dos diversos municípios ao longo de diferentes períodos de tempo, permitindo ainda verificar as possíveis diferenças institucionais entre os municípios investigados.

As hipóteses a serem testadas com o modelo econométrico com variáveis qualitativas *dummy* são as seguintes:

H0 (hipótese nula): não houve alteração do endividamento após a implantação da LRF.

H1 (hipótese de validação): houve diminuição do endividamento após a implantação da LRF.

Visando diminuir o efeito da dispersão das variáveis neste estudo, estas foram convertidas para logaritmo neperiano. As variáveis endividamento e PIB per capita foram atualizados a valores de 2004 pelo IGP-DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna).

5. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Conforme visto anteriormente nos dados apresentados, surge um questionamento em relação ao limite sobre endividamento imposto pela LRF. A maioria dos municípios da amostra está abaixo do limite imposto, por isso é necessário questionar se a LRF influenciou a redução do endividamento.

Buscando responder ao questionamento, os resultados das estimações serão apresentados considerando três métodos: efeitos fixos, efeitos aleatórios e *pooled*. Os métodos responderão se há uma relação entre a implantação da LRF e a redução do endividamento dos municípios capitais dos estados.

O resultado apresentado no modelo da tabela 2 abaixo indica que as variáveis políticas, econômicas e institucionais não são significantes estatisticamente ao modelo, com exceção dos PIB per capita.

Tabela 2: Resultado do modelo de painel – Efeito: *Pooled*

Variável	Coefficiente	erro padrão	estatística t	p-valor
C	0.21839	0.815482	0.267805	0.7892
LRF	-0.052449	0.145891	-0.359506	0.7197
ELEICAO	-0.088893	0.179958	-0.493967	0.6221
PIBPER	0.096533	0.047438	2.034922	0.0437
RISCOBRASIL	-0.000186	0.000307	-0.604712	0.5463
TAXAREALJUROS	-0.000595	0.027668	-0.021494	0.9829
R-quadrado	0.047622	F-estatístico		1.470099
R-quadrado ajustado	0.015228	Prob(F-estatístico)		0.203032

Fonte: Elaborada pelo autor

A variável LRF não apresenta valor significativo estatisticamente embora o sinal esteja de acordo com o esperado. A explicação para que esta variável não tenha sido significativa é que a grande maioria dos municípios capital dos estados já estava abaixo do limite máximo especificado em 1999, com exceção de São Paulo, que apresentou o percentual de 103,30% acima do limite e o município de Maceió com o percentual de 12,50% acima do limite. No exercício de 2004, também se confirma que a grande maioria dos municípios capital dos estados estava abaixo do limite máximo. Os resultados encontrados por Menezes (2006) confirmam que a Lei não foi significativaⁱⁱⁱ. Os limites impostos pela LRF e pelas resoluções 40 e 43 do Senado tinham o enfoque nos estados e nos grandes municípios.

A variável eleição não foi estatisticamente significativa, embora tenha apresentado sinal esperado. Ou seja, era de se esperar que no período anterior às eleições houvesse uma redução do índice de endividamento, conforme estudo de Meneguín e Bugarin (2001).

A variável PIBPER apresentou sinal de acordo com o esperado e foi significativa estatisticamente a 5%. O coeficiente obtido tem baixo valor absoluto,

significando que o aumento de uma unidade nessa variável resultará em um aumento de 0,096533 no índice de endividamento.

A variável risco Brasil apresentou sinal contrário ao esperado, ou seja, era esperado que quanto maior o risco, maior seria o crescimento da dívida tendo impacto no aumento do endividamento, entretanto, não foi estatisticamente significativa.

A variável explicativa taxa real de juros apresentou sinal contrário ao esperado, porque a taxa influencia diretamente o crescimento da dívida, entretanto, não foi estatisticamente significativa.

Por fim, os resultados apresentados sobre o índice de endividamento dos municípios capitais dos estados sugerem que a LRF não contribui de forma efetiva para a redução do endividamento, visto que antes da vigência da LRF a maioria dos municípios capital dos estados já estava abaixo do limite máximo estabelecido e que este limite não foi imposto para a média geral dos municípios analisados, mas para aqueles que representavam, em média, um elevado endividamento. Corroboram com estes resultados os obtidos por Menezes (2006). Os Municípios com uma população superior a 1.000.000 de habitantes e orçamentos vultuosos podem conseguir mais crédito, portanto, aumentar o endividamento como São Paulo e Rio de Janeiro.

O resultado apresentado no modelo da tabela 3 abaixo corrobora com os dados da tabela 2 com exceção do PIBPER que não foi significativo.

