

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E FINANÇAS
PÚBLICAS: IMPACTOS SOBRE AS DESPESAS COM
PESSOAL E ENDIVIDAMENTO NOS ESTADOS
BRASILEIROS**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Cristiano Sausen Soares

Santa Maria, RS , Brasil

2013

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E FINANÇAS
PÚBLICAS: IMPACTOS SOBRE AS DESPESAS COM
PESSOAL E ENDIVIDAMENTO NOS ESTADOS
BRASILEIROS**

Cristiano Sausen Soares

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração, Área de Concentração em Estratégia e Competitividade, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração

Orientador: Prof. Dr. Paulo Sérgio Ceretta

Santa Maria, RS, Brasil

2013

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Central da UFSM, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Sausen Soares, Cristiano
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E FINANÇAS PÚBLICAS:
IMPACTOS SOBRE AS DESPESAS COM PESSOAL E ENDIVIDAMENTO
NOS ESTADOS BRASILEIROS / Cristiano Sausen Soares.-2013.
89 p.; 30cm

Orientador: Paulo Sérgio Ceretta
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de
Pós-Graduação em Administração, RS, 2013

1. Lei de Responsabilidade Fiscal 2. Finanças Públicas
3. Endividamento 4. Despesas com Pessoal. I. Sérgio
Ceretta, Paulo II. Título.

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Programa de Pós-Graduação em Administração**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Dissertação de Mestrado**

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E FINANÇAS PÚBLICAS:
IMPACTOS SOBRE AS DESPESAS COM PESSOAL E
ENDIVIDAMENTO NOS ESTADOS BRASILEIROS**

elaborada por
Cristiano Sausen Soares

como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração

COMISSÃO EXAMINADORA:

Paulo Sérgio Ceretta, Dr.
(Presidente/Orientador)

Daniel Arruda Coronel, Dr. (UFSM)

Marivane Vestena Rossato, Dra. (UFSM)
Membro Externo do PPGA

Santa Maria, 04 de Maio de 2013.

“...Mas a revolta continua e se acentua quando penso no destino final do meu imposto. Para onde vai? Quem o controla, quem decide sobre o seu destino? Enfim, a quem e o quê estou financiando com o dinheiro do meu salário e do suor do meu rosto?”

Herbert de Souza, no Jornal do Brasil,
04 de maio de 1988

AGRADECIMENTOS

Ao chegarmos ao final de mais uma etapa, é importante olhar pra trás e reconhecer o apoio, auxílio e estímulo recebido ao longo da caminhada. Assim, ao concluir o Mestrado em Administração na Universidade Federal de Santa Maria é hora de agradecer. Porém, ao citar algumas pessoas, certamente estarei omitindo muitas outras que de uma forma ou de outra também contribuíram para que esse momento chegasse.

Foi uma fase bastante difícil, de muito trabalho e estudo. Durante o primeiro ano, em que estávamos em meio as disciplinas, passei em 2º lugar no concurso público e fui nomeado como Contador na Prefeitura de Santa Maria. No ano seguinte, surgiu a oportunidade de trabalhar com uma grande paixão, a docência, e em uma importante instituição de ensino, onde também fui aluno. Enquanto as atividades profissionais estavam tomando grande parte do meu tempo, a conclusão do mestrado tornou-se um objetivo extremamente necessário, porém a cada momento, mais complicado de ser atingido. Foi então que algumas pessoas se destacaram e, por isso, preciso manifestar aqui alguns agradecimentos especiais.

Agradeço a minha família, minha mãe, meus irmãos e minhas sobrinhas que viram minha ausência em vários momentos. Agradeço o apoio e incentivo do meu grande amigo Moises que ouviu minhas idéias, deu suas opiniões e acreditou no meu potencial. Assim como os amigas Luciane, Michelle e a colega Silvia que acreditaram o meu trabalho e me deram carinho e apoio.

Agradeço a coordenação, professores e alunos dos cursos de Administração e Contabilidade do Centro Universitário Franciscano – UNIFRA pelo apoio, paciência e colaboração. Agradeço aos colegas de trabalho da Prefeitura de Santa Maria que em muitas momentos auxiliaram sobre o tema central desta pesquisa. Ainda, agradeço aos amigos e clientes do escritório contábil que sou responsável pelo entendimento das minhas atividades.

Agradeço aos professores do PPGA/UFSM pela convivência durante o curso, principalmente ao meu Orientador Prof. Dr. Paulo Ceretta que dedica-se a nos auxiliar a entender a estatística e os fenômenos estudados, sendo exemplo de pesquisador, mas principalmente pelo estilo de deixar fazer. Ainda, agradeço em especial aos professores da linha de finanças, Prof. Dra. Kelmara Viera e Prof. Dr. Daniel Coronel pelo exemplo de pesquisadores e mestres.

Por fim, agradeço a convivência, parceria e companheirismo dos colegas de mestrado ao longo do caminho. Fica a certeza de que voltaremos a nos encontrar em novos caminhos.

Muito obrigado a todos... por tudo!

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade Federal de Santa Maria

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E FINANÇAS PÚBLICAS: IMPACTOS SOBRE AS DESPESAS COM PESSOAL E ENDIVIDAMENTO NOS ESTADOS BRASILEIROS

AUTOR: CRISTIANO SAUSEN SOARES

ORIENTADOR: PROF. DR. PAULO SÉRGIO CERETTA

DATA E LOCAL DA DEFESA: Santa Maria, 14 de junho de 2013.

O objetivo principal do presente estudo visa identificar os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no comportamento dos gastos com pessoal e endividamento público, através da análise estatística paramétrica e não paramétrica, além do uso do método de análise de dados em painel. O período de análise refere-se aos anos de 2000 até 2010 relativo aos 26 estados brasileiros. De acordo com a Lei Complementar 101/2000, os gastos com pessoal não podem exceder a 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), enquanto o endividamento destes Estados não pode exceder a 2 vezes a Receita Corrente Líquida. Inicialmente, o indicador para controle das despesas com pessoal consiste na divisão do total gasto com pessoal pela Receita Corrente Líquida. A análise destes resultados foi realizada através da comparação das médias ao longo do período estudado, indicando que os estados estão de acordo com LRF, com médias inferiores a 60%. Contudo, percebeu-se que os entes públicos que estavam muito abaixo deste índice, elevaram seus gastos, comprometendo os recursos do estado. Para identificar a situação do endividamento das Unidades da Federação, inicialmente foram coletados os dados referidos na LC 101/2000 como indicadores para controlar o endividamento dos entes públicos, definidos através da relação entre Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida. Os resultados indicam que, em geral, os Estados estão em cumprimento aos limites definidos na LRF para o endividamento, sendo indicado que no ano de 2010 apenas o estado do Rio Grande do Sul apresentava indicador superior ao limite de 2 vezes a RCL. Após, foram selecionados estudos relativos ao tema que apontavam variáveis que poderiam interferir no comportamento da dívida destes entes. Esta coleta serviu de base para a construção de um modelo econométrico que utiliza a análise de dados em painel para estimar, dentre as variáveis selecionadas, aquelas que significativamente influenciariam no comportamento da dívida dos estados. Neste sentido, identificou-se que o endividamento das unidades da federação pode ser explicado pela variação da própria dívida defasada, pela variação dos gastos com investimentos dos estados, pela variação da inflação e por uma variável dummy que aponta anos eleitorais como aqueles em que o endividamento tende a elevar-se. Estes resultados corroboram com os obtidos em estudos anteriores, principalmente quanto à relação existente entre o endividamento e os anos eleitorais, estimando que em períodos de pleito, os entes públicos elevam seus gastos, comprometendo os orçamentos seguintes. Assim, o presente trabalho conclui que desde o início de vigência da LRF até 2010, as Unidades da Federação mantêm esforços para adequar-se às limitações impositivas desta lei, tanto nas despesas de pessoal, quanto no endividamento.

Palavras chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Finanças Públicas. Endividamento. Despesas com Pessoal.

ABSTRACT

Dissertation
Postgraduate Program in Management
Universidade Federal de Santa Maria

FISCAL RESPONSABILITY LAW AND PUBLIC FINANCES: IMPACTS ON THE PERSONNEL EXPENSES AND DEBT IN BRAZILIAN STATES

AUTHOR: CRISTIANO SAUSEN SOARES
ADVISOR: PROF. DR. PAULO SÉRGIO CERETTA
DEFENSE PLACE AND DATE: Santa Maria, jun 14, 2013.

The main objective of this study is to identify the impacts of the Fiscal Responsibility Law (LRF) in the behavior of personnel expenses and public debt, through statistical analysis parametric and non-parametric, and the use of the method analysis of panel data. The period of analysis refers to the years 2000 to 2010 for 26 states. In accordance with Complementary Law 101/2000, personnel expenses can not exceed 60% of Net Current Revenue (RCL), while the debt of these entities may not exceed 2 times the net current revenue. Initially, the indicator for control of personnel expenses is obtained by dividing the total personnel expenses by net current revenue. The analysis of these results was performed by comparing the averages over the period studied, indicating that the states are in agreement with LRF, with averages below 60%. However, it is clear that public entities that were well below this rate, increased their spending compromising state resources. To identify the position of the indebtedness of Federation Units were initially collected the data in the LC 101/2000 as indicators to control the debt of public entities, defined by the ratio Consolidated Net Debt and Net Current Revenue. The results indicate that, in general, states are in compliance with the limits defined in the LRF to indebtedness was indicated that in 2010 only the state of Rio Grande do Sul had indicator above the limit of 2 times the RCL. After we selected studies on the topic that pointed variables that could interfere with the behavior of the debt of these entities. This collection formed the basis for the construction of an econometric model that uses the analysis of panel data to estimate among those variables selectional significantly influence the behavior of the states debt. In this sense, it was identified that the indebtedness of the units of the federation can be explained by the variation of the debt itself lagged, the variation in investment spending of the states, for inflation and a dummy variable that indicates election years like those in the debt tends to rise. These results corroborate previous studies, especially regarding the relationship between debt and election years. estimating that in times of elections, public entities raise their spending, compromising subsequent budgets. Thus, this paper concludes that since the beginning of the term of LRF by 2010, Federation Units maintain efforts to conform to the limitations imposed by this law, both in personnel expenses, and in debt

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Public Finances. Indebtedness. Personal Expenses

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Limites de endividamento conforme a LRF	43
Figura 2 – Variação média do endividamento dos estados de 2000 a 2010	62
Figura 3 – Variação Média dos Gastos com Pessoal dos estados de 2000 a 2010	69

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Variáveis identificadas como explicativas ao endividamento	45
Quadro 2 – Limites de gastos com pessoal conforme a LRF	46
Quadro 3 – Pontos divergentes entre Tribunais de Contas Estaduais e LRF	48
Quadro 4 – Estatística descritiva da média dos gastos de Pessoal dos Estados	69

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relação entre DCL/RCL dos estados de 2000 a 2010.....	61
Tabela 2 – Estimativa do Endividamento dos estados com base nos efeitos aleatórios....	64
Tabela 3 – Indicadores de gastos com pessoal em relação a RCL de 2000 a 2010	67

LISTA DE EQUAÇÕES

Equação 1 – Modelo Geral para dados em painel	55
Equação 2 – Modelo de dados em painel com efeitos fixos	55
Equação 3 – Modelo Matricial para dados em painel com efeitos fixos	56
Equação 4 – Modelo de dados em painel com efeitos aleatórios	56
Equação 5 – Propriedades do modelo de efeitos aleatórios	56
Equação 6 – Modelo Geral com as variáveis do estudo	58
Equação 7 – Modelo de efeitos aleatórios com as variáveis do estudo	58

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE A
TABELA DE DADOS EM PAINEL

81

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Definição da Problemática do Estudo	16
1.2 Objetivos.....	17
1.2.1 Objetivo Geral	18
1.2.2 Objetivos Específicos	18
1.3 Justificativa.....	18
1.4 Estrutura do Trabalho	19
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	21
2.1 Teoria de Finanças Públicas	22
2.1.1 As Finanças Públicas no Brasil	26
2.1.2 O histórico da dívida pública brasileira.....	31
2.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal	37
2.2.1 Experiências internacionais que inspiraram a criação da LRF.....	40
2.2.2 O Controle da Dívida Pública.....	42
2.2.3 Determinantes do Endividamento dos Estados Brasileiros	44
2.2.4 Controles das Despesas com Pessoal	47
3 MÉTODO	50
3.1 Tipo de Pesquisa.....	50
3.2 Fonte de Dados	51
3.3 Testes Estatísticos.....	53
3.3.1 Dados em Painel	54
3.3.2 Efeitos Fixos ou Efeitos Aleatórios? Teste de Hausmann.....	57
3.4 Modelo Econométrico	57
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	60
4.1 Compreendendo o comportamento do endividamento dos estados.....	60
4.2 Identificando as despesas com pessoal dos estados.....	66
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
REFERÊNCIAS	74
APÊNDICES	81

1 INTRODUÇÃO

Na economia de um país, elevadas despesas, déficit e dívida pública podem resultar em indicadores econômicos desfavoráveis, tais como baixo PIB (Produto Interno Bruto) e altas taxas de juros que afetam toda a sociedade. Com dívidas maiores, o custo de captação de recursos do Governo também aumenta, desencadeando uma elevação ainda maior das taxas de juros (DORNBUSCH; DRAGHI, 1990). Neste sentido, juros maiores elevam os custos do investimento privado, contribuindo para a redução do crescimento econômico.

Em meio a este contexto, após longos períodos de resultados desfavoráveis nas finanças públicas no Brasil, onde sucessivas medidas de ajustes fiscais de curto prazo não surtiram os efeitos esperados, foi promulgada a Lei Complementar nº 101, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esta lei foi instituída em 04 de maio de 2000, tendo por finalidade auxiliar na melhoria da administração das contas públicas dos governos federal, estadual e municipal e está pautada em quatro princípios básicos: planejamento, controle, responsabilidade e transparência. Assim, instituiu-se a imposição de limites no intuito de disciplinar os gastos públicos, principalmente quanto a despesas com pessoal e controlar o endividamento dos Estados e Municípios.

A Lei de Responsabilidade Fiscal harmoniza e consolida em um único marco legal a maioria dos avanços conquistados no processo de mudança do regime fiscal no Brasil das últimas décadas. Constituindo-se como um código de boas condutas fiscais, a LRF é aplicável a todos os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e em todos os seus poderes. Assim, administração direta, indireta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes que recebem recursos fiscais para custeio ou investimentos devem cumprir a LRF, assim como todos aqueles que exercem cargo, emprego ou função pública, independentemente do nível hierárquico (NUNES; NUNES, 2003).

Ao ser instituída, a LRF vai ao encontro da Teoria das Finanças Públicas, pois exige do Estado uma intervenção quanto ao controle dos gastos públicos. De acordo com Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008), ao tratar dos fundamentos do Estado e das funções do governo, a Teoria de Finanças Públicas justifica a intervenção do Estado na Economia, como uma forma de buscar correções para as imperfeições do mercado. Para os autores, estas imperfeições são fenômenos que impedem a sociedade de alcançar o estágio de bem-estar sem que o Estado exerça alguma forma de ajuste sobre os fatores econômicos.

Quando começou a ser elaborado o projeto da LRF, o diagnóstico da situação fiscal brasileira indicava a presença de *déficits* fiscais constantes em todos os níveis de governo.

Contudo, esses *déficits* historicamente estavam sendo financiados pela elevada inflação, alta carga tributária, dívidas pré-existentes e privatizações, na tentativa de desonerar a máquina pública. Assim, em 1998, em meio a uma crise financeira internacional, economicamente constatou-se que esse tipo de financiamento não era eficiente para a economia do país e que não poderia ser admitido pela sociedade.

A situação de desequilíbrio das finanças públicas, enfrentada pelo país, estados e municípios, principalmente nos anos de 1980 a 1990, exigiu dos governantes públicos medidas que tinham por objetivo evitar que tais desequilíbrios comprometessem toda a economia. O chamado ‘Ajuste Fiscal’ promoveu operações de refinanciamento de dívidas entre a União, Estados e Municípios, reestruturando prazos para pagamento e encargos, além de incentivar ações para a modernização da gestão fiscal destes Entes públicos.

Adicionalmente ao ajuste fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu mecanismos estruturais visando evitar desajustes futuros. Neste sentido, após 10 anos de vigência desta lei, ainda há preocupação por parte da sociedade com a verificação do cumprimento dos limites impostos pela LRF, principalmente no que se refere à situação da dívida pública, devido a sua importância no cenário econômico. Além do endividamento, os gastos de recursos públicos com o pagamento das despesas com pessoal também tornam-se relevante, por serem estas despesas as que mais despertam atenção em razão da sua representatividade perante a realização dos gastos totais dos Entes públicos.

A preocupação dos governantes em relação ao excesso de gastos com pessoal já havia incentivado o surgimento de outras leis no nosso país. A Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, conhecida como Lei Camatta, e a Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, Lei Camatta II, foram instituídas em conformidade com o art. 169 da Constituição Federal. Entretanto, com a LRF houve um maior detalhamento dos controles a serem estabelecidos, relativos a despesas com pessoal.

O artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu primeiro parágrafo, estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõem-se ações planejadas e transparentes, em que se previnam riscos e corrijam desvios. Essas ações impedem que as imperfeições afetem o equilíbrio das contas públicas, através do cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, bem como a obediência aos limites e condições no que tange a dívidas, entre outras (BRASIL, 2000).

Nestes termos, esta lei fixou limites para a despesa com pessoal dos Entes públicos e limites às dívidas públicas de estados e municípios, determinando a criação de metas para controlar receitas e despesas. A LRF determina o controle decorrente dos aspectos

orçamentários, desde sua elaboração até a sua execução, primando pela transparência nas ações dos governantes e equilíbrio das contas públicas.

Diferentemente de tentativas anteriores para limitação dos gastos públicos e corroborando com a Lei 4320/64, a LRF abarca o planejamento governamental via orçamento, através da instituição do Planejamento Plurianual – PPA; Lei de Orçamento Anual – LOA e Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Ainda, esta Lei prevê punição para os maus gestores públicos quando não atendidas suas disposições.

Neste sentido, a Lei 101/2000 inovou no controle e gestão do setor público, atribuindo maiores responsabilidades aos gestores, impondo algumas limitações com os gastos dos recursos públicos, em especial as despesas com pessoal. Inicialmente, em seu art. 18, a LRF define a Despesa Total com Pessoal – DTP, como sendo a soma de todas as espécies remuneratórias gastas com servidores ativos, inativos e pensionistas (BRASIL, 2000).

Com base nisto, o art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal apresenta limites relativos aos gastos com pessoal dos Entes públicos. Para a União, os gastos com pessoal são limitados a 50% da Receita Corrente Líquida - RCL; para Estados, 60% da Receita Corrente Líquida - RCL; e para Municípios, 60% da Receita Corrente Líquida - RCL.

Estabelecidos os limites de gastos com pessoal, cada unidade federativa embasada pelo Tribunal de Contas do seu respectivo estado, adotou algumas iniciativas na tentativa de enfrentar os limites impostos na LRF. Dentre estas iniciativas cita-se a exclusão do valor relativo aos pagamentos efetuados a aposentados e pensionistas efetuados por institutos próprios de previdência, retenções de imposto de renda sobre a folha de salários e verbas indenizatórias, com a anuência da Secretaria do Tesouro Nacional que permite tais ajustes (MOREIRA, 2011).

Em relação ao limite de endividamento, a Lei Complementar 101/2000 fixou que a Dívida Consolidada Líquida – DCL, não poderia ultrapassar a Receita Corrente Líquida – RCL, na proporção de duas vezes para os Estados e Distrito Federal, e na proporção de 1,2 vezes para os Municípios. Assim, a dívida pública de estados e municípios, constituídas antes da LRF permanece presente aos atuais gestores que precisam preocupar-se com o controle destes indicadores, além de observar as demais variáveis que podem afetar seu comportamento.

Alguns estudos sobre endividamento foram desenvolvidos a partir da vigência da Lei Complementar 101/2000, como o elaborado por Costa (2007) que analisou os impactos da LRF no endividamento dos municípios brasileiros, tendo como amostra as capitais de cada estado brasileiro. Os resultados deste estudo sugerem que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi

criada apenas para controlar os gastos dos municípios mais endividados, dos quais se destaca a cidade de São Paulo. Ainda, Mello e Slomski (2006) analisaram o período compreendido entre 1998 a 2000, entendido como período anterior a LRF, e compararam com os resultados do período de 2001 a 2003, entendido como aquele em que surtiriam os reflexos advindos da Lei. Neste estudo, o objetivo era verificar o endividamento dos estados brasileiros antes e depois da LRF, onde se concluiu que a referida lei não surtiu os efeitos esperados com a sua implantação, ou seja, não houve redução significativa do endividamento dos estados brasileiros, na comparação entre os períodos analisados.

Assim como na pesquisa sobre endividamento, destaca-se no tocante à situação da despesa com pessoal, estudos sobre os controles na esfera municipal. Dentre estes estudos, cita-se a pesquisa de Fioravante; Pinheiro; Vieira (2006) que investigaram os reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal no controle do endividamento e gastos com pessoal em uma amostra de municípios do nordeste do país. O estudo concluiu que os limites dados aos gastos com pessoal no âmbito de alguns municípios colaboraram para que estes aumentassem ainda mais suas despesas, enquanto aqueles que estavam acima do limite, se adequaram rapidamente.

1.1 Definição da Problemática do Estudo

Durante a última década, o país passou por importantes alterações decorrentes da implantação da LRF, visto que foram acrescentadas novas normas de conduta aos gestores públicos, impondo novas competências e atribuições, bem como sanções em caso de descumprimento. Neste contexto, esta lei está fundamentada sobre quatro pontos principais: Planejamento, Controle, Responsabilidade e Transparência. No tocante ao Planejamento, a LRF deu maior ênfase ao orçamento público, intensificando o que já estava previsto na Constituição Federal de 1988, com o PPA, LDO e LOA. Com relação ao Controle, inicialmente aplicou-se limites de gastos públicos com pessoal e endividamento, porém poucas ações efetivas para controlar o cumprimento desses limites foram previstas na lei. A Responsabilidade do gestor público e a Transparência foram tratadas em outras normas que vieram alterar e incluir mecanismos à LC 101/2000.

Assim, foram implementadas medidas legais necessárias para atingir os propósitos da LRF, levando o gestor público a adotar alternativas para o seu cumprimento. Dentre as medidas adotadas no Brasil para restringir os gastos públicos e tornar as ações dos governantes mais transparentes, além da Lei Complementar 101/2000, também chamada de

Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2009, foi instituída a Lei Complementar 131/2009 (BRASIL, 2009). Conforme Santana (2008) a LC 131/2009 é conhecida como Lei de Transparência e tem por objetivo acrescentar dispositivos à LC 101/2000, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e determinando a disponibilização, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados e Municípios.

Com isto, a Lei Complementar 131/2009, em seu artigo 73B estabelece que a partir da sua entrada em vigor, os estados brasileiros teriam um ano para efetivarem a divulgação das informações relativas às suas finanças públicas, receitas e despesas. Este período de um ano refere-se ao prazo para adaptação dos Entes públicos à nova norma. Entretanto, ao se verificar no Portal da Transparência, na internet, as finanças públicas estaduais, identifica-se a inexistência de informações relativas a alguns estados, além da falta de dados relativos a períodos anteriores à promulgação da Lei mencionada. Esta situação dificulta a verificação e acompanhamento das finanças públicas por parte da sociedade, quanto ao cumprimento dos limites impostos pela LRF.

Em tempos de crise, possíveis períodos de desestabilidade econômica preocupam a sociedade como um todo e fazem com que governantes assumam uma responsabilidade ainda maior no tocante ao controle dos gastos públicos. Neste sentido, o aumento das despesas com pessoal pode fomentar a economia, porém se faz necessário aumentar o controle e a fiscalização de seus limites, evitando possíveis punições aos gestores públicos em caso de descumprimento destes. Ainda, quanto ao endividamento de Estados e Municípios, uma série de questões relacionadas ao federalismo e ajustes fiscais foram desencadeadas a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal onde governo e população voltam suas atenções para o controle da dívida pública e os gastos governamentais.

Assim, o presente estudo tem como questão central de pesquisa: **Quais variáveis podem explicar o comportamento do endividamento público e os impactos nas despesas de pessoal dos estados brasileiros, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal?**

1.2 Objetivos

Os objetivos do presente estudo são descritos a seguir, separados em dois itens, um para o objetivo geral e outro para os objetivos específicos.

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste trabalho é identificar e analisar os fatores determinantes do comportamento do endividamento público e os limites de gastos com pessoal dos estados brasileiros, com base na LRF, no período de 2000 a 2010.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Analisar a situação do endividamento público dos estados brasileiros, através dos indicadores propostos na LRF;
- Identificar as variáveis econômico-financeiras e comportamentais que melhor explicam o comportamento do endividamento dos estados brasileiros, a partir da LRF;
- Calcular o indicador de gastos com pessoal dos estados brasileiros, no período compreendido pela vigência da LRF;
- Comparar os gastos com pessoal, entre os estados brasileiros no período de vigência da LRF.

1.3 Justificativa

A Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser entendida como um manual de conduta para o gestor público, referindo-se aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em todas as esferas governamentais: união, estados e municípios (MOREIRA, 2011). Com o intuito de impor limites aos governantes, referente às finanças públicas, a LRF introduziu limites para os gastos com pessoal e para o endividamento público, através da instituição de metas a serem atingidas nos períodos seguintes à implantação da Lei.

Tendo sido desenvolvida no final da década de 1990, a LRF significou um importante avanço no sentido de disciplinar as contas públicas, exigindo outros importantes avanços estruturais, como a criação da Secretaria do Tesouro Nacional e a renegociação das dívidas dos Estados (MOREIRA, 2011). Neste sentido, estando a Lei Complementar 101 em vigor desde o ano 2000, portanto, há mais de 10 anos, muitos gestores públicos e políticos a

apontam como sendo severa demais e por ser causa impeditiva do pleno uso das políticas fiscais em períodos de crise.

Neste contexto, o Programa de Ajuste Fiscal do governo federal concede créditos fiscais especiais aos estados brasileiros que estariam cumprindo as metas de endividamento. O Ministério da Fazenda, através dos seus meios de comunicação oficial, divulgou no ano de 2012 a liberação de créditos especiais aos estados brasileiros que alcançaram redução da dívida pública, através de benefícios concedidos pela união. Com isto, demonstra-se a relevância de verificar a situação do endividamento dos estados brasileiros ao longo da vigência da LRF, bem como seu comportamento, além das possíveis variáveis que podem interferir neste comportamento.

Os recentes estudos publicados sobre o tema, em sua maioria, destinam-se a investigar o endividamento municipal ou se estes municípios estão cumprindo com as metas referentes aos seus gastos com pessoal. No que se refere a pesquisa sobre Finanças Públicas, a investigação relativa ao endividamento e despesa com pessoal nos Estados brasileiros pouco se tem abordado.

Assim, surgiu o interesse em realizar esta pesquisa sobre o cumprimento dos limites impostos na Lei 101/2000, no que se refere ao endividamento das unidades federativas, através do seu comportamento, identificando assim as possíveis variáveis que podem explicar tais efeitos. Além do estudo sobre endividamento, cabe a investigação sobre o comportamento das despesas com pessoal, tendo em vista que a Lei de Responsabilidade Fiscal já está em vigência há mais de 10 anos.

A importância deste estudo, além de preencher uma lacuna no que se refere as pesquisas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito das finanças dos estados brasileiros, evidencia-se ao utilizar dados relativos ao período de vigência da LRF, bem como a tentativa de verificar o cumprimento por parte destes entes federativos dos limites quanto aos gastos com pessoal e endividamento, por ela impostos.

1.4 Estrutura do Trabalho

O presente estudo está estruturado em cinco capítulos. O primeiro apresenta a Introdução com contextualização do tema de pesquisa, onde se salienta o cenário do estudo, além da justificativa para sua realização. Ainda, neste capítulo é apresentado o problema de pesquisa e seus objetivos.

O Capítulo 2 apresenta a Fundamentação teórica, trazendo as teorias que embasam a análise dos resultados desta pesquisa. Esta seção é dividida em dois assuntos principais: Teoria de Finanças Públicas e Lei de Responsabilidade Fiscal. No Capítulo 3, é identificado o método empregado no trabalho, definindo o modelo econométrico utilizado, tipo de pesquisa, amostra e a definição das variáveis independentes utilizadas no estudo como explicativas à variável dependente. A modelagem estatística e os testes estatísticos a serem utilizados também estão descritos neste capítulo. No Capítulo 4, são apresentadas e discutidos os resultados. Por fim, o último capítulo apresenta as considerações finais e sugestões para futuras pesquisas, seguido das referências bibliográficas utilizadas no trabalho.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A Constituição Federal de 1988, no artigo 1º, estabelece que a estrutura político-administrativa brasileira é constituída por União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1988). Para Nascimento (2006) a autonomia dos entes públicos brasileiros caracteriza-se pelo poder de organização política, administrativa, tributária, orçamentária e institucional de cada um desses entes.

Segundo Kohama (2008, p. 12), “... pode-se afirmar que a Organização Político-administrativa Brasileira é a de um Estado Federal, caracterizada pela união indissolúvel dos Estados-membros, dos Municípios e do Distrito Federal...”. Na clássica tripartição de Montesquieu, os poderes do Estado de Direito são o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Conforme Meirelles (2004), cada um deles atua em função distinta: o Legislativo elabora as leis, exercendo uma função normativa; o Executivo converte as leis em atos individuais e concretos, exercendo uma função administrativa; e o Judiciário aplica as leis, realizando uma função judicial.

A administração pública é o ato de conduzir os serviços públicos. Significa, ainda, não só a prestação e execução dos serviços públicos, mas também a maneira como gerir, governar e exercer a vontade visando a obtenção de um resultado útil (KOHAMA, 2008). Com o objetivo de atender as necessidades da população, os entes públicos realizam a gestão dos recursos públicos, arrecadados principalmente na forma de tributos. Para Meirelles (2004, p. 64), “a Administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática suas opções de Governo”. Com isto, entende-se que o Estado tem a responsabilidade de atender às necessidades da sociedade, através de serviços públicos de qualidade, realizada pela administração pública. Com recursos públicos insuficientes em relação às necessidades da população crescentes, esses entes públicos passam a gastar mais do que arrecadam, gerando o seu endividamento.

Neste contexto, o art. 169 da Constituição Federal de 1988 estabelece que União, Distrito Feral, Estados e Municípios devem respeitar os limites de gastos com pessoal, ativos e inativos, instituídos por meio de leis complementares. Assim, o aumento da remuneração, contratação de novos servidores, criação de novos cargos ou qualquer outro ato administrativo que acarrete elevação dos gastos com pessoal deve estar previsto em orçamento.

Algumas teorias buscavam explicar o aumento das dívidas públicas¹, como o modelo de Barro (1979), que explica que o *déficit* público é resultante das ações do governo para diminuir os problemas com as variações dos tributos. Os fatores político-institucionais, tais como o sistema eleitoral, as instituições orçamentárias e a forma federativa, também buscam explicar o avanço da expansão dos gastos, *déficit* e endividamento público.

2.1 Teoria de Finanças Públicas

A teoria financeira da eficiência de mercado defende a livre concorrência como forma de equilíbrio da economia. Contudo, o setor privado, principalmente em países de economia capitalista, é tido como mais eficiente do que o setor público devido às falhas de mercado. Para Giambiagi e Alem (2011), a existência de falhas de mercado justifica a existência do Estado como agente que visa reduzir tais falhas.

Segundo a teoria tradicional do bem-estar social, os mercados competitivos geram uma alocação de recursos², onde a sua realocação, mesmo aumentando a satisfação de um indivíduo, não está associada ao prejuízo de outro indivíduo. Entretanto, esta situação ocorre devido as falhas de mercado, das quais Stiglitz (1988) cita: a) a existência de bens públicos; b) a falta de competição que se reflete no surgimento de monopólios naturais; c) as influências externas; d) os mercados incompletos; e) as falhas de informações, e f) desemprego e inflação. Ainda, Luque e Silva (2004) acrescentam a estas falhas a tendência de desequilíbrio orçamentário crônico, principalmente em países menos desenvolvidos ou em desenvolvimento, onde as demandas por despesas públicas excedem a arrecadação das receitas públicas, associado ao descrédito da população em relação aos governantes, pois a gestão dos recursos públicos coloca em cheque as ações políticas.

A existência de um Estado organizado com a finalidade de harmonizar suas atividades meio, de forma a atingir seu objetivo de promover e satisfazer a prosperidade pública, ou seja, o bem estar comum, que ocorre por meio dos bens e serviços públicos por ele disponibilizados (KOHAMA, 2008). Neste contexto, a teoria de finanças públicas, de maneira geral, gira em torno da existência de falhas de mercado que torna necessária a presença do governo. Dentre suas funções está o estudo da teoria tributária e dos gastos públicos.

¹Lei de Wagner (1890); Lei de Gandhi (1971) e outras Leis de oferta e demanda por políticas públicas.

² Denominada na literatura como “Ótimo de Pareto” que diz que ninguém pode melhorar sua situação sem causar algum prejuízo a outro agente (GIAMBIAGI; ALEM, 2011).

Segundo Albuquerque; Medeiros e Feijó (2008) as falhas do mercado seriam imperfeições que impedem que a sociedade alcance o estágio de bem estar social sem que o Estado exerça alguma forma de ajuste sobre os fatores econômicos. Conforme os autores citados, as imperfeições do mercado são:

a) Necessidade da existência dos bens públicos - bens que são consumidos por diversas pessoas ao mesmo tempo, como ruas, praças, etc. Os bens públicos são de consumo indivisível e não excludente. Assim, o fato de um cidadão consumir um bem público não tira o direito de outro também utilizá-lo;

b) Falhas de competição: situações que favorecem a existência de monopólios naturais, surgidos através de ganhos de escala oferecidos a alguns setores, como a concessão do fornecimento de água, energia elétrica, dentre outros. Em situações dessa natureza, se faz necessária a intervenção do governo, através de regulamentações que impeçam a cobrança de preços abusivos;

c) Existência de externalidades: são os efeitos diretos e indiretos, decorrentes de transações sobre as quais os agentes econômicos não exercem controle. As externalidades podem ser positivas ou negativas. Assim, a construção de uma barragem em um rio gera como externalidade positiva a ampliação do negócio, geração de emprego e renda, além do aumento da arrecadação tributária para o governo. Entretanto, também gera externalidades negativas, como redução do abastecimento de água das cidades, impactos ambientais, dentre outras. Essa situação exige a interferência do governo para promover o adequado equilíbrio, buscando inibir as externalidades negativas e incentivar as externalidades positivas, através de: 1 – aplicação de multas e criação de tributos; 2 – atuação na regulação do setor; 3 – geração de externalidades positivas diretas; 4 – concessão de subsídios que desestimulem as externalidades negativas;

d) Insuficiência de renda, desabastecimento, desemprego e desigualdade: em economias debilitadas ou subdesenvolvidas, os baixos níveis de renda inibem investimentos em infraestrutura e na produção de determinados bens, reduzindo oportunidades de emprego. Nestes casos, cabe ao Estado intervir na economia, eliminando ou diminuindo os fatores que inibem o investimento, gerando incentivos para a ampliação da atividade econômica, gerando bens e serviços não oferecidos pelo mercado, corrigindo a desigualdade social.

Entretanto, cabe ressaltar que os bens públicos são aqueles cujo consumo é indivisível, ou seja, seu consumo não impede que outro também desfrute do mesmo bem. Nestes termos, são exemplos de bens públicos os bens tangíveis (ruas, praças, prédios...) e os intangíveis (justiça, segurança pública...). A questão que se apresenta à sociedade é como alocar os custos

de produção destes bens aos cidadãos, já que é impossível determinar os benefícios que a aplicação destes recursos possa representar efetivamente o consumo por um determinado indivíduo, ou então, muitas vezes esse consumo é involuntário (GIAMBIAGI; ALEM, 2011).

Neste contexto, conclui-se que a existência do governo de Estado se faz necessária para guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado que não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas isoladamente. As ações do governo são pautadas por meio de uma política fiscal que abrange três funções, segundo Giambiagi e Alem (2011): a) Função Alocativa, referente ao fornecimento de bens e serviços públicos para atender as demandas da população; b) Função Distributiva, associada a ajustes relacionados à (re)distribuição de renda à sociedade; e, c) Função Estabilizadora, que tem por objetivo o uso da política econômica visando o alto nível de emprego, estabilidade de preços e obtenção de taxas de crescimento econômico.

Com isto, o Estado deve agir como um agente regulador na tentativa de minimizar as limitações impostas por fenômenos externos, como a globalização por exemplo, através de políticas econômicas e sociais. Estas políticas devem intervir na promoção do desenvolvimento, redistribuição de renda, estabilização da economia e ainda nas atividades fins do Ente Público por meio da produção e fortalecimento de bens e serviços públicos (MATIAS-PEREIRA, 2010). Verifica-se que o Estado não possui autonomia ilimitada, figurando acima das normas que regem o funcionamento da sociedade. Nestes termos, a função de conduzir a economia para o crescimento sustentável e desenvolvimento social é responsabilidade conjunta do Estado e do mercado (GIAMBIAGI; ALÉM; 2011).

Ainda, a intervenção estatal na economia também apresenta imperfeições, como a ampliação dos gastos públicos, captura do Estado por alguns setores e ineficiência e baixo dinamismo (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008). Neste sentido, quanto maior o volume de bens e serviços oferecidos pelo Estado, maior será a necessidade de recursos para cobrir os seus custos. A ampliação destes gastos eleva o desequilíbrio, gerando dificuldades adicionais ao gerenciamento da economia, como endividamento, inflação e ampliação da carga tributária.

Para alcançar o objetivo do Estado, o governo precisa gerar recursos, sendo a arrecadação tributária a principal fonte de receita no setor público. Assim, conforme Giambiagi e Alem (2011) foram introduzidos alguns princípios no arcabouço teórico sobre tributação, tais como o princípio da equidade (o ônus tributário deve ser distribuído de forma equitativa dentre os indivíduos de uma sociedade); o princípio da progressividade (tributa-se mais quem tem maior renda); o princípio da neutralidade (a arrecadação de tributos deve

minimizar os impactos negativos da tributação sobre a eficiência econômica), e o princípio da simplicidade (o sistema tributário deve ser revestido de fácil compreensão por parte do contribuinte e ser de fácil arrecadação pelo governo).

Com a necessidade de elevar a poupança pública, atender as demandas da sociedade por serviços e bens públicos e combater a inflação, o administrador público no ato de selecionar as atividades prioritárias, muitas vezes, opta por aplicações de recursos que podem deixar uma parcela da sociedade insatisfeita. Ao passo que as demandas da sociedade são crescentes e a receita pública, em contrapartida, é um recurso escasso, surge o endividamento do estado (GIAMBIAGI; ALEM, 2011).

Assim, o endividamento público ocorre quando o crescimento das despesas públicas é financiado por empréstimos tomados junto ao mercado financeiro, interno ou externo. A elevação do endividamento dos governos, principalmente no final do século XX, produziu várias crises que acometeram diversos países, a partir da elevação dos juros no mercado internacional.

Contudo, as intervenções do Estado podem ocorrer por meio de políticas econômicas, definidas como a implementação das estratégias de intervenção realizadas mediante o emprego de diferentes instrumentos e recursos, como a política monetária, política regulatória e a política fiscal. A política monetária representa a atuação do governo sobre a economia, com o propósito de garantir a estabilidade do poder de compra da moeda. Já a política fiscal, baseia-se em dois componentes fundamentais: receita pública e despesa pública, abrangendo a administração das receitas, do orçamento e da despesa pública, assim como os ativos e passivos do governo (WANDERLEY, 2009).

No processo de arrecadação da receita pública e execução da despesa orçada, o governo realiza intervenções expressivas no mercado, promovendo impactos sobre os níveis de emprego, sobre a distribuição de renda e sobre a oferta e procura por bens e serviços. Esta interferência do governo afeta de forma direta ou indireta os diversos setores da economia, assumindo características expansivas ou restritivas.

Para Giambiagi e Alem (2011), a partir da Segunda Guerra Mundial (1945) o cenário internacional passou a ser marcado por uma significativa ampliação da intervenção do Estado na economia da maioria dos países em desenvolvimento, principalmente daqueles que visavam o rápido crescimento da indústria. Por outro lado, o Estado transformou-se em um agente econômico ativo assumindo uma variedade de papéis, assim como no Brasil, com destaque para os de produtor e financiador do crescimento econômico através das empresas públicas, e ainda, no papel de normatizador através da política fiscal.

No entanto, o estudo das finanças públicas está diretamente relacionado à Economia Política. Segundo Matias-Pereira (2010) a ciência econômica surgiu com a denominação “economia política” a partir dos estudos de Antoine de Montchrétien, autor de *Traité d'économie politique*, publicado em 1615. Entretanto, coube a Adam Smith, em 1776, realizar a mudança de foco da ciência política, do Estado para o indivíduo. A economia daquela época era percebida como essencialmente voltada para a administração e fortalecimento do Estado.