Tabela 3: Resultado do modelo de painel – Efeito: Aleatório

Variável	Coefficiente	erro padrão	estatística t	p-valor
C	0.608975	0.948502	0.642039	0.5218
LRF	-0.063848	0.121341	-0.52619	0.5995
ELEICAO	-0.097939	0.148301	-0.660405	0.5100
PIBPER	0.057899	0.076702	0.754861	0.4515
RISCOBRASIL	-0.0002	0.000252	-0.794079	0.4284
TAXAREALJUROS	-0.002214	0.022808	-0.097075	0.9228
R-quadrado	0.035748	F-estatístico		1.08997
R-quadrado ajustado	0.002951	Prob(F-estatístico)		0.368422

Fonte: Elaborada pelo autor.

Por fim, o resultado apresentado no modelo da tabela 4 abaixo indica que as variáveis políticas, econômicas e institucionais não são significantes estatisticamente no modelo, com exceção de PIBPER confirmado com os dados da tabela 2. Com relação à tabela 3, confirmaram-se os dados exceto o PIBPER. O F-estatístico desse modelo foi significativo, mas a única variável explicativa do modelo é a variável PIBPER.

Tabela 4: Resultado do modelo de painel – Efeito: fixo

Variável	Coefficiente	erro padrão	estatística t	p-valor
C	5.910236	2.637601	2.240762	0.0269
LRF	-0.239065	0.146246	-1.634684	0.1047
ELEICAO	-0.245532	0.163512	-1.501618	0.1358
PIBPER	-0.462444	0.253407	-1.824907	0.0705
RISCOBRASIL	-0.000405	0.00027	-1.503479	0.1353
TAXAREALJUROS	-0.025587	0.025266	-1.012701	0.3132
R-quadrado	0.472102	F-estatístico		3.636846
R-quadrado ajustado	0.342291	Prob(F-estatístico)		0.0000

Fonte: Elaborada pelo autor.

Comparando os resultados dos modelos pesquisados, o modelo de efeito fixo apresentou os mesmos resultados do modelo *pooled*, ou seja, a única variável explicativa do modelo foi a variável PIBPER.

Comparando os resultados do modelo de efeito fixo com o modelo aleatório, a divergência ocorrida foi a variável PIBPER, que no modelo fixo foi significativa, embora marginalmente.

A principal diferença entre o efeito aleatório e fixo é o fato do efeito estar ou não correlacionado com as variáveis explicativas do modelo. Para definir qual o estimador mais consistente e eficiente poderia ser utilizado o teste WU-HAUSMAN.

Como o resultado das variáveis explicativas não foi significativo estatisticamente, não há necessidade de se realizar o teste.

6. CONCLUSÃO

O déficit público pode ser explicado por fatores políticos e institucionais além dos fatores econômicos. Tratou-se desses fatores determinantes sobre o endividamento dos 26 municípios capitais dos estados. Analisando o problema de endividamento excessivo, verificou-se que este não representa a maioria dos municípios da amostra. O índice de endividamento que é DCL/RCL média para a maioria dos municípios apresentou-se abaixo do limite máximo imposto pela LRF que é 1,2 da RCL. Pode-se considerar que o limite imposto para o endividamento pela LRF seria atender àqueles mais endividados e com gastos elevados.

Conforme analisado no período anterior e posterior a LRF, há uma concentração da dívida consolidada líquida, que na amostra dos municípios capitais dos estados correspondem a São Paulo e Rio de Janeiro, concentrando juntos o percentual anterior a LRF de 84,19% e posterior a LRF de 87,98%.

O modelo avaliou o impacto da LRF sobre o índice DCL/RCL e considerou fatores institucionais, políticos e econômicos. O resultado apresentado mostra que a LRF não é significativa estatisticamente. Este resultado pode ser justificado pelo fato dos índices da maioria dos municípios analisados estarem abaixo do limite imposto antes da vigência da LRF e posterior a sua implementação, alertando para a fórmula utilizada para definir este limite.

Então, como analisado na amostra, o problema de endividamento excessivo é concentrado em um pequeno número de municípios e percebe-se que o limite estabelecido pela LRF criado foi para tentar disciplinar este pequeno número de municípios, cujo caso mais expressivo foi o do município de São Paulo. Assim, constata-se que a LRF não foi efetiva para a redução do índice de endividamento, o que é corroborado pelo estudo de Inman (1996) e de Lima (2002), que encontra evidências empíricas da fragilidade da LRF. Uma dessas fragilidades apontadas pelo autor no Brasil é que basta a maioria simples no Senado para a alteração das metas e dos limites. Na amostra analisada dos 26 Municípios brasileiros capitais de estado não se estabeleceu relação direta entre a implantação da LRF e redução do endividamento.

Considera-se que este estudo possa ser replicado em pesquisas futuras utilizando-se novas amostras, outras técnicas e especificações de modelo para se confirmar a sustentabilidade dos resultados aqui encontrados.