O pensamento ortodoxo das finanças públicas foi baseado no princípio da capacidade contributiva, tendo a tendência de considerar um modelo fiscal, onde a atenção é concentrada quase exclusivamente nos problemas da distribuição do encargo tributário entre as diversas camadas da sociedade. Neste contexto, para desenvolver uma teoria pura das finanças públicas, houve a incorporação de outro princípio, como o princípio da utilidade marginal, apesar de enfrentar diversas dificuldades. Dentre estas dificuldades, cita-se a natureza dos serviços públicos, visto que estes são consumidos por todos indistintamente e não há como cobrar pelos serviços realizados. Assim, o caráter compulsório da tributação estaria vinculado à obrigação de atender as demandas por serviços públicos pela sociedade. Entretanto, a obrigatoriedade de pagar impostos se apresenta como um vínculo muito forte entre o cidadão e a sociedade.

2.1.1 As Finanças Públicas no Brasil

No Brasil, as finanças públicas são disciplinadas em especial pela Constituição Federal de 1988, pela Lei Federal 4320 de 1964 e pela Lei Complementar 101/2000. Todas estas legislações referem-se às normas de conduta que devem ser adotadas pelos gestores públicos e as formas de evidenciação de suas ações através da Contabilidade Pública.

Estas normas definem as linhas de atuação dos governos federal, estadual e municipal, através do planejamento das receitas e despesas públicas, contidas no orçamento público (MATIAS-PEREIRA, 2010). Atualmente, além das normas legais citadas, incluem-se a elas as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), ditadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) e instituídas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), através de Portarias que constituem o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP).

Assim, visando um processo de aproximação, harmonização e convergência às normas internacionais de contabilidade pública (ANDRADE, 2012), a partir de 2007, novas regras tomam corpo pelos órgãos normatizadores governamentais. Ainda, a partir de 2008, com a

Resolução 1128/2008 (BRASIL, 2008), foram publicadas as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica nº 16 (NBCT 16), que normatizam os procedimentos de contabilidade aplicados ao setor público, baseada nas normas internacionais de contabilidade (IPSAS). Com a Resolução 1.367/2011 o CFC instituiu os princípios de Contabilidade, desenvolvidos sob a perspectiva do setor público. Tais normas possibilitam a comparabilidade entre entes públicos, mensuração do patrimônio público e seu resultado, apuração de custos para a eficiência do gasto público e fornecimento de informações úteis à sociedade de forma fidedigna e tempestiva, baseado na transparência, controle público e social.

A modernização proposta se apresenta como um marco legal de instrumentos de gestão pública. Entretanto, não é exclusivamente algo novo, mas sim uma releitura das normas anteriores que deveriam ser instituídas por meio de leis complementares. Assim, o histórico legal das finanças públicas no Brasil se desenvolveu a partir da Lei Federal 4320 de 1964 que disciplinou a adoção do orçamento público como base para a gestão do gasto público.

Entretanto, percebendo a crescente imprudência dos gestores no que se refere ao gasto público, em 1986 foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para instruir, fiscalizar e controlar a gestão pública da União, Estados e Municípios por meio de informações contábeis. Apesar de existir uma legislação apropriada ao tema e um órgão do governo federal para fiscalizar as ações dos gestores públicos, em 1988 a Constituição Federal por meio dos artigos 70 e 74, e demais Emendas Constitucionais consolidam, por meio do Princípio da Eficiência, uma nova forma de ver a gestão pública.

Na década de 1990, houve uma mobilização promovida por Institutos Internacionais de Contabilidade como o IASB – *International Accounting Standart Board* – e o IFAC – *Intenational Federation of Accounting* –, resultando na produção das IPSAS, Normativas Internacionais de Procedimentos de Contabilidade Pública, divulgadas em 1997. As experiências ocorridas na Nova Zelândia em 1994, Suécia, Dinamarca, Austrália e Reino Unido em 1997, que visavam o controle e gestão pública, serviram de base para a elaboração das Normas Internacionais de contabilidade pública (ANDRADE, 2012). Estas normativas e leis internacionais serviram de base para a criação e publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) instituída no Brasil no ano de 2000, por meio da Lei Complementar 101.

Mesmo disciplinando as finanças públicas, a LRF deixou espaço para a criação de outras Leis que normatizariam os demais aspectos que não estavam abarcados neste importante instrumento de gestão. Dentre estas novas leis citam-se a Lei 10.028/2000 que

apresenta as restrições e penalidades que estariam incorrendo os gestores públicos que por ventura deixassem de respeitar os requisitos definidos na LRF.

Assim, visando a aproximação e harmonização com as normas internacionais, em 2008 a STN institui a Portaria 184 que inicia um processo de aperfeiçoamento e padronização das técnicas contábeis efetuadas no Brasil para com as desenvolvidas no cenário internacional. Logo em seguida, em 2009, é instituída a Lei Complementar 131, conhecida como Lei de Transparência que disciplina as ações governamentais e suas relações com a sociedade, complementada em 2011 com a Lei de Acesso a Informação (LAI) relativa aos dados de gastos públicos solicitados pelo cidadão.

Com isto, muitas outras normas, como as Portarias da STN 157/2011 (adoção das normas de contabilidade públicas instituídas pelo CFC – NBCT 16); 716/2011 (cronograma de ações para implementação das novas normas aplicadas ao setor público) e 437/2012 (adoção de um Manual de Contabilidade Pública para todos os Entes Públicos); 753/2012 (previsão da consolidação nacional das contas públicas por esfera de governo a partir de 2014); 828/2012 (institui um Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, além de prever a implementação de sistema de apuração dos custos públicos visando a eficiência da gestão dos gastos) e a IPC 00 (Instrução de Procedimentos Contábeis que apresenta a nova forma de registro dos atos e fatos que afetam o patrimônio público, relativas ao processo de modernização da gestão pública) trouxeram aspectos reguladores da gestão pública que deverão ser atendidos a partir de 2013 em todas as esferas de governo.

Em meio a tantos instrumentos legais, começou a ser elaborado um projeto de lei em 2009 (PL 248/2009) que visa atualizar e substituir a Lei 4320/64 em vigor até a presente data. Porém, este projeto ainda não foi apreciado pelo Legislativo e permanece em construção, pois novos instrumentos legais ainda surgirão neste processo de convergência as normas internacionais, como previsto pela STN.

A ênfase da Lei 4320/64 está no orçamento público que foi normatizado pela LRF como forma de planejamento fiscal realista e responsável. Assim, o orçamento é o principal instrumento para gestão fiscal responsável, já prevista Constituição Federal. Entretanto esta preocupação não é algo novo no cenário brasileiro.

O artigo 165 da Constituição Federal instituiu o Plano Plurianual (PPA), que estabelece diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e programas de duração continuada; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que orienta a elaboração do orçamento anual, adequando o planejado no PPA, assim como estabelece alterações na política tributária

e na política das agências de fomento; e a Lei do Orçamento Anual (LOA), que estima as receitas e define as despesas para o ano seguinte (LUQUE; SILVA, 2004).

Ainda, o artigo 167 da CF/88 exige que nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem a prévia inclusão no PPA, ou seja, sem previsão legal que o autorize.

Com base no que define a CF/88, a LRF define que o PPA vem nortear as ações do setor público pelo prazo de quatro anos, cabendo a LDO as estratégias para a elaboração do orçamento, completando-se com a própria elaboração do orçamento anual. O artigo da LRF que disporia sobre o PPA foi vetado por exigir que este fosse elaborado até o dia 30 de abril do primeiro ano de governo, prazo considerado muito curto frente a complexidade do instrumento, recaindo sobre a LDO o papel principal de orientar as ações públicas. Ainda, o veto na Lei de Responsabilidade Fiscal também eliminou o anexo da Política Fiscal que estabeleceria objetivos e metas dos planos plurianuais, recaindo esta função à LDO por meio do Anexo de Metas Fiscais.

O 4º artigo da LRF determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve fornecer os parâmetros para a elaboração do orçamento do ano seguinte, incorporando o Anexo de Metas Fiscais, onde devem ser expostas as despesas e receitas públicas em valores correntes; resultado nominal e primário; montante da dívida pública; uma avaliação do cumprimento das metas do ano anterior; demonstrativo das metas anuais e a metodologia de cálculo comparando com as fixadas nos três exercícios anteriores, destacando a comparabilidade entre as bases adotadas e os objetivos da política econômica; a evolução do patrimônio líquido dos últimos três exercícios, destacando a origem e aplicação dos recursos obtidos com a obtenção de ativos; avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes de previdência; demonstrativo da renúncia e compensação de receitas renunciadas; demonstrativo da margem de expansão das despesas de caráter continuado. Assim, a LDO antecipa a previsão das receitas e despesas para o ano seguinte e os próximos dois períodos, visto que o Executivo inicia suas ações contando com recursos para um determinado ano, sem considerar que as ações implicam em gastos futuros.

Entretanto, a LDO deve conter também o Anexo de Riscos Fiscais que expõem os principais problemas que devem afetar as contas públicas, bem como as possíveis providências a serem adotadas caso estas realmente ocorram.

Por determinação das normas emanadas da Constituição Federal de 1988, o projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) tem origem no processo de planejamento (III do art. 165), devendo ser elaborado de forma compatível com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes

Orçamentárias. Estes instrumentos de planejamento não haviam sido definidos pela Lei 4320/64, porém foram mencionados na Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 (MATIAS-PEREIRA, 2010). A LOA deve indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídos os que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, municípios e Distrito Federal.

Entende-se que o orçamento público é composto por dois elementos importantes dentro das finanças públicas, as Receitas e Despesas, tendo o princípio do equilíbrio entre estes dois itens como base para a sua elaboração. Com isto cabe ressaltar o conceito de Receita Pública e Despesa Pública.

Para Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008) a doutrina das finanças públicas define Receita Pública como toda entrada ou ingresso de recurso nos cofres públicos que se faça de forma permanente no patrimônio do Estado e que não esteja sujeito a devolução ou equivalente baixa patrimonial. No tocante a receita, estas podem dividir-se em Receitas Orçamentárias e Receitas Extraorçamentárias, ou seja, aqueles ingressos de recursos que estavam contidos na previsão orçamentária ou não.

Ainda, quanto à origem, a receita pode ser classificada em receita própria (oriunda da arrecadação de tributos de competência do Ente) ou receita de transferência (oriunda de outros entes públicos, que atendendo a legislação, repassam recursos aos Entes beneficiados). Para a elaboração do orçamento público, as receitas obedecem o regime de caixa, ou seja, sua realização ou efetiva arrecadação serve de base para registro, enquanto que no enfoque patrimonial, a receita pública deve ser registrada pelo regime da competência, ou seja, o fato gerador do direito a receber gera o registro patrimonial no momento em que ocorre, independente de sua realização.

A Despesa Pública, pelo enfoque orçamentário, constitui os dispêndios efetuados pelo Estado para manutenção de suas atividades ou para construção e manutenção de bens públicos, com a finalidade de atendimento às necessidades da sociedade (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2010). Estes dispêndios podem estar previstos na Constituição, leis ou atos administrativos, necessitando de aprovação legislativa para ser realizada, através da Lei Orçamentária Anual ou por meio de créditos adicionais. Assim, toda aplicação de recursos deve constar no orçamento, dando origem a despesa orçamentária.

Em decorrência do princípio da universalidade do orçamento, nem toda despesa orçamentária é despesa, sob o enfoque patrimonial. Diante disso, a Despesa Orçamentária pode ou não alterar a situação líquida patrimonial. Para tanto, de acordo com os efeitos

provocados no patrimônio líquido da entidade a Despesa Orçamentária pode ser classificada como Efetiva e Não Efetiva. Quanto à categoria econômica, a despesa é classificada como despesa corrente (destinada à manutenção e funcionamento dos serviços públicos gerais anteriormente criados na administração pública, direta ou indireta) e despesa de capital (gastos efetuados pela administração pública, destinados a aquisição ou construção de bens de capital – veículos, móveis, imóveis, etc –que aumentarão o patrimônio líquido da entidade ou serão capazes de gerar novos bens ou serviços).

Assim, historicamente, como os governantes no país demoraram a perceber que era necessário haver um equilíbrio entre as despesas e as receitas públicas, os gastos ocorridos superavam as receitas arrecadadas, provocando o *déficit* das contas públicas. Com isto, *déficit* seria a parcela das despesas que excederiam as receitas e que deixavam o Estado a mercê de outras fontes de recursos que financiassem tais demandas da sociedade.

Os efeitos da LRF sobre o planejamento governamental podem ser aceitos como significativos. A determinação de metas e condições para a execução orçamentária, bem como a previsão, a arrecadação e a renúncia de receitas podem ser consideradas como aspectos mais importantes da Lei de Responsabilidade Fiscal. O Planejamento, resultante da elaboração do PPA, da LDO e da LOA, acompanhados de seus anexos, tem contribuído para elevação da qualidade no acompanhamento e discussão por parte da sociedade em todas as esferas de governo (MATIAS-PEREIRA, 2010).

A LRF veio consolidar a legislação orçamentária contida na Constituição Federal e na própria Lei 4320/64, com um enfoque mais rígido sobre as despesas de pessoal e os limites de endividamento para obtenção do equilíbrio orçamentário. No que diz respeito a gastos com pessoal, o artigo 21 da LRF impede aumento de despesas nos 180 dias anteriores ao final do mandato, proibindo durante todo o último ano de mandato as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária, em seu Art. 38. No tocante à dívida pública, o Art. 31 da LRF diz que no caso do Ente público exceder o limite da dívida, já no primeiro quadrimestre do último ano de governo, ficará impedido de realizar operações de crédito, exceto refinanciamento do valor principal atualizado da dívida mobiliária, além de promover outras medidas que visem recondução aos limites impostos na lei.

2.1.2 O histórico da dívida pública brasileira

O gasto público aumentou consideravelmente ao longo do século XX, especialmente nos países envolvidos nas duas grandes guerras mundiais (1914/1918 – 1939/1945). Portanto,

os gastos militares apresentam-se, historicamente, como determinantes da expansão do gasto público no mundo. Ainda, o crescimento dos governos e a necessidade de maiores dispêndios públicos para desenvolver as modernas sociedades industriais também contribuíram para crescentes índices de crescimento do gasto público (GIAMBIAGI; ALEM, 2011).

Ruy Barbosa iniciou o seu relatório sobre a situação financeira do governo federal, referente aos 14 meses em que foi Ministro da Fazenda, logo após a Proclamação da República, até o final do ano de 1890, com a seguinte frase: “O desequilíbrio entre a receita e despesa é a enfermidade crônica de nossa existência nacional”. Para Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008), diagnósticos como este de Ruy Barbosa, estão presentes na história da administração pública brasileira. Porém, sempre se buscou alternativas visando um avanço institucional, ora através do aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento dos gastos públicos, com impactos na relação entre governo e sociedade, ora promovendo melhorias na estrutura organizacional do governo, com impactos sobre o funcionamento interno do governo.

Especialmente no Brasil, a expansão da participação do Estado nas atividades econômicas aconteceu em decorrência da ocupação do espaço deixado pelo setor privado. Assim, Giambiagi e Alem (2011) afirmam que a maior intervenção do Estado na economia brasileira teve como principal função a complementação da ação do setor privado com o objetivo de desenvolver o país.

No início do século XX, a principal atividade econômica do Brasil era a agricultura e a principal função do governo era a expansão da atividade agrícola, destacando-se os esforços para evitar os ciclos agudos da produção do café. Em 1906, foi assinado pelos principais produtores de café (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro) o Convênio de Taubaté, no qual, os governos dos estados envolviam-se com os preços mínimos e controle da produção.

Neste período, a indústria brasileira era muito insipiente, com uma produção manufatureira, destacando-se os setores têxteis, vestuário e alimentos. Nesta época também, houve os primeiros investimentos do Estado em um sistema de transporte e outras utilidades públicas. Contudo, o Estado contou com o financiamento de capital estrangeiro, a exemplo da ferrovia brasileira que foi construída e controlada por empresas inglesas.

A crise de 1929 no mundo, também afetou a economia brasileira. A escassez de produtos para o comércio mundial, em decorrência da grande depressão dos anos 30 e da guerra, forçou o governo brasileiro a desembolsar recursos com o objetivo de fortalecer a industrialização local. Este período também foi marcado por mecanismos de intervenção do

governo nos preços³ e oferta e empréstimos de prazos maiores⁴ para estabelecimentos industriais, visando o desenvolvimento econômico do país.

Apesar dos esforços nos anos 30, obtendo resultados pouco satisfatórios, e o cenário internacional, as duas décadas seguintes foram marcadas pelo início de formação do setor produtivo com participação mais ativa da atividade estatal, a partir do entendimento da época que estaria fortalecendo a segurança e a soberania nacional. Em 1942, foi criada a Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, que se tornou um símbolo do compromisso do governo com o desenvolvimento econômico, depois da negativa do setor privado em assumir o investimento. A CSN foi criada com o objetivo de fornecer matéria-prima para o abastecimento do setor industrial brasileiro já que o mercado internacional não dispunha de material para abastecimento. No mesmo ano de criação da CSN foi criada a Companhia Vale do Rio Doce e no ano seguinte a Fábrica Nacional de Motores e a Companhia Nacional de Álcalis (produtora de barrilha e vidro). Todas estas, exigiram expressivos investimento do governo brasileiro.

Com o surgimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDS), em 1952, a partir da fragilidade do mercado de capitais privado e da intenção do Estado em fornecer financiamentos de longo prazo e de baixo custo, surge a necessidade de um banco governamental que promovesse a modernização da infraestrutura no país, fomentando e financiando o crescimento industrial. Logo após, em 1953, foi criada a Petrobras S.A. com o objetivo de reduzir a vulnerabilidade do país perante os choques internacionais no setor energético.

A década de 1950 também foi marcada por uma importante aliança entre o governo, os empresários e os militares em favor da execução de um projeto nacional de desenvolvimento, o Plano de Metas. Contudo, ao se falar nos anos 50, não se pode deixar de destacar a consolidação do pensamento desenvolvimentista da época, a expressão “50 anos em 5” do presidente Juscelino Kubitschek representa a ideologia econômica de sustentação do projeto de industrialização do período.

A partir de 1964, sob o comando das Forças Armadas, o setor público ampliou ainda mais a sua participação no setor produtivo brasileiro com a criação de estatais com grandes montantes de investimentos (a Eletrobrás, a Siderbrás, a Telebrás, dentre outras), em decorrência dos planos de desenvolvimento nacional. Em 1973, a desaceleração do

³ Em 1934 foi promulgado o Código das Águas, que conferia ao governo o poder de fixar tarifas de eletricidade que garantiriam uma rentabilidade máxima de 10% sobre o capital investido.

⁴ Em 1937 foi criada a Carteira de Crédito Agrícola pelo Banco do Brasil, ofertando empréstimos as indústrias com prazos mais longos, com o objetivo de desenvolver o setor industrial brasileiro.

crescimento econômico forçou o governo a aumentar expressivamente os empréstimos tomados no exterior, o que viabilizou o aumento do endividamento externo do país.

A década de 1980 é conhecida como a Década Perdida, em função das impressionantes reduções das taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), associada a altas taxas de inflação, que na segunda metade desta década, chegava ao estágio de hiperinflação (BRESSER-PEREIRA, 2000). O elevado déficit público, mesmo iniciado nos anos anteriores, foi intensificado através da inexistência de mecanismos de controle do desequilíbrio das contas públicas que estão disponíveis atualmente. Ainda, a fragilidade do governo frente a crise cambial dos anos de 1980, provocou como consequência a estatização parcial da dívida externa brasileira e sua negociação ficou centralizada a cargo do Banco Central, pois as operações em moeda estrangeira, principalmente dólar, e o seu passivo cambial passaram a ter grande importância na explicação para o papel de destaque que assume desde então as autoridades monetárias no sistema financeiro e no processo de ajuste econômico nacional (GIAMBIAGI; ALEM, 2011).

Assim, houve tentativas de controle dos gastos públicos brasileiros, mas como as despesas mínimas para sustentar a estrutura administrativa do setor público mostravam-se rígidas, o foco passou a ser o aumento das receitas. Esse aumento acarretou elevação na carga tributária ao longo dos anos, sendo que em 1947 era de 13,8% do PIB, chegando em 1994 a 25% e, logo em seguida, em 2000, a 29% do PIB (TEIXEIRA et al., 2008).

Paralelo a este cenário, os anos 90 se iniciaram com o governo federal sob a presidência de Fernando Collor de Mello. Este presidente apresenta-se como um divisor de águas para a economia nacional, questionando os pilares do desenvolvimento econômico do país baseados nas de importações, protecionismos ao mercado interno e forte intervenção do estado na economia. Neste contexto, Giambiagi e Alem (2011), afirmam que o combate ao déficit público ganhou destaque no cenário político.

A alta inflação e uma substancial indexação da dívida interna levaram o governo federal a bloquear quase a totalidade dos títulos públicos, permitindo a redução dos juros acometidos sobre a dívida pública, mas quase levaram o país ao colapso econômico, visto que os outros indicadores do país apresentavam taxas desagradáveis. Assim, em 1992 o *impeachment* do Presidente Collor, em meio a escândalos políticos e planos econômicos desastrosos, levou a presidência do país ao Presidente Itamar Franco. Entretanto, a redução de alíquotas sobre importação, privatizações e o combate ao *déficit* público permaneceram como base para reestruturação econômica do Brasil.

Em 1994 foi implantando o Plano Real, aquele que seria responsável pelo melhor resultado no combate à inflação na história brasileira, consistindo na intenção de estabilização da economia através da indexação da moeda a uma Unidade de Variação Monetária (URV). Como consequência, a inflação cedeu drasticamente, chegando a níveis aceitáveis, permitindo a geração de um resultado fiscal operacional próximo do equilíbrio (MATIAS-PEREIRA, 2010).

A situação fiscal posterior ao período de implantação do Plano Real que acarretou na estabilização econômica, tão almejada pela sociedade brasileira, foi também marcada por uma forte crise financeira dos estados. Dentre os anos de 1995 a 1998 estados e municípios apresentaram *déficits* primários, sendo em média 0,4% do PIB, enquanto o governo federal teve superávit médio de 0,3% do PIB no mesmo período (GIAMBIAGI; ALEM, 2011).

Em 1997 foi promulgada a Lei 9496 que estabeleceu critérios e condições para a consolidação, assunção e refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras de específica responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Dentre as atribuições dos estados, cita-se a necessidade de firmar Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal com metas relacionadas aos seguintes tópicos: I - dívida financeira em relação à receita líquida real - RLR; 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.

Com os governos de Fernando Henrique Cardoso (1994/1998-1998/2002) a frente da presidência da república, houve um enxugamento da máquina pública por meio das privatizações, fato muito contestado pela oposição política e sociedade. Porém, estas ações permitiram reduções dos gastos públicos por meio de uma reforma gerencial do Estado brasileiro, mas não se percebeu a aplicação desses recursos com a quitação da dívida brasileira, pois o aumento da dívida pública se verifica durante os 8 anos de governo.

No início do segundo governo, o país enfrentou uma crise cambial, provocando uma instabilidade da confiança do país no mercado internacional. Assim, pairava no ar uma dúvida sobre uma possível moratória interna, ou seja, o não pagamento da dívida de estados e municípios com a união. Para evitar uma situação de colapso financeiro no setor público, o governo empenhava-se em implementar um ajuste fiscal rigoroso, demonstrando que seria possível cumprir as metas acordadas com o FMI –Fundo Monetário Internacional (GIAMBIAGI; ALEM, 2011), chegando mais tarde na aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A partir daí, os governos seguintes (Lula-2002/2006-2006/2010 e Dilma-2010/2014) continuaram combatendo a dívida pública, buscando resultados primários satisfatórios. De certo modo, o governo Lula foi favorecido em um contexto internacional onde a economia mundial estava em crescimento. A partir de 2007 essa situação não se repetiu e o mundo enfrentou uma forte crise financeira. Porém, com uma economia mais fortalecida, o país conseguiu enfrentar as situações econômicas desfavoráveis. Com relação à dívida líquida do setor público, que em 2002 era de 61% do PIB, chegou a 41% do PIB em 2010.

Da mesma forma que as finanças federais se deterioraram na década de 1980, também os Estados e Municípios passaram por desequilíbrios em suas contas. Este cenário exigiu do governo federal a adoção de iniciativas que tinham por objetivo promover ajustes ao equilíbrio econômico, com o refinanciamento da dívida entre a União e os Estados e Municípios (GIAMBIAGI; ALEM, 2011).

A situação fiscal no período que sucedeu a estabilização da economia brasileira foi marcada por uma forte crise financeira, sobretudo nos estados. A situação dos municípios era diferente, pois segundo Giambiagi e Alem (2011) estes entes tinham poucas alternativas para se endividar, devido a restrições de crédito que os obrigava a limitação de suas despesas de caixa aos níveis de arrecadação da receita. Mesmo havendo casos de desequilíbrios em alguns municípios, traduzidos em atrasos nos pagamentos do funcionalismo e calotes da dívida com outros entes, a situação dos estados era muito mais preocupante.

A origem da dificuldade dos estados foi responsabilizada por muitos governantes pela redução da arrecadação do ICMS, dentre os anos de 1995 a 1998 de 1,1 pontos percentuais em relação ao PIB. Contudo, na tentativa de reduzir os impactos desta redução, o governo federal promoveu uma espécie de compensação através do aumento das transferências constitucionais dos fundos de participação aos estados e municípios devido ao aumento da arrecadação federal.

Segundo Giambiagi e Alem (2011) as principais fontes de piora da situação financeira dos estados foram basicamente o aumento dos gastos com pessoal, associados à concessão de significativos reajustes salariais, e o peso crescente dos inativos na composição da folha de pagamento. Seguindo a premissa de que os estados são unidades federativas independentes para a tomada de decisões sobre a alocação de recursos, não se aplica ao tocante a autonomia para contrair endividamento, já que sua capacidade de financiamento está vinculada a normativas que devem autorizar tal ato pelo Senado Federal.

Embora os resultados fiscais dos estados na década de 1990 amargavam resultados desfavoráveis, a estratégia do governo federal, no ano de 1999, foi promover uma

renegociação da dívida pública de estados e municípios, já alvo de negociação no ano anterior, porém sem sucesso. No entanto, o governo federal estava em meio a um processo de ajuste fiscal e esta renegociação da dívida dos estados apresentou-se como um sinal de fraqueza do governo, pois este estaria cedendo às pressões políticas dos governos estaduais para alavancar os gastos públicos.

Neste contexto, surge a imposição de limites de endividamento e a fixação de metas de resultados anuais, com a finalidade de evitar que a dívida pública se elevasse ainda mais, através da Lei de Responsabilidade Fiscal (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008). Contudo, a LRF não permite o refinanciamento da dívida pública dos Estados e Municípios, dificultando a colocação destes títulos no mercado, resultando em dificuldades dos governos estaduais e municipais em cumprir tais limitações.

2.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal

Promulgada em 04 de maio de 2000, a Lei Complementar 101 (LRF) busca o equilíbrio entre as despesas e receitas dos três entes governamentais, promovendo a transparência das contas públicas, além de reduzir o custo do endividamento público (BRASIL, 2000).

A implementação da LRF visa elevar a qualidade das ações de gestão fiscal dos recursos públicos confiados aos agentes da administração pública de todas as esferas de governo, coibindo abusos que provocariam danos ou prejuízos ao patrimônio público (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Para chegar aos seus objetivos, a LRF estabeleceu a avaliação de desempenho dos gestores públicos, através de indicadores: A razão entre Despesas Públicas e Receitas Correntes Líquidas (DP/RCL) e entre Dívida Consolidada Líquida e Receita Corrente Líquida (DCL/RCL).

Com a LRF, consolidou-se no País o entendimento de que a transferência de determinadas situações de dificuldades fiscais às próximas gestões, são condenáveis e passíveis de sanções aos responsáveis. Baseada nesta concepção foi publicada a Lei 10.028/2000 (BRASIL, 2000) que introduziu ao Código Penal Brasileiro o “Capítulo IV – Dos Crimes contra as Finanças Públicas”. Com esse dispositivo, autoridades governamentais e agentes públicos passaram a ser responsabilizados criminalmente pela má gestão dos recursos públicos e demais atos que provocam danos aos cofres públicos (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008).

ALRF introduziu, juntamente com a Lei de Crimes Fiscais (Lei 10.028/2000), mecanismos mais rigorosos para a administração das finanças públicas, como:

- a) Estabelecimento de metas anuais de resultado fiscal, por meio das Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO;
- b) Compatibilização dos valores de receita e despesa constantes da Lei Orçamentária Anual – LOA, com as metas de resultado estabelecidas na LDO;
- c) Edição, pelo Poder Executivo, de ato que estabeleça a programação anual para execução orçamentária e financeira das despesas do governo;
- d) Corte de despesas programadas, quando nova estimativa de receitas indicar riscos de não cumprimento das metas de resultados estabelecidas na LDO;
- e) Efetiva implantação de todos os tributos previstos na Constituição;
- f) Observância dos limites de gastos com pessoal;
- g) Observância dos limites de endividamento, fixados como percentual da Receita Corrente Líquida de cada ente da federação;
- h) Proibição do aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato; Vedação da contratação de obrigações, nos últimos dois quadrimestres do mandato do governante, que não possam ser cumpridas integralmente no próprio exercício;
- i) Vedação de inscrição de restos a pagar no último ano do exercício, quando não houver disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento;
- j) Maior rigor na contratação de operações de ARO;
- k) Liquidação das operações de ARO até o final do exercício financeiro de sua contratação;
- l) Vedação de operações de crédito entre entes da federação, o que na prática representa a vedação de refinanciamento, pela União das dívidas dos Estados e Municípios;
- m) Vedação de operações de crédito entre bancos estaduais e seus respectivos governos controladores;
- n) Vedação da utilização de receitas de alienação de bens para a realização de despesa corrente, exceto quando destinadas a regimes de previdência social.

Neste sentido, a LRF e a Lei de Crimes Fiscais introduziram as seguintes penalidades as irregularidades cometidas pelos gestores públicos:

- 1) Ultrapassar o limite de Despesa Total com Pessoal em cada período de apuração Art. 19 e 20, LRF) - Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, Art. 4º, inciso VII);
- 2) Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal em desacordo com a lei (Art. 21, LRF) - Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, Art. 2º);

3) Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (Art. 21, LRF) - Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, Art. 2º);

4) Deixar de adotar as medidas previstas na LRF, quando a Despesa Total com Pessoal do respectivo Poder ou órgão quando exceder a 95% do limite (Art. 22, LRF) - Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º);

5) Deixar de adotar as medidas previstas na lei, quando a Despesa Total com Pessoal ultrapassar o Limite Máximo de o respectivo Poder ou órgão (Art. 23, LRF) - Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, Art. 2º);

6) Manter gastos com inativos e pensionistas acima do limite definido em lei (Art. 18 a 20, Art. 24 § 2º, Art. 59, § 1º, inciso IV, LRF) - Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, Art. 4º, inciso VII).

7) Não cumprir limite de Despesa Total com Pessoal em até dois anos, caso o Poder ou órgão tenha estado acima desse limite em 1999 (Art. 70, LRF) - Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, Art. 4º, inciso VII).

Ainda, a LRF traz uma nova noção de equilíbrio às contas públicas, chamadas “contas primárias”, traduzidas no Resultado Primário equilibrado (NASCIMENTO; DEBUS, 2002). Este resultado significa que o equilíbrio a ser encontrado é o equilíbrio auto-sustentável, ou seja, aquele que prescinde de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública. Conforme Nascimento e Debus (2002), a dívida pública é, então, o principal problema de ordem macroeconômica, enfrentado no País nos últimos tempos, em todos os níveis de governo. O controle da dívida pública é o principal objetivo atribuído à elaboração de uma lei como a LRF.

Segundo Gerigk (2008), a LRF tem por objetivo prevenir os déficits nas contas públicas; manter o controle do nível de endividamento público, impedindo que os gestores assumam obrigações e encargos sem a correspondente fonte de receita ou a redução da despesa, e impõe a imediata correção dos desvios na conduta fiscal, com a finalidade de assegurar o equilíbrio das finanças públicas.

Ainda, segundo o autor, a LRF instituiu o conceito de Receita Corrente Líquida (RCL), que é o somatório das Receitas Tributárias; de Contribuições; Receitas Patrimoniais; Receitas Industriais; Receitas Agropecuárias; Receitas de Serviços; Transferências Correntes e outras Receitas Correntes, deduzidas as transferências constitucionais de receitas de um Ente para o outro; a contribuição dos servidores públicos, destinada ao custeio do sistema

previdenciário e as receitas de compensação financeira entre fundos previdenciários. O cálculo do montante da RCL abrange um período de 12 (doze) meses.

Conforme o autor, outras novidades são apresentadas na LRF, como as normas sobre planejamento orçamentário, financeiro e econômico; controle da dívida e endividamento; despesas com pessoal; estimativas do impacto das despesas no orçamento e no financiamento; receitas para as despesas obrigatórias continuadas; transparência; controle social; e fiscalização. Ainda, 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 (GERIGK, 2008).

2.2.1 Experiências internacionais que inspiraram a criação da LRF

Depois de uma sucessão de programas de estabilização econômica fracassados no Brasil, desde o Plano Cruzado (1986) até o Plano Collor (1990), o Plano Real (1994), um programa de estabilização monetária, conseguiu controlar a hiperinflação e trazer inúmeros benefícios à sociedade brasileira. Entretanto, o governo não poderia contar apenas com o controle da inflação, teria que promover ajustes mais eficazes para garantir o crescimento da economia e o desenvolvimento social, promovendo cortes de gastos públicos e controles mais rigorosos da dívida pública.

A exemplo de países desenvolvidos, como Estados Unidos e Nova Zelândia, o Brasil encontrava-se com uma carga tributária superior a 30% do PIB e não poderia ser mais elevada a curto prazo. Nestes termos, buscou-se inspiração nas experiências de países que instituíram instrumentos legais bem sucedidos de controle de déficits públicos e endividamento, como as desenvolvidas nos Estados Unidos em 1990 (*Budget Enforcement Act*), os atos declaratórios da Comunidade Econômica Europeia em 1992 e na Nova Zelândia em 1994 (*Fiscal Responsibility Act*).

As experiências internacionais demonstravam a eficácia de instituir um instrumento de controle com ênfase no orçamento público, servindo de referência para a criação de um modelo no Brasil. Para Alesina e Perotti (1996), as instituições orçamentárias são o conjunto de regras, procedimentos e práticas de acordo com as quais os orçamentos são elaborados, aprovados e implementados. Ainda, Alesina, Hausmann e Stein (1996) afirmam que é importante investigar as instituições orçamentárias para identificar se a distribuição do gasto público está sendo satisfatória à sociedade, visto que são financiados por recursos públicos.

Weingast, Shepsle & Johnsen (1981) já alertavam que recursos públicos são recursos comuns e deste modo os orçamentos públicos apresentam duas características importantes. Primeiro, enquanto os benefícios de programas públicos tendem a estar concentrados em uma parcela da sociedade, os custos destes programas tendem a ser financiados por um conjunto de recursos comuns. Segundo, sendo o orçamento, um instrumento político que deveria ser coletivo, envolve uma variedade de agentes que tendem aos interesses de suas áreas. A combinação destas duas características pode resultar em sobreutilização dos recursos comuns, gastos desnecessários e *déficits* excessivos.

O grau de disciplina fiscal obtido em diversos países está relacionado à centralização do processo orçamentário e a menor interferência de fatores políticos. Para Von Hagen e Harden (1996) dívida pública, inflação, estagnação da economia e subdesenvolvimento de algumas áreas em detrimento de outras, podem ser resultado de uma má elaboração do processo orçamentário e a resolução destes problemas pode estar na execução do orçamento.

Para os autores citados anteriormente, os Estados Unidos possuía um *déficit* histórico surgido a partir da década de 1970 com a política imposta por Reagan. Após algumas tentativas não plenamente bem sucedidas, em 1990 foi instituído o *Budget Enforcement Act – BEA*, legislação que contemplava apenas o governo federal já que os desajustes fiscais eram percebidos em grande parte na maior esfera de governo, marcado por *déficit* fiscal e endividamento crescente. Após a implantação do BEA, o desempenho fiscal dos EUA apresentou melhora nos resultados, chegando a *superávit* nominal, apesar de se reduzir impostos foi possível incentivar investimentos e obter taxas de crescimento econômico elevadas nos períodos seguintes, com redução da inflação. Deste modo, o BEA inspirou na criação da LRF, sobretudo no aspecto da implantação de metas fiscais, como contraponto para a prática de realização de despesas financiadas pelo aumento da dívida pública.

No caso da Europa, o marco inicial é o Tratado de Maastricht de 1992 que estabeleceu critérios de convergência para os países que desejassem ter acesso à moeda comum. Em um protocolo instituído na União Monetária Europeia foram fixadas metas, não apenas fiscais (*déficit* orçamentário e dívida pública), mas macroeconômicas (taxa de inflação, juros e câmbio). Preservada a soberania nacional, a grande inovação refere-se ao fato de que as normas atingem países diferentes em termos econômicos (nível de industrialização, emprego, dívida, inflação, etc.), políticos, sociais e culturais. Entretanto, os países buscavam espaço para convivência entre a autonomia política e a convergência para os critérios acordados. Assim, no Brasil, a autonomia federativa e independência entre os poderes são princípios constitucionais, onde Estados e Municípios, entes federados também possuem autonomia

política, econômica e financeira, contudo necessitava de medidas estruturais que abrangesse não apenas o governo federal, mas toda a federação.

Em 1994, a Nova Zelândia instituiu seu *Fiscal Responsibility Act*, primando pela transparência, inclusive com a publicação de relatórios periódicos com todo tipo de informação fiscal. Neste sentido, Kopits e Craig (1998) afirmam que esta lei é um paradigma internacional de transparência em finanças públicas, introduzindo restrições orçamentárias, obrigando o governante a não gastar mais do que arrecada, e ainda, prestar contas a sociedade, pois os recursos são públicos. Tais princípios contidos na lei Neozelandesa não poderiam deixar de ser considerados na criação da Lei brasileira, emprestando também o nome para a mesma.

2.2.2 O Controle da Dívida Pública

Para Matias-Pereira (2010), houve uma melhora da relação dívida/PIB no Brasil nos últimos anos, através da condução da política fiscal, tanto em atendimento às questões econômicas e à legislação vigente. Desta forma, o Capítulo VII da LRF, apresenta as definições básicas, descrevendo os limites para recondução das dívidas, estabelecendo no art. 30 que cabe ao Senado Federal, através de Resoluções, propor os limites globais para o montante da DCL da União, Estados e Municípios. Assim, o Senado Federal emitiu a Resolução nº 40 e 43/2001. No art. 3º da Resolução 40/01, quanto a DCL dos Estados e Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro, contado a partir do encerramento do ano de publicação da resolução, não pode exceder a 2 vezes a RCL dos Estados, e 1,2 vezes a RCL dos municípios. Já a Resolução 43/01 estabelece no art. 7º que as operações de crédito internas e externas dos Estados, Distrito Federal e Municípios observarão os limites do comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da Dívida Pública Consolidada, não excedendo a 11,5% da Receita Corrente Líquida.

A Figura 1 apresenta, conforme determina a Resolução nº 40 do SF, na linha das ordenadas (DCL/RCL), sendo a razão entre Dívida Consolidada Líquida (DCL) de um ente público (Estado ou Município) com a sua Receita Corrente Líquida (RCL); e na linha das abscissas, o tempo, definido na resolução em 15 anos, prazo para aqueles que estivessem acima do limite legal em dezembro de 2001, atingi-lo. Já a “linha limite” indica o limite máximo de endividamento (relação DCL/RCL) que, de acordo com a referida Resolução, é de 1,2 vezes para Municípios e 2,0 vezes para Estados. Neste contexto, são apresentadas diversas situações para interpretação com base no gráfico, quanto ao nível de endividamento público

de Estados e Municípios em 2001 e posteriores verificações anuais (NASCIMENTO; GERARDO, 2004).

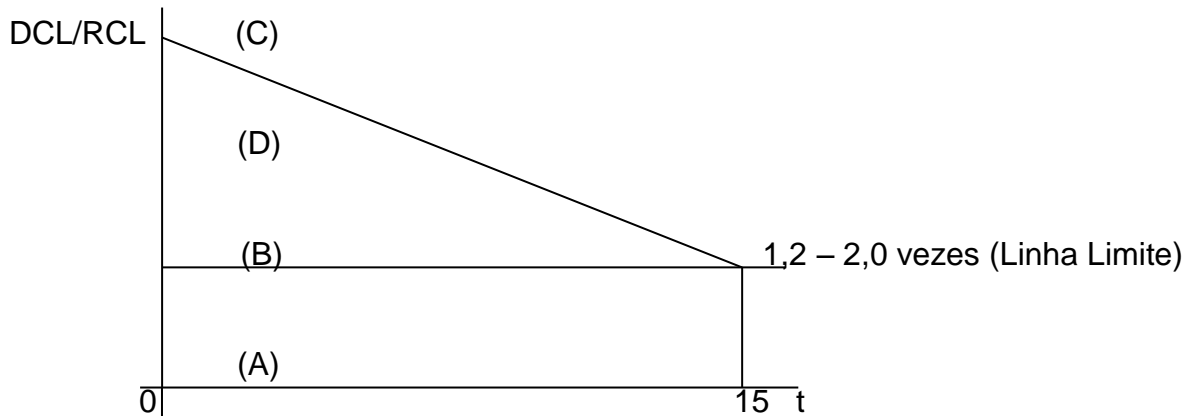


Figura 1 - Limites do Endividamento

Fonte: Adaptado de Nascimento e Gerardo, 2004. A Lei Complementar 101/2000: Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal. STN. Disponível em: www.stn.gov.br.