Referências

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

_____. *Budget Deficits and Budget Institutions*. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n.5556, Cambridge, 1996.

_____. *Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and macroeconomic effects*. **NBER Working Paper Series**. Working Paper no. 5730, 1995. Disponível em <http://www.nber.org/papers/W5730> Acesso em 18 de dezembro de 2006.

ALESINA, A. & TABELLINI, G. *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt in a Democracy*. **NBER Working Paper Series**. Working Paper no. 2308, 1987. Disponível em <http://www.nber.org/papers/W2308> Acesso em 18 de dezembro de 2006.

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

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

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

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. [on-line]. Disponível em www.senado.gov.br Acesso em 18 de dezembro de 2006.

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

FIORAVANTE, D.G., PINHEIRO, M.M.S., & VIEIRA, R.S. **Lei de responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas Municipais: Impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. 2006**. Disponível em www.ipea.gov.br Acesso em 03 de Janeiro 2007.

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

INMAN, R. P. *Do balanced budget rules work? U.S. experience and possible lessons for EMU*. **NBER Working Paper Series**. Working Paper no. 5838. Novembro de 1996. Disponível em <http://www.nber.org/papers/W5838> Acesso em 18 de dezembro de 2006.

KENNEDY, S. e ROBBINS, J. **The Role of fiscal rules on determining fiscal performance**. Canadian Department of Finance Working Paper. 2001.

KOPITS, G. **Fiscal Rules: useful policy framework or unnecessary ornament**. IMF Working Paper. Setembro de 2001.

LIMA, E.C.P.A. **Disciplina Fiscal no Brasil: Atuais instituições garantem equilíbrios permanentes?** Brasília: ESAF, 2002. Monografia agraciada com menção honrosa no VII Prêmio Tesouro Nacional 2002. Disponível em www.stn.fazenda.gov.br/premio_tn/index.html Acesso em 18 de dezembro de 2006.

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

MENEGUIN, F.B. & BUGARIN, M.S. *Reeleição e Política Fiscal: Um Estudo dos efeitos da Reeleição nos gastos Públicos*. **Revista de Economia Aplicada**, 5(3): 601-622. 2001.

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

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

PERSSON, T. & SVENSSON, L. *Why a stubborn conservative would run a deficit: policy with timeinconsisten preferences*. **The Quarterly Journal of Economics**, n.104, p.325-346, 1989.

POTERBA, JAMES. *Do budget rules work?* **NBER Working Paper Series**. Working Paper no. 5550. 1996. Disponível em <http://www.nber.org/papers/W5550> Acesso em 12 de dezembro de 2006.

PINDYCK, R. S. & RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. São Paulo: Makrow Books, 1994.

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

SENADO FEDERAL (Brasil). Resolução nº. 20, de 7 de novembro de 2003. Amplia o prazo para cumprimento dos limites de endividamento estabelecidos na resolução 40, de 2001, do Senado Federal, que dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.[on-line]. Disponível em www.senado.gov.br Acesso em 18 de dezembro de 2006.

_____. Resolução nº. 43, de 2001 do Senado Federal, que dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização. [on-line]. Disponível em www.senado.gov.br Acesso em 18 de dezembro de 2006.

TABELLINI, G. & ALESINA, A. *Voting on the Budget Deficit*. **American Economic Review**, v.80, n.1, p.37-49, 1990.

TESOURO NACIONAL (Brasil). *Lei de Responsabilidade Fiscal Cartilha*. [on-line]. Disponível em www.stn.fazenda.gov.br Acesso em 18 de dezembro de 2006.

TESOURO NACIONAL (Brasil). *Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998-2003, versão preliminar*. [on-line] Disponível em www.stn.fazenda.gov.br Acesso em 18 de dezembro de 2006.

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

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

ⁱ Ver Von Hagen (1992).

ⁱⁱ Kennedy e Robbins (2001) e Kopits (2001) estudaram as regras fiscais e as suas atuações, em particular: Instituições formais (legais), *Gramm-Rudman-Hollings* (EUA-1985) e sua atuação sobre o resultado orçamentário; *Budget Enforcement Act* (EUA-1990) e o controle dos gastos e carga tributária; *Fiscal Responsibility Act* (Nova Zelândia-1994) e sua atuação sobre o resultado orçamentário; Alemanha e sua atuação sobre o resultado orçamentário; *Ley de Responsabilidad Fiscal* (Argentina-1999) e sua atuação sobre o resultado orçamentário; *Ley de Prudencia e Transparencia Fiscal* (Peru-1999) e sua atuação sobre o resultado orçamentário, e o limite para o endividamento e controle dos gastos e carga tributária.

ⁱⁱⁱ Para maiores detalhes ver Tabela 6 e Tabela 9 em Menezes (2006).