A Figura 1 demonstra o descrito no art. 4º da Resolução 40/01. Na situação (A), o ente público está abaixo do limite máximo de endividamento, indicando a possibilidade de contratação de novas operações de crédito até atingir o limite (B). Ressalte-se que, para a contratação de operações de crédito (aumento do endividamento público), outros requisitos serão exigidos, como por exemplo, estar o ente público cumprindo os demais limites da LRF (despesas com pessoal, por exemplo).

Além disso, a contratação de novas operações de crédito está limitada a 16% da RCL anual, nos termos do artigo 7º da Resolução nº 43 do SF de 2001. Caso o ente público venha a ultrapassar o limite legal, atingindo a situação (C), terá três quadrimestres para o retorno ao limite, sendo que o excesso deverá ser reduzido em pelo menos 25% no primeiro quadrimestre (artigo 31 da LRF). A forma prevista na LRF para o retorno ao limite legal é a geração de superávit primário para amortização da dívida (pagamento do principal) até a eliminação do excesso.

A situação (B) indica que o Ente público apresentaria relação DCL/RCL igual a 2,0. Neste caso não há excesso sobre o limite. Caso venha a ultrapassar o limite legal, nos anos seguintes, ficando acima da linha limite, terá três quadrimestres para o retorno ao limite, da mesma forma que na situação (A). Enquanto as situações (C) e (D), o ente público terá que retornar ao limite, nos próximos anos, conforme descrito anteriormente.

O descumprimento da redução do endividamento implica em sanções institucionais ao ente, como impedimento para o recebimento de transferências voluntárias, e ao gestor, como a perda do cargo público, nos termos da Lei 1.079/1950 e nos termos do DL 201 de 1967. No cumprimento do disposto na LRF, foi promulgada em 27 de maio de 2009 a Lei Complementar 131, acrescentando dispositivos a Lei 101/2000, onde foram estabelecidas normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal (BRASIL, 2009). Conhecida como Lei de Transparência, a LC 131/2009 estabelece:

i – incentivo a participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração dos planos, leis e diretrizes orçamentárias e orçamentos;

ii – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público;

iii – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle.

Ainda, no art. 2º desta Lei, são fixados os prazos para o cumprimento do estabelecido, sendo de um ano para União, Estados e grandes Municípios (com mais de 100.000 habitantes); dois anos para Municípios Médios - com 50.000 a 100.000 habitantes; e, quatro anos para pequenos municípios (até 50.000 habitantes).

2.2.3 Determinantes do Endividamento dos Estados Brasileiros

Muitos são os fatores que podem influenciar no endividamento dos Estados. A dívida de uma entidade pública é dada pela relação entre a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida, porém outros fatores podem influenciar no seu comportamento.

Algumas pesquisas foram realizadas após a promulgação da LRF, com o intuito de verificar se a referida Lei estaria atingindo seus propósitos. Mello e Slomski (2005) realizaram um estudo comparativo sobre a dívida pública dos estados brasileiros, compreendendo dois períodos, de 1998 a 2000 (antes da LRF) e 2001 a 2003 (depois da LRF), baseada em estatísticas não paramétricas, apenas com os indicadores apresentados na LRF. Através desta pesquisa, concluiu-se que não ocorreram diferenças estatisticamente significativas no comportamento da Dívida Consolidada Líquida dos estados. Porém, o estudo apontou que a LRF produziu efeitos significativos na amortização do endividamento de todos os estados brasileiros. Entretanto, o estudo não considera possíveis outras variáveis que poderiam ter influenciado nos resultados encontrados.

Para Silva e Souza (2002) são apontados como fatores determinantes para explicar a evolução da dívida dos estados, a dependência de recursos transferidos pelo governo federal, a

estrutura de gastos desses governos e a importância econômica de cada estado. A Lei promulgada em maio de 2000, complementada pelas Resoluções 40 e 43/2001 emitidas pelo Senado Federal, somente produziram efeitos a partir do ano seguinte (NUNES; NUNES, 2003). Assim, pode ser considerada uma variável para analisar os efeitos a partir de sua implantação (variável *dummy*), estipulando-se, para o ano 2000, o valor igual a 0 (zero), indicando o período anterior à lei, e para os anos seguintes, valor igual a 1 (um), indicando os períodos em que os efeitos da implementação da lei seriam sentidos.

Neste contexto, Rocha e Giuberti (2004), em seu trabalho, encontram evidências empíricas que confirmam positivamente os efeitos da LRF em controlar os níveis de endividamento e despesas com pessoal, que, atualmente, estão fixadas para a União em 50% da RCL e para os Estados e municípios em 60% da RCL. Ainda, Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009), pesquisaram os reflexos da Lei de Responsabilidade fiscal nos gastos com pessoal e nos investimentos nos municípios mineiros, identificando significativa redução destes indicadores a partir da vigência da LRF. Tais reduções foram identificadas como reflexos da LRF por ser o ente público e seus governantes penalizados em casos de gastos sem a indicação da respectiva receita.

Pires e Bugarin (2003) estudaram as transferências intergovernamentais e a relação com o endividamento dos estados, identificando que as unidades da federação possuem diferentes graus de dependência, em relação aos recursos recebidos dos demais entes públicos. As tendências apresentadas no estudo confirmam a necessidade de controle dos *déficits* estaduais.

Os processos eleitorais também são fatores que podem influenciar o comportamento dos governantes de uma forma disciplinadora, visto que os eleitores escolhem aqueles que consideram preparados para representá-los. Tal hipótese é corroborada nos estudos realizados por Meneguini e Bugarin (2001) e Nakaguma e Bender (2006), visto que a LRF instituiu mecanismos de controle para as finanças públicas no período de eleições, buscando dirimir a ação oportunista dos governantes.

Gobetti e Schetini (2010), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, emitiram textos para discussão sobre a trajetória e os custos do endividamento dos entes públicos brasileiros, apontando que a taxa básica de juros SELIC e a inflação são variáveis que influenciam no comportamento da dívida pública.

Carvalho, Oliveira e Santiago (2010) analisaram o comportamento do endividamento público dos estados nordestinos, no período de 2000 a 2007, com base em estatística descritiva, utilizando os indicadores propostos na LRF. Estes autores concluíram que os

estados analisados estão procurando equilibrar as contas públicas e que, com exceção da Bahia e Pernambuco, os estados do nordeste do País estão reduzindo o endividamento.

Outra variável observada é o Produto Interno Bruto per Capita do Estado, usada em diversos estudos como uma *proxy* para identificar o tamanho do estado ou a sua importância. A hipótese de que quanto maior o Estado, ou mais populoso, maiores serão as obrigações do Ente Público perante as necessidades de sua população, influenciando no aumento de suas dívidas, é confirmada nos estudos realizados por Costa (2007), através da razão entre a receita corrente líquida e a população do Estado.

Em síntese, as principais variáveis apresentadas pela literatura como possíveis influenciadoras no comportamento do endividamento dos estados brasileiros podem ser visualizados no Quadro 1.

Autor	Amostra	Variáveis	Relação LRF	Relação Endivid.	Método Econométrico
Silva e Souza (2002)	26 Estados	Dependência de Recursos Federais; Gastos dos Governos; Importância econômica do Estado	Evolução da Dívida Pública até a LRF	Positiva	Análise de Dados em Painel
Rocha e Giuberti (2004)	Municípios Paranaenses	Gastos públicos com pessoal	Controle de gastos conforme estipulado na LRF	Positiva	Estatística não paramétrica
Mello e Slomski (2005)	26 Estados	DCL/RCL	Comparação entre antes (1998 a 2000) e depois (2001 a 2003) da LRF	Negativa	Estatística não paramétrica
Nakaguma (2006)	27 Estados	Receita de transferência, Capital, Corrente e Total; Despesas de Capital, Corrente e Total; Resultado Primário	Redução de Gastos públicos. Superávit Primário	Negativa	Análise de Dados em Painel
Costa (2007)	26 Municípios, Capitais de Estados	Processo Eleitoral, Resultado Primário, PIB, Taxa de Juros,	Não confirma a LRF como fator de redução do endividamento	Positiva	Análise de Dados em Painel
Carvalho, Oliveira e Santiago (2010)	9 Estados Nordestinos	DCL/RCL	Comportamento do Endividamento após a LRF	Negativa	Estatística não paramétrica
Gobetti e Schetini (2010)	Entes Públicos	Transparência, Eleições, Risco Brasil, SELIC, Inflação	Trajectoria dos custos e Endividamento após a LRF	Positiva	Análise de Dados em Painel

Quadro 1 - Variáveis identificadas como explicativas ao Endividamento Público.
Fonte: Elaborado pelo autor.

O Quadro 1 apresenta o resumo dos trabalhos citados, referenciando as variáveis que serviram de base para utilização no modelo econométrico, com o fim de explicar o comportamento do endividamento nos estados brasileiros.

2.2.4 Controles das Despesas com Pessoal

No sentido de reforçar o princípio do equilíbrio do orçamento público, a LRF exige que o aumento das despesas continuadas sejam compensadas com o aumento de receitas. Assim, a imposição de limites de gastos de recursos públicos com a folha de pagamento de pessoal partiu da premissa de que o Estado apresenta uma tendência a possuir excesso de pessoal (LUQUE, SILVA, 2004).

De acordo com a LRF, entende-se como despesa com pessoal o somatório dos gastos com o pagamento de pessoal ativo, pagamentos a inativos e pensionistas; pagamentos a pessoas, em decorrência de mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos civis, militares membros de poder, com qualquer espécie remuneratória; vencimentos e vantagens fixos e variáveis; subsídios e proventos de aposentadoria; pagamentos de reformas e pensões; adicionais de qualquer natureza; gratificações, horas extras e vantagens pessoais; encargos sociais e demais contribuições recolhidas pelo ente empregador às entidades de previdência.

Os limites de gastos com pessoal para estados e municípios constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal foram baseados em controles já existentes anteriormente, como a Lei Complementar 96/1999, conhecida como Lei Camata II. Entretanto, a LRF promoveu uma adequação a estes limites, estabelecendo prazos para ajustes e penalidades ao gestor público que viesse a descumprir tais limites (MOREIRA, 2011).

Na esfera estadual, os limites impostos pela LRF aos gastos com pessoal, referem-se a 60% da Receita Corrente Líquida do ente da Federação. Este percentual deve ser distribuído entre os poderes da gestão pública, sendo:- 3% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas;- 6% para o Judiciário;- 2% para o Ministério Público; - 49% para o poder executivo.

As despesas com pessoal não poderão exceder os limites determinados pela LRF, com base na receita corrente líquida, conforme art. 2º, inciso IV, em cada período de apuração, conforme demonstrado no Quadro 2.

	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
	50% da RCL	60% da RCL	60% da RCL
Poder Executivo	40,9%	49,0%	54,0%
Poder Legislativo	2,5%	3,0%	6,0%
Poder Judiciário	6,0%	6,0%	-
Ministério Público	0,6%	2,0%	-

Quadro 2 - Limite de Gastos com Pessoal conforme a LRF.
Fonte: Elaborado pelo autor.

A verificação do enquadramento dos limites de despesa com pessoal foi realizada em dois momentos. Segundo Luque e Silva (2004), em um primeiro momento, verificou-se a despesa com pessoal em um período de transição e adaptação do novo instrumento legal. De acordo com o art. 70 da LRF, se o ente público estivesse acima do limite estabelecido no ano de 1999, deveria se enquadrar em até dois anos (2002), eliminando o excedente em pelo menos 50% já no primeiro ano. Já o segundo momento de verificação dos limites de despesa com pessoal ocorreriam em períodos relativos a cada quadrimestre (de 4 em 4 meses), após o período de transição, ou seja, com a vigência da Lei. Se o Ente ultrapassasse o limite de gastos com pessoal em um quadrimestre deveria reduzir seus gastos com pessoal e retornar ao limite em até dois quadrimestres seguintes, eliminando pelo menos 1/3 do excesso já no primeiro quadrimestre.

Algumas pesquisas criticam estes pontos da LRF (GIUBERTI, 2005; GOBETH; KLERING, 2007; SANTOLIN; JAYME; REIS, 2009; WANDERLEY, 2009), pois defendem que esta lei abriu espaço para que entes públicos que estivessem abaixo do limite de despesa com pessoal, aumentassem seus gastos nesta rubrica. Ainda, alertam para o fato de que a indexação deste tipo de gasto à receita corrente líquida pode ser um fator difícil de cumprir os limites em períodos de crise econômica, como a própria LRF prevê. De acordo com a LC 101/2000, em caso de recessão econômica, definido como crescimento do PIB inferior a 1%, em pelo menos um período de quatro trimestres, o período de ajuste aos limites dobra, em caso de exceder o montante gasto com pessoal, o ente terá quatro quadrimestres para retornar a normalidade.

Entretanto, a LRF não considera como despesa com pessoas os seguintes gastos: a) indenizações por demissão de servidores ou empregados; b) incentivos à demissões voluntárias; c) gastos decorrentes de convocações extraordinárias; d) despesas decorrentes de decisões judiciais; e) gastos com inativos custeados com recursos próprios.

Ao impor limites nos gastos com pessoal, segundo Moreira (2011) a LRF menciona os limites prudenciais para as Unidades da Federação em 46,5% da Receita Corrente Líquida. Este limite prudencial não se configura como teto para o gasto, mas sim como um sinal de alerta para novos gastos.

Com o objetivo de regular o controle dos gastos com pessoal, os Tribunais de Contas Estaduais apresentam divergências conceituais em relação ao posicionamento da Secretaria do Tesouro Nacional e na interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal. A seguir relacionam-se tais divergências, demonstradas no Quadro 3:

Pontos divergentes	Tribunais de Contas que adotam
Exclusão do IRRF dos Servidores	RO; RR; RS; ES; GO; PA; PR; AM; RN; PI
Exclusão de inativos e Pensionistas	MG
Exclusão de Pensionistas	RS; GO; AM; PR
Verbas Indenizatórias	RO; RS; SP; BA; ES; MG; MT; PE; PR

Quadro 3 - Pontos divergentes entre Tribunais de Contas Estaduais e a LRF.
Fonte: Elaborado pelo autor.

Um dos principais pontos divergentes entre a Secretaria do Tesouro Nacional e os Tribunais de Contas Estaduais é a exclusão do Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF, adotada inicialmente no estado do RS, através do Parecer Coletivo nº 02/2002 do Tribunal de Contas do RS. Este parecer argumenta que não há um efetivo ingresso de receita, assim como não há o desembolso financeiro quanto à questão de despesas. Com base neste argumento, os demais Tribunais de Contas dos Estados do ES; RN; AM; RR; RO e GO seguiram o parecer gaúcho. Os Estados do PA; PR e PI excluem o IRRF somente dos gastos com pessoal sob o argumento de que se trata de receita tributária, integrando a Receita Corrente Líquida, conforme determinado no art. 159, inciso I da Constituição Federal. Os demais estados mantêm o IRRF no cálculo dos gastos com pessoal.

No tocante à exclusão dos valores relativos aos gastos com pessoal inativos e pensionistas, conforme determinação da Secretaria do Tesouro Nacional deve ocorrer quando o estado possuir Regime Próprio de Previdência. No entanto, alguns estados excluem os referentes gastos baseados em interpretações dos respectivos Tribunais de Contas. Situação semelhante ocorre com as verbas indenizatórias, sob o argumento de que indenizações e decisões judiciais não devem compor o total das despesas com pessoal, pois referem-se a períodos anteriores à competência analisada.

3 MÉTODO

Segundo Silva (2010), a metodologia deve ser empregada em uma pesquisa para atender desde a formulação do problema, das hipóteses levantadas até a delimitação do universo ou a da amostra. O que se observa é que, no geral, usa-se mais de um método e mais de uma técnica na realização da pesquisa. Por sua vez, Jung (2004), define metodologia como o relatório que deverá esclarecer acerca das técnicas adotadas para seleção da amostra e coleta de dados.

3.1 Tipo de Pesquisa

Este trabalho classifica-se como empírico-analítico adotando uma abordagem que utiliza técnicas de coleta, tratamento e análise de dados (MARTINS, 2002). Entretanto, conforme o problema e os objetivos apresentados, este estudo classifica-se como sendo descritivo, pois destaca como está a situação do endividamento e das despesas com pessoal nos estados brasileiros a partir da LRF, bem como seus efeitos, utilizando uma abordagem quantitativa.

Quanto ao método empregado para a realização desta pesquisa, adotou-se a visão do paradigma positivista, pois parte de uma motivação teórica eminentemente econômica, com o objetivo de aplicar testes estatísticos para obtenção de conclusões que são testadas empiricamente (KOTHARI, 2001). Para atingir o primeiro objetivo específico, foi utilizada a estatística descritiva, visando identificar o comportamento do endividamento dos estados brasileiros, através dos indicadores propostos pela LRF.

Para atingir o segundo objetivo específico, o método utilizado neste trabalho foi baseado em modelagens econométricas, utilizando a estatística adotada em pesquisas quantitativas, associada ao uso da análise de dados em painel. Para Hair Jr. et al.(2005), a análise de dados em painel é um tipo de estatística que utiliza a aplicação de testes econométricos para apresentação dos resultados, combinando aspectos de séries temporais e cortes transversais, apresentando a vantagem de manter uma média e desvio padrão para cada um, a fim de verificar suas características individuais.

O horizonte de tempo em uma pesquisa é caracterizado como Transversal (*cross-section*), utilizando dados para descrever um único ponto no tempo; ou, Longitudinal (*times serie*), utilizando dados para descrever eventos ao longo do tempo (HAIR JR. et al.2005).

Complementando este entendimento, Brooks (2008) destaca que dados em painel reduzem os efeitos de possíveis variáveis omissas no modelo.

Neste sentido, este estudo faz uso de dados combinados de séries temporais e informações transversais, tendo os dados de cada estado coletados em diversos momentos no tempo, entre os anos de 2000 a 2010, facilitando assim a análise de seu comportamento.

Os outros objetivos específicos deste trabalho referentes à verificação do cumprimento dos limites com as despesas com pessoal foram atingidos através de estatísticas descritivas, associada ao uso de testes paramétricos e não paramétricos.

Quanto ao universo da pesquisa, Hair Jr. et al. (2005, p. 237) ressalta que a população ou universo de pesquisa “é o total de todos os elementos que compartilham algum conjunto comum de características”. Para a realização deste trabalho, utilizaram-se os dados anuais dos 26 estados brasileiros, salientando-se que no estudo sobre endividamento não foram computados os dados referentes ao Distrito Federal devido ao fato de que este possui uma estrutura de despesas e receitas diferenciada dos demais estados brasileiros. Entretanto, para a análise da despesa com pessoal, os dados relativos ao Distrito Federal foram analisados com os demais estados.

3.2 Fonte de Dados

Os dados foram coletados junto ao portal da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), IPEADATA, BACEM e Secretarias da Fazenda de cada Estado, relativo ao período de 2000 a 2010. O período em análise compreende o ano de 2000, devido à promulgação da LRF que produziria efeitos a partir de 2001, até o ano de 2010, referente ao período de 10 anos de vigência da lei.

No tocante ao endividamento dos estados brasileiros, utilizou-se neste estudo como variável dependente: o Endividamento dos Estados Brasileiros, como proposto pela LRF, representada pela relação entre Dívida Consolidada Líquida e Receita Corrente Líquida (DCL/RCL), enquanto que as variáveis independentes ou explicativas são correspondentes ao conjunto de variáveis adotadas nos estudos encontrados anteriormente, sendo:

1. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), capturada através de uma variável *dummy* que assume “0” para o ano de 2000, e “1” para os anos 2001 em diante, até o ano 2010, por compreenderem aqueles períodos que estariam sofrendo influência da Lei Complementar 101/2000. Estima-se que a partir da adoção desta lei os Entes públicos reduziriam o seu endividamento e as despesas com pessoal estariam dentro do limite.

2. PIB *per capita* (PIB), servindo de comparativo entre os estados, como forma de controle das diferenças regionais, identificando a importância econômica destes estados, calculados em relação ao indicador PIB nacional em relação ao total da população de cada estado. Estima-se que os Entes públicos com maior PIB seriam os menos endividados.

3. Taxa de Juros (JUR), adotando a taxa básica de juros federal – SELIC que serve como medida de impacto dos juros sobre a dívida pública. Estima-se que os juros elevam o endividamento.

4. Despesas de investimentos (DI), observada através das informações contidas nos balanços de cada estado, referente aos gastos com investimentos. Espera-se que os Entes públicos com maiores despesas de investimentos tenham maiores dívidas.

5. Inflação (INF), utilizando o IPCA anual como variável representativa da inflação, não sendo diferenciada em cada estado. Estima-se que a inflação eleva ainda mais a dívida pública.

6. Eleições (ELE), capturada através de uma variável *dummy*, assumindo o valor “1” para o ano em que houve pleito eleitoral e “0” para os demais anos. Espera-se que em anos eleitorais o endividamento público tenda a elevar-se.

7. Grau de dependência financeira do estado (GDF), relativo às transferências de recursos da união, representado pela razão dos recursos transferidos da união em relação à Receita total dos estados. No caso de maior dependência, estima-se que o Ente público tenha endividamento menor.

8. Resultado Primário (RP): Extraído do Balanço de cada Estado. Estima-se que o Ente público que apresente *déficit* tenha maior endividamento.

Quanto à despesa com pessoal, foi coletado o Total de Despesas com Pessoal (TDP), dividido pela Receita Corrente Líquida (RCL) de 2000 a 2010, dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Com isto, os dados foram analisados através do uso de uma estatística descritiva, identificando as variáveis utilizadas neste estudo e realizando testes estatísticos com o intuito de garantir o tratamento dos dados. Foi apresentada a modelagem proposta no estudo, conforme a metodologia adotada, análise de dados em painel, seguindo uma normativa de pesquisas com abordagem quantitativa.

3.3 Testes Estatísticos

Após a coleta, foi necessário realizar a estatística descritiva dos dados e variáveis da amostra utilizadas no estudo, visando a normalidade dos dados. Quanto aos dados relativos a Despesa com Pessoal, como a distribuição dos dados não confirmou a hipótese de normalidade, foi utilizado o teste não paramétrico Kruskal-Wallis que serviu para testar a hipótese de que as várias populações tem a mesma distribuição (LOPES et al., 2008).

O teste Kruskal-Wallis é um teste extremamente útil para decidir se k amostras ($k > 2$) independentes provêm de populações com médias iguais, podendo ser aplicado em variáveis intervalares ou ordinais. Para realizar o teste, assume-se como H_0 que as médias são iguais; e H_1 que existe pelo menos um par de observações divergentes (FONSECA; MARTINS, 1996).

No entanto, foi confirmada a hipótese de normalidade dos dados, ou seja, aceita-se a hipótese nula. Assim, o teste paramétrico Anova foi utilizado como alternativa ao anterior, pois segundo Lopes et al. (2008), com este teste é possível comparar a variância devido aos tratamentos com a variação devida ao acaso ou resíduo. Segundo o autor, este teste é alternativo ao teste Kruskal-Wallis, desenvolvido por Fisher para testar a igualdade das médias, pois verifica fatores que produzem mudanças sistemáticas em alguma variável.

Para Fonseca e Martins (1996) o teste Anova assume como hipótese nula de que todos os tratamentos tenham médias iguais e que todas as observações tenham a mesma variância, isto é $H_0: \mu_1 = \mu_2 = \dots \mu_k$. Entretanto, a hipótese alternativa é de que pelo menos um par de médias seja diferente, ou seja: $H_1: \mu_p \neq \mu_q$, sendo $p \neq q$ a partir da comparação do valor F calculado com o valor F tabelado. A aceitação da hipótese nula revela que o fator considerado não exerce influência na variável estudada. Por outro lado, a rejeição da hipótese nula indica que, com risco alfa (estimativa de erro), que o fator estudado influencia nas mudanças da variável em estudo.

Em seguida, em se tratando da pesquisa sobre o endividamento dos estados e as variáveis independentes, buscando solucionar a questão da existência da não estacionariedade das séries, encontrou-se dentre as alternativas metodológicas existentes, aquela que melhor respondeu à questão de investigação deste estudo. Utilizou-se o software Gretl (versão 1.9) para a realização dos testes estatísticos e econométricos, estimando-se uma regressão robusta, através do modelo de dados em painel para todos os estados brasileiros.

3.3.1 Dados em Painel

A metodologia para análise de dados em painel consiste na observação de n entidades para dois ou mais períodos de tempo (DUARTE; LAMOUNIER; TAKAMATSU, 2007). Este tipo de análise de dados combina características de séries temporais com dados em corte transversais e são amplamente utilizados em estudos econométricos e nas ciências sociais aplicadas.

Um conjunto de dados em painel, embora tenha dimensões tanto de corte transversal como de série temporal, difere em alguns aspectos de um agrupamento independente de cortes transversais (WOOLDRIDGE, 2006). Para coletar os dados em painel, também chamados de dados longitudinais, os dados dos 26 estados brasileiros foram coletados ao longo do tempo de 2000 a 2010 ($n = 11$ anos).

Conforme Gujarati e Porter (2011), os dados em painel podem enriquecer a análise aplicada a dados onde não se é apropriado utilizar dados de séries temporais ou de corte transversal, cabendo a associação de ambas. Entretanto, a modelagem com dados em painel pode apresentar problemas. Como ocorre em estudos de séries temporais, a existência de raiz unitária em dados de painel pode fazer com que as relações econométricas estimadas sejam espúrias. Para evitar esse problema, foi estimada a variação de todas as variáveis explicativas e variável dependente utilizadas no estudo. A partir disto, assumiu-se que todas as variáveis possuem raiz unitária nas séries utilizadas, ou seja, são estacionárias.

O modelo geral para dados em painel, segundo Duarte, Lamounier e Takamatsu (2007) é representado por:

$$y_{it} = \beta_{0it} + \beta_{1it}x_{1it} + \dots + \beta_{kit}x_{kit} + e_{it} \quad [1]$$

Onde o subscrito i representa os diferentes sujeitos e o subscrito t representa o período de tempo em análise. Já o β_0 denota o parâmetro do intercepto e β_k refere-se ao coeficiente angular correspondente a k -ésima variável explicativa do modelo. Ainda, y_i e e_i são vetores de dimensão $(T \times 1)$, contendo respectivamente as T variáveis dependentes e os T erros. Ao passo que x_i é uma matriz de dimensão $(k \times T)$ com as variáveis explicativas do modelo. Assim, o elemento x_{kit} refere-se a k -ésima variável explicativa para o sujeito i no tempo t . Finalmente, β_i é a matriz dos parâmetros a serem estimados. Sendo a metodologia de dados

em painel mais adequada para este estudo, a questão passa a ser a escolha do método de estimação, por efeitos fixos (EF) ou efeitos aleatórios (EA).

Os dados em painel deste estudo são chamados de painel balanceado, pois cada unidade de corte transversal (n estados) tem o mesmo número de observações (t anos). Ainda, um painel curto, onde o número de observações (t anos) é menor que o número de cortes transversais (n estados). Classificado como um painel curto balanceado cabe escolher a técnica de estimação adequada que pode ser Modelo dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) para dados empilhados, onde são organizadas todas as observações e estima-se uma regressão grande, desprezando a natureza de corte transversal e de série temporal dos dados; o Modelo de Mínimos Quadrados com variáveis *dummies* para efeitos fixos (MQVD), onde são combinadas todas as observações, porém deixando que cada estado seu próprio intercepto; e o Modelo de Efeitos Aleatórios (MEA), onde se permite que cada estado tenha seu próprio intercepto e que este seja extraído aleatoriamente de uma população bem maior de unidades observadas.

Solucionada a questão da raiz unitária, a viabilidade da utilização da metodologia de dados em painel permite que os modelos possam ser estimados pelo método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), sendo todas as unidades agrupadas, ou ainda levando em consideração possíveis efeitos fixos ou aleatórios. A existência de fatores específicos foi testada através de um teste de restrições conjuntas F.

O modelo de efeitos fixos controla os efeitos das variáveis omitidas que variam entre os sujeitos e permanecem constantes ao longo do tempo. Para isto, o intercepto varia de um sujeito para o outro, porém permanecem constantes ao longo do tempo, enquanto os parâmetros das variáveis explicativas são constantes ao longo do tempo para todos os sujeitos. O modelo de efeitos fixos é dado pela equação:

$$y_{it} = \alpha_i + \beta_1 x_{1it} + \dots + \beta_k x_{kit} + e_{it} \quad [2]$$

Na equação α_i representa o intercepto que é estimado individualmente para cada sujeito. Como os parâmetros resposta não variam entre os sujeitos e nem ao longo do tempo, todas as diferenças de comportamento entre os sujeitos podem ser captadas pelo intercepto. Assim, em um modelo de efeitos fixos, o intercepto é um parâmetro fixo e desconhecido que capta as diferenças entre os sujeitos do estudo. A forma matricial para o *i*-ésimo sujeito, como sugerido por Griffiths, Hill e Judge (1993) apud Duarte, Lamounier e Takamatsu (2007) é:

$$\begin{bmatrix} y_{i1} \\ y_{i2} \\ \vdots \\ y_{iT} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 1 \\ 1 \\ \vdots \\ 1 \end{bmatrix} \alpha_i \begin{bmatrix} x_{1i1} x_{2i1} \dots x_{ki1} \\ x_{1i2} x_{2i2} \dots x_{ki2} \\ \vdots \\ x_{1iT} x_{2iT} \dots x_{kiT} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \beta_1 \\ \beta_2 \\ \vdots \\ \beta_k \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} e_{i1} \\ e_{i2} \\ \vdots \\ e_{iT} \end{bmatrix} \quad [3]$$

De acordo com Wooldridge (2002), a estimação do modelo com efeitos fixos pode utilizar variáveis binárias, produzindo resultados semelhantes à estimação anterior. Porém o uso de variáveis *dummy* requer uma quantidade pequena de sujeitos no modelo e sua implementação pode ser difícil em alguns pacotes econométricos.

O modelo de efeitos aleatórios possui as mesmas características do modelo de efeitos fixos, ou seja, o intercepto varia de um sujeito para o outro, mas não varia ao longo do tempo e os parâmetros resposta são constantes para todos os sujeitos em todos os períodos. Assim, a diferença entre os dois modelos está no tratamento dado ao intercepto, pois o modelo fixo trata o intercepto como fixo, enquanto o modelo de efeitos aleatórios trata o intercepto como variável aleatória.

Assim, o modelo geral de efeitos aleatórios é dado pela equação:

$$y_{it} = \bar{\beta}_0 + \beta_1 x_{1it} + \dots + \beta_k x_{kit} + v_{it} \quad [4]$$

Na equação apresentada, $v_{it} = e_{it} + \alpha_i$, ou seja, representa o erro. Este termo estocástico para Griffiths, Hill e Judge (1993 apud DUARTE; LAMOUNIER; TAKAMATSU, 2007), apresenta quatro propriedades:

$$\begin{aligned} \text{a) } E(v_{it}) &= 0 & [5] \\ \text{b) } \text{var}(v_{it}) &= \delta_e^2 + \delta_\alpha^2 \\ \text{c) } \text{cov}(v_{it}, v_{is}) &= \delta_\alpha^2, \forall t \neq s \\ \text{d) } \text{cov}(v_{it}, v_{jt}) &= 0, \forall i \neq j \end{aligned}$$

Para os autores, as duas primeiras propriedades sugerem que v_{it} possui média 0 e variância constante, indicando que o erro é homocedástico. A terceira propriedade indica que

os erros do mesmo sujeito são correlacionados em diferentes períodos de tempo, caracterizando a autocorrelação, enquanto a quarta propriedade demonstra que os erros de diferentes sujeitos em um mesmo período não são correlacionados.

Assim, quando ocorre correlação entre os erros do mesmo sujeito em períodos diferentes, o método de MQO não é o mais indicado para estimar os coeficientes no modelo de efeitos aleatórios, cabendo a estimação com base no método dos Mínimos Quadrados Generalizados (MQG).

3.3.2 Efeitos Fixos ou Efeitos Aleatórios? Teste de Hausmann

Wooldridge (2006) afirma que o principal determinante para definir a escolha entre o modelo de efeitos fixos e o modelo de efeitos aleatórios é o efeito não observado no α_i . Em situações onde α_i não é correlacionado com todas as variáveis explicativas, o modelo de efeitos aleatórios é o mais indicado e no caso de α_i ser correlacionado com algumas variáveis explicativas o modelo de efeitos fixos é o mais indicado. Para verificar a correlação entre α_i e as variáveis explicativas, Greene (2002) sugere a utilização do teste de Hausmann, seguindo as hipóteses:

H_0 : α_i não é correlacionado com as variáveis explicativas;

H_1 : α_i é correlacionado com as variáveis explicativas;

Caso o teste de Hausmann confirme a hipótese nula, indica que não há correlação de α_i com as variáveis explicativas e que o modelo de efeitos aleatórios deve ser utilizado. Entretanto se a hipótese alternativa for aceita, ou seja, confirmando a correlação entre α_i e as variáveis explicativas, o modelo de efeitos fixos deve ser utilizado.

Assim, o teste de Hausman permite identificar a existência ou não de correlação entre o efeito individual e as variáveis explicativas. Verificada a presença de correlação, a estimação por efeitos fixos é mais apropriada; por outro lado, caso não haja correlação, o modelo de efeitos aleatórios é a melhor escolha (GREENE, 2002).

3.4 Modelo Econométrico

Neste estudo, foi estimado um modelo de regressão com base na estrutura básica para dados em painel, onde as variáveis foram padronizadas com média 0 e variância unitária. Isto permite que sejam comparados diretamente os valores dos betas, ou seja, a variável que apresenta maior beta, indica maior poder de explicação à variável dependente.

Assim, a equação pode ser expressa da seguinte forma:

$$END_{n,t} = \alpha + \beta_1 D_{LRF_{n,t}} + \beta_2 PIB_{n,t} + \beta_3 JUR_{n,t} + \beta_4 DI_{n,t} + \beta_5 INF_{n,t} \quad [6] \\ + \beta_6 D_{ELE_{n,t}} + \beta_7 GD_{n,t} + \beta_8 RP_{n,t} + e_{n,t}$$

onde:

END = Endividamento do estado (n) no tempo(t); é a variável dependente;

α = Intercepto;

D_{LRF} = *Dummy* para LRF, assumindo 0 para dados anteriores e 1 para dados posteriores a Lei;

PIB = PIB *per capita* por estado, como uma *Proxy* para o tamanho do estado;

JUR = Taxa real de juros - SELIC;

DI = Despesas de Investimento de cada estado;

INF = Inflação anual;

D_{ELE} = *Dummy* para ano eleitoral, assumindo 0 para ano não eleitoral e 1 para ano eleitoral;

GD = Grau de dependência financeira do estado;

RP = Resultado Primário;

e = é o termo que representa o resíduo da regressão (erro);

Contudo, devido à questão da estacionariedade das séries, foi utilizada em todas as variáveis a sua variação. Ainda, para explicar a variável dependente, incluiu-se a primeira diferença da variável dependente defasada. Entretanto, devido à colinearidade exata, foi omitida do modelo a variável LRF. O modelo para efeitos aleatórios, indicado pelo teste de Hausmann está descrito a seguir:

$$END_{n,t} = \alpha + d_END_{n,t} + \beta_2 PIB_{n,t} + \beta_3 JUR_{n,t} + \beta_4 DI_{n,t} + \beta_5 INF_{n,t} + \beta_6 D_{ELE_{n,t}} \quad [7] \\ + \beta_7 GD_{n,t} + \beta_8 RP_{n,t} + e_{n,t}$$

Os modelos apresentados foram estimados com base no procedimento HAC (sigla que significa heteroscedasticidade e autocorrelação), conforme proposto por Arellano (2003), visando obter erros robustos aos problemas que poderiam trazer prejuízos às estimativas dos parâmetros.

Assim, a variável dependente $END_{n,t}$ indica o endividamento de cada estado em dado período, enquanto a variável $d_END_{n,t}$ apresenta a variação da dívida de cada estado em dado período. Já $\beta_2; \beta_3; \dots; \beta_8$, são os mesmos para todos os estados em todos os períodos de tempo. As variáveis explicativas variam ao longo do tempo por referirem-se a dados macroeconômicos ($d_END; PIB; JUR; INF$), ao passo que as variáveis contábeis ($DI; GD; RP$) foram extraídas das demonstrações contábeis desses Entes públicos. O intercepto α é uma constante para todos os estados e todos os períodos, cabendo verificar se o erro $e_{n,t}$ é estacionário, através do teste Dick-Fuller Aumentado (ADF) com dados agrupado. Realizado o teste, o resultado rejeita a presença de raiz unitária, logo o erro é estacionário.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Dentre as suas funções, a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe limites aos entes públicos relativos ao endividamento e gastos com pessoal, estando em vigência a mais de 10 anos. Assim, a LRF, ao longo deste período, é alvo de diversas pesquisas que visam acompanhar o cumprimento de tais limites, bem como testar a eficiência desta lei. A maioria dos estudos busca descrever a relação existente entre a Dívida Consolidada Líquida (DCL) e Receita Corrente Líquida (RCL) dos municípios brasileiros. Entretanto, a Lei Complementar 101/2000, refere-se aos estados brasileiros, cabendo à verificação dos seus impositivos, inclusive limites de despesa com pessoal e endividamento para estes Entes públicos. Com isto, este estudo buscou verificar o cumprimento da LRF nos estados brasileiros, de 2000 até 2010.

4.1 Compreendendo o comportamento do endividamento dos estados

Nestes termos, seguindo o próprio indicador previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, criado para verificar o cumprimento dos limites de endividamento dos entes públicos, dado pela relação entre Dívida Consolidada Líquida e Receita Corrente Líquida (DCL/RCL), já é possível verificar a situação da dívida pública dos estados brasileiros. Entretanto, o presente estudo busca além de verificar o cumprimento da LRF, entender o comportamento do endividamento público destes entes a partir da análise de variáveis econômico-financeiras apontadas em outras pesquisas sobre a dívida pública, através de um modelo econométrico.

Inicialmente, ao se verificar os indicadores relativos ao endividamento dos estados brasileiros no ano em que a LRF entrou em vigor (2000), constata-se que os estados que estavam acima do limite eram Alagoas (2,23), Goiás (3,13), Maranhão (2,58), Mato Grosso do Sul (3,10), Mato Grosso (2,50), Rio de Janeiro (2,07) e Rio Grande do Sul (2,66), enquanto os demais estavam com seus indicadores abaixo do limite fixado (2,0), ou seja em cumprimento ao que determina a Lei.

Já no segundo ano de vigência da Lei Complementar 101, em 2001, constata-se a redução dos indicadores de endividamento de praticamente todos os estados. O estado de Minas Gerais apresentou indicador superior ao fixado na LRF (2,34), sendo que no ano de 2000 apresentava relação DCL/RCL inferior a 2,0. No geral, dentre aqueles que estavam acima do limite no ano de 2000, apenas Goiás (2,81), Maranhão (2,10), Mato Grosso do Sul

(2,94) e Rio Grande do Sul (2,51) permaneceram com indicadores superiores a 2,0, conforme descrito na Tabela 1.

Tabela 1 -Relação DCL/RCL dos Estados brasileiros de 2000 a 2010

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média
AC	1,04	0,83	0,73	0,68	0,62	0,45	0,52	0,41	0,28	0,37	0,54	0,59
AL	2,23	1,78	2,36	2,77	2,64	2,25	2,22	2,00	1,97	1,81	1,62	2,15
AM	1,00	0,69	0,67	0,56	0,45	0,37	0,33	0,19	0,13	0,24	0,27	0,45
AP	0,05	0,05	0,28	0,28	0,23	0,11	0,11	0,10	0,04	0,11	0,18	0,14
BA	1,64	1,71	1,82	1,63	1,42	1,17	1,02	0,82	0,72	0,63	0,52	1,19
CE	0,87	0,94	1,18	1,06	0,92	0,73	0,60	0,38	0,24	0,17	0,28	0,67
ES	0,98	0,83	1,16	1,02	0,73	0,44	0,34	0,19	0,10	0,08	0,17	0,55
GO	3,13	2,81	2,77	2,40	2,21	1,85	1,82	1,61	1,40	1,28	1,30	2,05
MA	2,58	2,10	2,73	2,22	1,74	1,33	1,15	0,91	0,74	0,68	0,64	1,53
MG	1,41	2,34	2,63	2,43	2,24	2,03	1,89	1,88	1,76	1,79	1,82	2,02
MS	3,10	2,94	3,10	2,67	2,33	2,01	1,81	1,48	1,15	1,15	1,20	2,09
MT	2,50	1,97	1,59	1,76	1,30	1,11	1,10	0,94	0,70	0,54	0,55	1,28
PA	0,57	0,63	0,67	0,61	0,60	0,46	0,44	0,35	0,28	0,24	0,29	0,47
PB	1,53	1,10	1,42	1,17	1,08	0,89	0,76	0,60	0,48	0,34	0,36	0,88
PE	0,86	1,12	1,25	1,17	1,04	0,83	0,67	0,53	0,42	0,43	0,38	0,79
PI	1,73	1,74	1,64	1,52	1,42	1,09	0,85	0,78	0,60	0,60	0,54	1,14
PR	1,29	1,34	1,24	1,05	1,08	1,29	1,26	1,16	1,19	1,12	0,89	1,17
RJ	2,07	1,90	2,35	2,01	2,04	1,90	1,72	1,73	1,60	1,63	1,56	1,86
RN	0,71	0,54	0,65	0,53	0,38	0,32	0,26	0,22	0,19	0,17	0,20	0,38
RO	1,11	1,05	1,45	1,21	1,03	0,85	0,72	0,64	0,50	0,53	0,54	0,88
RR	0,31	0,28	0,35	0,43	0,04	0,15	0,10	-0,13	-0,13	0,31	0,04	0,16
RS	2,66	2,51	2,79	2,80	2,83	2,58	2,53	2,54	2,34	2,20	2,14	2,54
SC	1,83	1,45	1,95	1,67	1,64	1,19	1,09	0,90	0,77	0,61	0,63	1,25
SE	0,88	0,78	0,73	0,68	0,65	0,45	0,57	0,42	0,22	0,27	0,33	0,54
SP	1,93	1,97	2,27	2,24	2,23	1,97	1,89	1,71	1,63	1,50	1,53	1,90
TO	0,35	0,27	0,37	0,26	0,35	0,14	0,13	0,08	0,10	0,11	0,16	0,21
Média	1,48	1,37	1,54	1,42	1,28	1,08	1,00	0,86	0,75	0,73	0,72	1,11

Fonte: STN – Secretaria do Tesouro Nacional

Ao serem analisadas as médias de cada ano, percebe-se que a maior média de todo período analisado encontra-se no ano de 2002, que apresenta indicador DCL/RCL = 1,54. O indicador significa que este foi o ano em que os estados apresentaram maior endividamento em conjunto. Esta afirmação é confirmada ao se verificar o indicador de cada estado, pois, individualmente percebe-se que as seguintes unidades da federação apresentam índice de

DCL/RCL superiores aos limitados pela LRF: Alagoas, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul,

Como forma de cumprimento da legislação, ao ser analisado o indicador relativo à DCL/RCL dos estados brasileiros em 2010, último ano analisado, verifica-se que apenas o estado do RS apresenta indicador superior ao fixado pela LRF (2,14). Os dados demonstram que esse Ente público não conseguiu reduzir o seu endividamento, enquanto os outros estados que apresentaram indicador superior ao limitado na LRF, no início da vigência da Lei, o fizeram.

Essa situação pode ser verificada ao serem analisadas as médias do endividamento dos 26 estados ao longo do período em estudo. Percebe-se que houve uma redução de aproximadamente 49% na comparação dos dados médios do ano de 2010 com o ano de 2000 (0,72 em 2010 em relação a 1,48 em 2000). Estes dados demonstram que, em média, os estados brasileiros estão cumprindo os limites de endividamento de acordo com o que determina a LC 101/2000. Esta afirmação corrobora os resultados obtidos na pesquisa realizada por Carvalho, Oliveira e Santiago (2010) e Mello e Slomski (2006).

Inicialmente, para demonstrar a variação média do endividamento no período de 2000 a 2010, apresenta-se a Figura 2.

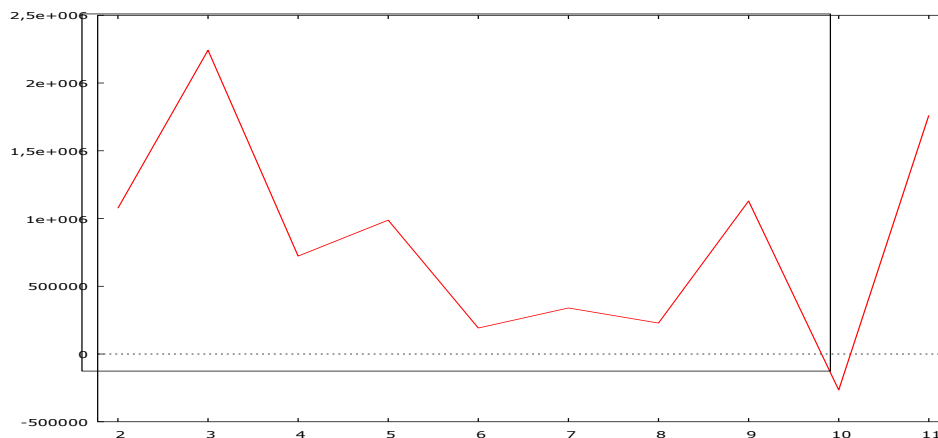


Figura 2 - Variação Média do Endividamento dos Estados Brasileiros de 2000 a 2010.

Fonte: Elaborado pelo autor

Ainda, a partir dos dados é constatado que dentre os estados que apresentam os menores índices de endividamento (Roraima, Tocantins, Rio Grande do Norte, Espírito Santo, Amapá, Amazonas e Ceará), em sua maioria, são aqueles que apresentam uma alta relação de dependência com as receitas de transferências da União (Anexo A). Esta afirmação corrobora com os resultados apurados na pesquisa realizada por Pires e Bugarin (2003), apontando a

necessidade de controlar as receitas públicas e a sua relação com o resultado primário de cada Ente Público.

Neste cenário, verificada a tendência de cumprimento dos limites de endividamento por grande parte dos estados, cabe compreender o comportamento desta dívida. Assim, esta pesquisa baseia-se em variáveis macroeconômicas, contábeis e financeiras utilizadas em outros estudos para identificar se estas, ou parte destas, podem explicar a evolução da dívida pública, por meio de um modelo econométrico.

Apesar da redução observada na média do endividamento dos estados a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente entre 2003 a 2009, recentemente percebe-se um aumento na média do endividamento destes Entes Públicos, principalmente na variação do último período verificado, entre os anos de 2009 e 2010.

Para o painel de dados deste estudo foi realizado o teste de Hausman, obtendo resultado $H = 4,99221$, com $p\text{-valor} = 0,288098$, contrariando a hipótese nula, ou seja, o modelo de efeitos aleatórios apresenta resultados mais consistentes e robustos do que o modelo de efeitos fixos.

Na sequência, as variáveis foram testadas, estimando o modelo econométrico de efeitos aleatórios com base nas variações e primeira diferença das variáveis selecionadas a partir dos estudos citados sobre o tema, excluindo-se aquelas que não apresentaram resultado significativo a 1%.

Os resultados estatísticos descritos, conforme pode ser visualizado na Tabela 2, demonstram as médias e desvio padrão da variação do endividamento dos estados brasileiros, 0,096 e 0,895, respectivamente. Nestes resultados, merece destaque o R-quadrado ou Coeficiente de Determinação, que representa o poder de explicação das variáveis independentes em relação à variável dependente. Quanto maior o seu resultado, mais explicativo é o modelo. Neste sentido, o modelo deste estudo representa uma explicação de 42,09% do endividamento dos estados brasileiros, tido como um bom percentual de explicação.

Tabela 2- Estimativas do endividamento dos Estados, com base nos efeitos aleatórios.

	Coeficientes	Erro Padrão	Razão-t	p-valor
Const	0,0032	0,0514	0,063	0,9498
X4	0,2277	0,0452	5,035	9,06e-07 ***
X5_1	-0,1825	0,0482	-3,789	0,0002 ***
D2	0,4632	0,0953	4,861	2,04e-06 ***
Y_1	0,5480	0,0495	11,070	1,57e-023***
R-quadrado	0,4209	R-quadrado ajustado	0,4118	
Média var. dependente	0,0959	D.P. var. dependente	0,8956	
Soma resíd. quadrados	120,2939	E.P. da regressão	0,6855	
Log da verossimilhança	-268,7273	Critério de Akaike	547,4546	
Critério de Schwarz	565,2580	Critério Hannan-Quinn	554,6118	

*** Significativos a 1%.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A aplicação do modelo econométrico proposto na equação 7, estimou com significância de 1%, aquelas variáveis que tendem a melhor explicar o endividamento dos estados brasileiros de 2000 a 2010, onde foram apontadas as seguintes variáveis: Variação da própria variável dependente defasada ($Y_1 = d_END_{1n,t}$); a variável *dummy* para anos eleitorais (D2); variação da variável inflação defasada em primeira diferença (X5_1); variação da variável despesa com investimentos (X4).

Assim, com um coeficiente de 0,547985, a variação da própria variável dependente defasada em primeira diferença, uma variável introduzida neste estudo, apresenta-se como a mais representativa no intuito de explicar o comportamento do endividamento dos estados brasileiros. Como justificativa ao resultado encontrado, entende-se que os entes públicos acumularam, ao longo do tempo, um histórico de endividamento, atribuído na literatura às gestões públicas ineficientes, desequilíbrios financeiros e orçamentários, falta de planejamento e desuso do orçamento como peça de gestão pública. Mesmo havendo a previsão legal, conforme a CF/88 e a Lei 4320/64, a cobrança e a imposição de penalidades pela não utilização e respeito ao orçamento só passou a vigorar com a implantação da LRF, conforme mencionado por Mathias-Pereira (2006).

Com isto, a dívida existente nos entes públicos atualmente é, em grande parte, explicada pela dívida existente anteriormente, constituindo verdadeiras heranças históricas que os novos gestores públicos precisam preocupar-se, visando sua sustentabilidade, além do cumprimento à legislação.

A outra variável apontada com grande poder de explicação para o comportamento do endividamento dos estados brasileiros refere-se a uma variável *dummy*, utilizada no modelo para captar as diferenças existentes em períodos eleitorais e não eleitorais. Esta variável apresenta um coeficiente de 0,463195, representando que em anos eleitorais o endividamento público destes Entes tende a elevar-se. Este resultado pode ser verificado na Figura 5, pois em anos eleitorais percebe-se a elevação da dívida em alguns estados. Este resultado corrobora com os resultados de Costa (2007) e Gobetti e Schetini (2010). Segundo os resultados destas pesquisas, nos anos em que acontecem processos eleitorais, os estados brasileiros tendem a elevar seus gastos públicos, contribuindo para o crescimento do próprio endividamento.

Mesmo com uma legislação eleitoral bastante atuante, grande parte dos gestores públicos apresenta a tendência de aumentar o endividamento em seus estados. Este fenômeno pode ser explicado pelo fato de alguns gestores públicos necessitarem honrar compromissos assumidos ao longo de seus mandatos e, para tanto, necessitam contrair dívidas que acabam sendo suportadas por seus sucessores, compondo o histórico de dívidas acumuladas.

Outra variável identificada no modelo econométrico como explicativa para o comportamento da dívida dos estados é a variação da inflação defasada em primeira diferença, com coeficiente de -0,182488. Este resultado discute com outros encontrados por Gobetti e Schetini (2010), que concluíram possuir a inflação uma influência positiva no comportamento do endividamento público. Contudo, este resultado deve ser avaliado pelo aspecto da variação da inflação no período em estudo.

Com coeficiente negativo, os testes estatísticos atribuem a variação da inflação uma influência de redução ou decréscimo na dívida pública dos estados. Assim, deve-se avaliar esta variação para questionar seu resultado. Como observado na Figura 5, o comportamento da média de endividamento dos estados brasileiros apresenta períodos de redução e períodos de elevação que coincidem com o comportamento da inflação, como pode ser verificado no Anexo A. Entretanto, no período analisado (2000 a 2010), as taxas de inflação apresentaram um recuo em comparação com o ano anterior, levando a um resultado negativo na variação das taxas de inflação.

Com isto, em um processo de redução das taxas de inflação, observa-se redução no endividamento dos estados, sendo atribuído ao endividamento uma relação negativa com a variação negativa da inflação. Assim, identifica-se que a variação negativa da inflação influencia na redução do endividamento dos estados.

Por fim, a variação da variável que demonstra as despesas com investimentos, apresenta coeficiente de 0,227667, com potencial de explicação ao comportamento da dívida

dos estados. Este resultado vem ao encontro dos achados nos estudos de Nakaguma (2006), que afirmam que os estados que mais investem em infraestrutura apresentam-se como aqueles cuja dívida pública é maior, em comparação aos demais estados, cujo investimento é menor.

Neste sentido, os resultados relativos aos gastos com investimentos demonstram uma relação positiva entre a variação destas despesas e variação do endividamento dos estados brasileiros. Esta afirmação deve-se ao fato de que os entes públicos não arrecadam receitas suficientes para investir na melhoria de infraestrutura à população, buscando recursos de outras fontes. Assim, entende-se que os estados assumem dívidas para promover melhorias, confirmando a hipótese de que os entes que mais investem são os mais endividados.

Em contrapartida, os presentes resultados, em partes, não condizem com os divulgados pelo governo federal, retratando uma lacuna entre os dados apresentados à Secretaria do Tesouro Nacional e os demonstrados nos balanços das Unidades da Federação. Estas possíveis distorções podem ser sanadas com a consolidação das contas públicas previstas para 2014 a partir da adoção do novo plano de contas aplicado ao setor público e a convergência às normas internacionais de contabilidade.

4.2 Identificando as despesas com pessoal dos estados

Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, os estados brasileiros precisam permanecer com suas despesas de pessoal com indicador inferior a 60% da Receita Corrente Líquida. Neste sentido, foi calculado o indicador GP/RCL de todas as Unidades da Federação, de 2000 a 2010, com o objetivo de verificar se estes entes públicos estão cumprindo o que determina a Lei Complementar 101/2000.

Os dados descritos na Tabela 3 demonstram a relação entre os gastos com pessoal e a Receita Corrente Líquida dos estados brasileiros e Distrito Federal no período de 2000 a 2010. A partir deste indicador é possível perceber que no ano em que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi promulgada (2000), quase todos os estados brasileiros apresentavam gastos com pessoal inferior ao limite imposto pela lei. As Unidades da Federação que naquele ano possuía os maiores indicadores eram o Distrito Federal (0,80), o único ente analisado com indicador acima do limite, e o estado do Acre (0,54), abaixo do limite total de gastos com pessoal e dentro do limite prudencial.

Assim, apresenta-se a seguir a Tabela 3 com os indicadores das despesas de pessoal, de 2000 a 2010.

Tabela 3 - Indicador de gastos com pessoal em relação à RCL de 2000 a 2010

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média
AC	0,54	0,52	0,58	0,57	0,57	0,52	0,50	0,53	0,50	0,51	0,50	0,53
AL	0,43	0,36	0,64	0,49	0,47	0,53	0,54	0,55	0,56	0,61	0,51	0,52
AM	0,31	0,45	0,57	0,44	0,41	0,41	0,42	0,41	0,40	0,47	0,42	0,43
AP	0,35	0,33	0,51	0,47	0,48	0,44	0,51	0,51	0,47	0,53	0,54	0,47
BA	0,39	0,49	0,61	0,47	0,45	0,45	0,47	0,51	0,52	0,56	0,52	0,49
CE	0,36	0,36	0,59	0,44	0,46	0,45	0,49	0,45	0,44	0,47	0,47	0,45
DF	0,80	1,17	1,15	0,44	0,39	0,44	0,50	0,50	0,54	0,46	0,57	0,63
ES	0,38	0,29	0,67	0,46	0,45	0,30	0,30	0,31	0,30	0,36	0,51	0,39
GO	0,45	0,37	0,64	0,42	0,47	0,46	0,52	0,51	0,46	0,50	0,54	0,49
MA	0,37	0,34	0,65	0,48	0,53	0,44	0,45	0,44	0,43	0,48	0,42	0,46
MG	0,41	0,39	0,73	0,52	0,49	0,46	0,46	0,45	0,43	0,48	0,48	0,48
MS	0,42	0,37	0,59	0,47	0,46	0,36	0,37	0,39	0,35	0,39	0,42	0,42
MT	0,45	0,35	0,51	0,43	0,39	0,41	0,44	0,46	0,46	0,49	0,52	0,45
PA	0,49	0,40	0,60	0,52	0,50	0,40	0,35	0,41	0,39	0,41	0,40	0,44
PB	0,22	0,32	0,60	0,61	0,61	0,46	0,52	0,48	0,50	0,63	0,68	0,51
PE	0,40	0,38	0,79	0,57	0,55	0,52	0,39	0,59	0,58	0,61	0,60	0,54
PI	0,35	0,37	0,59	0,70	0,59	0,46	0,33	0,48	0,42	0,45	0,45	0,47
PR	0,36	0,34	0,55	0,46	0,46	0,45	0,48	0,49	0,47	0,49	0,50	0,46
RJ	0,44	0,33	0,62	0,46	0,41	0,25	0,24	0,28	0,26	0,29	0,28	0,35
RN	0,41	0,44	0,67	0,57	0,55	0,47	0,40	0,51	0,48	0,51	0,49	0,50
RO	0,53	0,46	0,58	0,46	0,47	0,46	0,46	0,43	0,40	0,46	0,45	0,47
RR	0,38	0,16	0,41	0,49	0,38	0,37	0,36	0,40	0,35	0,42	0,45	0,38
RS	0,36	0,37	0,79	0,56	0,56	0,52	0,54	0,58	0,53	0,49	0,50	0,53
SC	0,32	0,30	0,61	0,50	0,45	0,44	0,41	0,38	0,37	0,40	0,40	0,42
SE	0,35	0,39	0,57	0,53	0,53	0,50	0,56	0,57	0,55	0,63	0,63	0,53
SP	0,36	0,35	0,60	0,46	0,44	0,43	0,42	0,39	0,37	0,37	0,36	0,41
TO	0,37	0,37	0,42	0,39	0,41	0,36	0,45	0,44	0,39	0,47	0,50	0,42
Média	0,41	0,40	0,62	0,50	0,48	0,44	0,44	0,46	0,44	0,48	0,49	0,47

Fonte: STN – Secretaria do Tesouro Nacional

Neste ponto, cabe ressaltar que a estrutura de receitas e despesas públicas do Distrito Federal é diferente dos demais estados, sendo que os gastos com pessoal possuem a maior representatividade perante as despesas totais. Esta situação pode ser identificada até o ano de 2002, quando o total das despesas com pessoal superava em 15% o total da Receita Corrente Líquida do ente observado.

A partir daí, até o último ano analisado, verifica-se que o Distrito Federal conseguiu reduzir a representatividade dos seus gastos com pessoal em relação à RCL, em cumprimento a LRF. Entretanto, ao serem verificados os valores das despesas com pessoal, percebe-se que não houve redução substancial dos gastos, mas sim um aumento da arrecadação das receitas. A elevação das receitas contribui para o comportamento do indicador GP/RCL no período, na maioria dos estados. Esta elevação da RCL dos estados pode ser verificada no Anexo A.

Em contrapartida aos entes que apresentavam maiores indicadores em 2000, o estado da Paraíba destaca-se como sendo aquele que apresenta o menor indicador (0,22), ou seja, para cada R\$ 1,00 de RCL, o estado desembolsava R\$ 0,22 para pagamento de despesas com pessoal. Contudo, este estado, ao longo do período, elevou consideravelmente seus gastos com pessoal, apresentando em 2010 um resultado desfavorável (0,68), configurando o maior gasto com despesas de pessoal em relação à RCL por Unidade da Federação. Ainda, este é o único estado em desacordo com os limites preconizados pela LRF nesse ano.

Em toda a série de dados, verifica-se que o estado de Roraima, em 2001, apresenta o menor indicador de gasto com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida (0,16). Porém este estado apresenta a maior variação aumentativa ao longo do período, quando comparado o menor e o maior valor de uma série individual. Mesmo apresentando este resultado, o indicador de gastos com pessoal em relação à RCL em 2010 é satisfatório (0,45), ou seja, significa que este Ente está em cumprimento com a LRF. O destaque aqui refere-se à elevação deste tipo de gastos ao longo da vigência da LC 101/2000.

Nestes termos, outro estado destaca-se positivamente, em se tratando da redução dos gastos com pessoal. O estado do Rio de Janeiro em 2000 apresentava indicador de 0,44 em relação à RCL, chegando em 2010 com indicador de 0,28, ou seja, a maior variação negativa dentre os entes analisados.

Em todos os estados, percebe-se que no ano em que tenha ocorrido elevação do gasto com pessoal, alcançando resultados superiores ao limite fixado pela LRF, imediatamente no ano seguinte o ente público conseguiu reverter esta situação, adequando-se ao limite inferior a 60% da Receita Corrente Líquida. Esta situação apenas não é observada no Distrito Federal nos três primeiros anos de vigência da LRF, como já mencionado.

Assim, se analisados individualmente, cada estado apresenta variação do indicador de gastos com pessoal, ao longo do tempo, dentro dos limites fixados pela LRF, com poucas exceções. Porém, ao verificar as médias apuradas ao longo dos anos estudados, percebe-se que apenas o ano de 2002 apresenta indicador superior ao limite imposto pela LRF (0,62), conforme demonstrado na Figura 3.

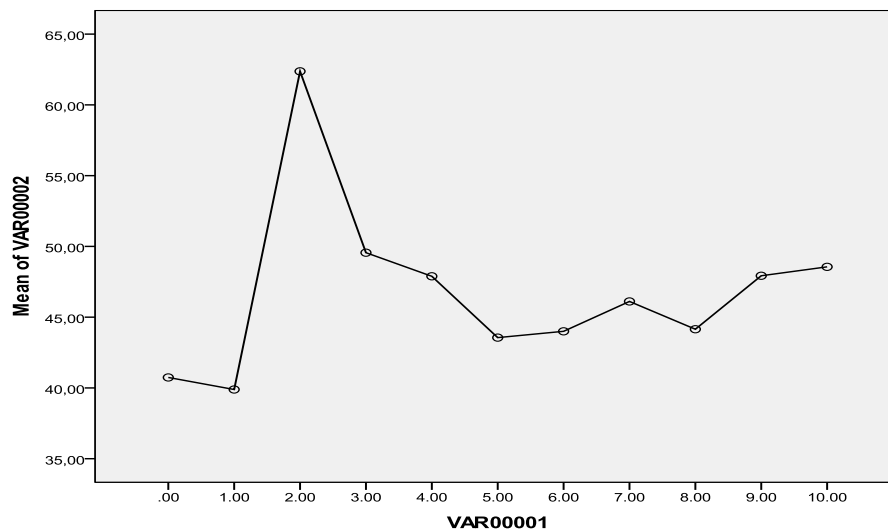


Figura 3 - Variação Média dos Gastos com Pessoal dos Estados Brasileiros de 2000 a 2010.
Fonte: Elaborado pelo autor

Se forem confrontadas as médias de gastos com pessoal em relação à RCL, apurados para os estados, constata-se que ao longo do período, houve uma elevação deste tipo de despesa, visto que a média no ano de 2000 era de 0,41, enquanto que no ano de 2010 a média elevou-se para 0,49.

Desta forma, pode-se inferir que a Lei de Responsabilidade Fiscal possibilitou àqueles Entes públicos que estavam abaixo dos limites de gastos com pessoal à elevação desta despesa. Nestes termos, acredita-se que no pensamento do gestor o fato de possuir uma margem entre o indicador e o limite, poderia haver mais contratações e aumentos salariais. Estes resultados encontrados corroboram com os obtidos nas pesquisas de Santolin, Jayme e Reis (2009), Rocha e Giuberti (2004) e Giubert (2005).

Neste sentido, os gestores dos estados precisam identificar as reais necessidades de pessoal para evitar desajustes e irregularidades perante a LRF, pois o indicador para averiguar o limite refere-se ao total de gastos com pessoal em relação a Receita Corrente Líquida.

Em períodos de crise financeira, o mercado desaquece e toda a economia sofre para arcar com suas obrigações firmadas. Assim, acontece o mesmo com os entes públicos e as dificuldades de pagamento da folha de pessoal é uma queixa recorrente na história dos funcionários públicos. Neste sentido, como a Lei Complementar 101/2000 vinculou o indicador à receita, o legislador intensificou a questão do controle orçamentário, identificando ao gestor duas possibilidades em situações em que os limites são ultrapassados: ou se reduz as despesas com pessoal ou se elevam as receitas.

Por fim, o Quadro 4 apresenta a estatística descritiva da média da variável “indicador de despesa de pessoal em relação a Receita Corrente Líquida” (GP/RCL) de todas as Unidades da Federação, durante os anos de 2000 até 2010, com intervalo de confiança de 95%.

	N	Média	Desvio Padrão	Erro Padrão	95% de Confiança para intervalo das médias		Mínimo	Máximo
					Limite inferior	Limite superior		
0	27	40,7407	10,2792	1,9782	36,6744	44,8070	22	80
1	27	39,8889	16,8645	3,2456	33,2175	46,5602	16	117
2	27	62,3704	13,6245	2,6220	56,9807	67,7600	41	115
3	27	49,5556	6,7101	1,2914	46,9011	52,2100	39	70
4	27	47,8889	6,3690	1,2257	45,3694	50,4084	38	61
5	27	43,5556	6,5182	1,2544	40,9770	46,1341	25	53
6	27	44,0000	7,8984	1,5200	40,8755	47,1245	24	56
7	27	46,1111	7,6276	1,4679	43,0938	49,1285	28	59
8	27	44,1481	8,0561	1,5504	40,9613	47,3350	26	58
9	27	47,9259	8,2692	1,5914	44,6548	51,1971	29	63
10	27	48,5556	8,2943	1,5962	45,2745	51,8367	28	68
Total	297	46,7946	11,1147	0,6449	45,5254	48,0639	16	117

Quadro 4 - Estatística descritiva da média das despesas com Pessoal dos Estados de 2000 a 2010.

Fonte: Elaborado pelo autor

Dentre os dados demonstrados na Figura 7, destaca-se o desvio padrão e o indicador mínimo e máximo em cada ano analisado, comparando todas as Unidades da Federação e as médias gerais.

Em síntese, mesmo sendo uma das despesas de maior representatividade para os entes públicos, em se tratando dos estados brasileiros, percebe-se que estes têm realizados esforços para cumprir a LRF, mesmo apresentando em alguns períodos indicadores superiores aos limitados. Entretanto, como determina a LRF, aquele ente que ultrapassar os gastos com pessoal deve reduzir este indicador em no máximo dois quadrimestres, encerrando o exercício com o indicador abaixo de 60% da Receita Corrente Líquida.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo principal verificar o cumprimento dos limites de endividamento e despesas com pessoal por parte dos estados brasileiros, de 2000 a 2010. No tocante ao endividamento, o estudo procurou identificar as variáveis macroeconômicas, de finanças públicas e comportamentais apontadas na literatura e em outros estudos, como relevantes e significativas no comportamento da dívida pública destes Entes, a partir da metodologia de análise de dados em painel. Em contraponto, o estudo das despesas com pessoal buscou a análise do indicador dos gastos com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida, utilizando a estatística descritiva para compreender o comportamento médio destes entes no período analisado.

A escolha por estes métodos se deu pela estrutura dos dados, períodos e unidades de análise. Em um primeiro momento, após o levantamento dos estudos realizados sobre o tema, identificaram-se aquelas variáveis utilizadas empírica e teoricamente em outras pesquisas, apontadas como variáveis que poderiam ser explicativas para o objeto de análise. Na sequência, foram levantados os dados relativos aos gastos com pessoal nos demonstrativos contábeis das Unidades da Federação e confrontados com os divulgados pela STN.

Como contribuição teórica, este estudo propôs-se a incluir todas as variáveis identificadas como influenciadoras ao comportamento do endividamento dos estados em um único modelo para alcançar o objetivo da pesquisa, relativo aos 11 anos de vigência da LRF, para os 26 estados brasileiros. Em se tratando do cumprimento dos limites de gastos com pessoal, este estudo contribui para a teoria de finanças públicas ao analisar o comportamento do indicador de despesas com pessoal para cada estado, porém identificando o comportamento médio de todas as Unidades da Federação.

As oito variáveis identificadas como explicativas ao comportamento do endividamento dos estados brasileiros representam variáveis macroeconômicas (PIB *per capita*; juros; inflação); variáveis contábeis (Despesas de Investimento; Grau de dependência de recursos da união; Resultado Primário) e variáveis comportamentais (dummy LRF – antes e depois da Lei; dummy Eleição, ano eleitoral ou não). Para a variável dependente, foi identificada sua variação defasada para aplicação em um modelo econométrico, como forma de evitar problemas de não-estacionariedade, com base em efeitos aleatórios, permitindo uma estimativa mais robusta. Contudo, ao incluir todas as variáveis explicativas identificadas teoricamente em um único modelo, verificou-se que a influência destas perante o

comportamento do endividamento dos estados brasileiros não é significativa para a maioria, principalmente se for incluída a própria variável dependente defasada.

Através do modelo econométrico, os resultados mostram que o comportamento do endividamento nos estados pode ser estatisticamente explicado pela relação existente com o endividamento do período anterior. Ainda, verifica-se uma leve redução do endividamento no período analisado, em relação ao período anterior, acrescentando-se a variação das despesas com investimento, à correção da variação da inflação do período em análise e o comportamento de acréscimo da dívida em períodos eleitorais. Esse resultado contraria alguns encontrados nos estudos citados anteriormente que encontraram forte influência daquelas variáveis excluídas no modelo econométrico.

Os resultados encontrados sobre as despesas com pessoal corroboram com os resultados dos estudos referenciados, identificando o cumprimento dos estados brasileiros nos limites impostos pela LRF, em grande parte dos períodos analisados. Entretanto, aqueles estados que apresentaram indicadores de gastos com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida, muito abaixo dos limites fixados pela lei, visualizaram uma possibilidade legal de elevar seus gastos, contratando mais servidores públicos ou concedendo aumento real de salários. Contudo a preocupação dos órgãos de gestão nacional refere-se a períodos de crise, em que substancialmente há uma redução na arrecadação dos entes públicos, causando dificuldades de manter em dia o cumprimento das obrigações trabalhistas.

Com relação ao comparativo entre os Entes públicos estudados, no período de 2000 a 2010, a partir da média, concluí-se que apenas o Distrito Federal apresenta indicador GP/RCL acima do limite estabelecido na LRF. A média geral deste estudo encontrou indicador de 47%, com 13 pontos percentuais a baixo do limite, apresentando o estado do RJ com a menor média observada, 35%.

Assim, os resultados aqui apurados salientam a relevância da Lei de Responsabilidade Fiscal como ferramenta para o controle do endividamento de entes públicos. Além de influenciar no seu comportamento, observa-se uma redução na média do endividamento ao longo do período analisado, compactuando com o período de vigência desta lei. Embora se perceba uma leve tendência de elevação na média do endividamento dos estados brasileiros entre os anos de 2008 para 2009 e 2010 para 2011, houve também a recuperação desta elevação nos períodos seguintes, como determinado pela LRF.

Algumas limitações surgiram no presente estudo, principalmente quanto ao levantamento das variáveis analisadas e o período, visto que não há disponibilização de dados que possibilitem uma análise mais expressiva. Entretanto, o estudo contou com 286

observações que, teoricamente, permitiram a sua realização através da análise de dados em painel. Por fim, destaca-se como sugestões para futuras pesquisas a utilização de outras variáveis explicativas, testando as possíveis relações de influência com o comportamento do endividamento público nos estados brasileiros. Ainda, a investigação do efetivo cumprimento da LRF no que tange a outros pontos, como limites e restrições com o endividamento, despesa com pessoal e transparência dos gastos públicos.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M. B.; FEIJÓ, P. H. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 2 ed. Brasília, 2008.

ALESINA, A.; HAUSMANN, H. R.; STEIN, E. **Budget institutions and fiscal performance in Latin America**. New York: National Bureau of Economic Research, 1996. (Working paper, 5586).

ALESINA, A.; PEROTTI, R. Fiscal discipline and the budget process. **American Economic Review**, v. 86, n. 2, p. 401-497, May 1996.

ALESINA, A.; ROUBINI, N.; COHEN, G. **Political cycles and the macroeconomy**. Cambridge, Mass.; London: MIT Press, 1997. Cap. 9, p. 227-263.

ANDRADE, N. A. **Contabilidade pública na gestão municipal: métodos com base nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e nos padrões de contabilidade internacional**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ARELLANO, M. **Panel data econometrics**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

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

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

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal): estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 15.out.2012.

_____. **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009 (Lei de Transparência): acrescenta dispositivos a LC 101/2000 que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providencias, a fim de determinar a disponibilização em tempo real as informações pormenorizadas da execução orçamentária e financeira da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em 15.out.2012.

_____. **Lei nº 4320**, de 17 de março de 1964: estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 05.mar.2013.

_____. **Lei nº 9496**, 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 especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm>. Acesso em: 10.nov.2011.

_____. **Lei nº 10028**, de 19 de outubro de 2000 (Lei de Crimes Fiscais): altera o Decreto-lei 2848/1940, instituindo penalidades para os crimes cometidos contra as finanças públicas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10028.htm>. Acesso em 15.mai.2013.

_____. **Lei nº 12527**, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso a Informação). Regula o acesso a informação previsto no art. 216 da CF/88 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 15.mai.2013.

_____. Congresso. Senado. **Resolução nº 78, de 1998**. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/Lista-TextoIntegral.action?id=127737>>. Acesso em: 20.nov.2011.

_____. _____. _____. **Resolução nº 43, de 2001**. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/Lista-Publicacoes.action?id=234195>>. Acesso em: 20.nov.2011.

_____. _____. _____. **Resolução nº 40, de 2001**. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ressf40_2001.pdf>. Acesso em: 20.nov.2011.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados e Municípios**. 2011. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/reestruturacao_ajuste_fiscal.asp>. Acesso em: 20.jan.2013.

_____. _____. **Portaria STN 184/2008**: dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes às normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/PortSTN_184>. Acesso em: 10.fev..2013.

_____. _____. **Portaria STN 437/2012**: manual de contabilidade aplicado ao setor público: aplicado a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. 5 ed. Brasília: STN, 2013.

_____. _____. **Portaria STN 828**: altera o prazo de implementação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e dá outras providências. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/PortSTN_828_20111214.pdf>. Acesso em: 10.fev. 2013.

_____. Conselho Federal de Contabilidade. **Resolução CFC 1128/2008**: aprova a NBCT 16.1 referente a contabilidade aplicada ao setor público. 2008. Disponível em: <http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001128>. Acesso em: 12.fev.2013.

_____. _____. **Resolução CFC 1367/2011**. Aprova a interpretação dos princípios de contabilidade sob a perspectiva do setor público. 2011. Disponível em: <http://www.crcsp.org.br/portal_novo/legislacao_contabil/resolucoes/Res1367.htm>. Acesso em: 12.fev.2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A Reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, FGV, jul./ago. 2000.

BROOKS, C.. **Introductory econometrics for finance**. 2. ed. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2008.

CARVALHO, J. M.; OLIVEIRA, G. F.; SANTIAGO, J. S. Dívida pública: Um estudo de indicadores dos Estados Nordestinos. **Revista Universo Contábil**, FURB, v. 6, n. 2, p. 82-100, abr/jun 2010. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/1316>>. Acesso em: 12.dez 2011.

COSTA, J. F. Reflexos da lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos municípios brasileiros. Congresso Brasileiro de Contabilidade – CFC. 2007. **Anais...** Disponível em: <http://www.congressocfc.org.br/hotsite/trabalhos_1/334.pdf>. Acesso em: 20.out.2011.

DORNBUSCH, R.; DRAGHI, M. **Public debt management: theory and history**. Center for Economic Policy Research-CEPR, Cambridge University Press, 1990.

DUARTE, P. C.; LAMOUNIER, W. M.; TAKAMATSU, R. T. Modelos **Econômicos para Dados em Painel**: Aspectos teóricos e exemplos de aplicação à pesquisa em contabilidade e finanças. Congresso USP Fipecafi. **Anais...** 2007. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos72007/523.pdf>>. Acesso em: 10.jan..2013.

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. Texto para Discussão. Brasília: IPEA, n. 1.223,2006.

FONSECA, J. S.; MARTINS, G. A. **Curso de estatística**. 6. ed. São Paulo, SP: Atlas, 1996.

GERIGK, W. **O impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios do Paraná**. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008, Disponível em: <<http://www.ppgcontabilidade.ufpr.br/system/files/documentos/Dissertacoes/D040.pdf>>. Acesso em: 27.out.2011.

GIAMBIAGI, F.; ALEM, C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2011.

GIUBERTI, A. C.. **Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. 2005. 54 p. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

GOBETTI, S. W. SCHETINI, B. P. **Dívida líquida e dívida Bruta**: uma abordagem integrada para analisar a trajetória e o custo do endividamento brasileiro. Texto para Discussão, 1514, IPEA, Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_1514_WEB.pdf>. Acesso em: 22.out.2012.

GOBETTI, S. W.; KLERING, L. R. **Índice de Responsabilidade Fiscal e qualidade de gestão**: uma análise combinada baseada em indicadores de Estados e Municípios. Brasília: ESAF, 2007. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIIPremio/conteudo_catalogos_pr12.html>. Acesso em: 14.jan.2013.

GREENE, W. **Econometric analysis**. 5. ed. NJ: Upper Saddle River, Prentice Hall, 2002.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria básica**. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.

HAIR Jr., J. F. et al. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

JUNG, C. F. **Metodologia científica**: ênfase em pesquisa tecnológica. Taquara: FACCAT, 2004.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KOPITS, G.; CRAIG, J. **Transparency in government operations**. Washington, IMF Occasional Papers, n 158, jan/1998.

KOTHARI, S. P. Capital markets research in accounting. **Journal of Accounting and Economics**, n. 31, p. 105-231, 2001.

LOPES, L. F. D. et al. **Caderno didático de estatística geral**. 3 ed. Santa Maria, RS: UFSM, 2008.

LUQUE, C. A.; SILVA, V. M. A Lei de Responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. **Revista de Economia Política**, vol. 24, n 3 (95), jul./set. 2004.

MARQUES, L. D. **Modelos dinâmicos com dados em painel**: revisão de literatura. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Economia do Porto, Portugal, 2000.

MARTINS, G. A. **Estatística geral e aplicada**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. Atualizada por: Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MELLO, G. R.; SLOMSKI, V. Estudo dos reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Estados brasileiros. 5º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, **Anais...** 2006. Disponível em: <<http://www.congressousp.fipecafi.org/artigos52005/472.pdf>>. Acesso em: 21.out.2011.

MENEGUIN, F.B.; BUGARIN, M.S. Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos. **Revista de Economia Aplicada**, v. 5, n. 3, p. 601-622, 2001.

MOREIRA, M. Gastos com pessoal e Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise da situação nas unidades federadas. **Dieese**, Rio Grande do Norte, 2011. Disponível em: <<http://janeayresouto.com.br/fotos/NotasobreaplicacaodoslimitesdaLRFparaoGPsindicatoshhjjhjhh.pdf>>. Acesso em: 03.abr.2012.

NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. A Emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impacto sobre ciclos políticos e performance fiscal dos estados (1986-2002). **Revista Economia Aplicada**, v. 10, n. 3, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502006000300005&script=sci_arttext>. Acesso em: 10.nov.2011.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei Complementar 101/2000**: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF: ESAF, 2002.

NASCIMENTO, E. R.; GERARDO, J. C. **Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2004. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lrf2ed.pdf>>. Acesso em: 10.nov. 2011.

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.

PIRES, H. A. A.; BUGARIN, M. S. Metas de déficit: Transferências intergovernamentais e o controle do endividamento dos Estados. **Revista Brasileira de Economia**, v. 57, n. 4, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402003000400006>. Acesso em: 22.out.2011.

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. [online] Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/index.html>. Acesso em: 18.fev.2013.

SANTANA JR., J. J. B.. **Transparência fiscal eletrônica**: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil. 2008. 176f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Programa Multinstitucional e Inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis, Recife, 2008.

SANTOLIN, R.; JAYME JR, F. G.; REIS, J. C. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Revista Estudos Econômicos**. São Paulo, v. 39, n. 34, 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612009000400008&script=sci_arttext>. Acesso em: 20.out.2011.

SILVA, I. F. B. R.; SOUSA, M. C. S. **Determinantes do endividamento dos Estados Brasileiros**: uma análise de dados de painel. Universidade de Brasília/Departamento de Economia. Texto 259, 2002. Disponível em <<http://vsites.unb.br/face/eco/cpe/TD/259Nov02IFontes.pdf>>. Acesso em: 26.out.2011.

SILVA, A. C. R. **Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2010.

STIGLITZ, J. **Economics of the public sector**. Londres: Norton&Company, 1988.

TEIXEIRA, A. C. et al. **O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros**. 2008. Disponível em <<http://www.anpcont.com.br/site/docs/congressoI/01/CCG379.pdf>>. Acesso em: 10.nov.2011.

VON HAGEN, J.; HARDEN, I. Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities. Economic Paper 96. **Commission of the European Communities DG for Economic and Financial Affairs**. IMF Working Paper WP 96, 1996.

WANDERLEY, C. B. **Ensaio sobre finanças públicas municipais**. Tese (Doutorado em Economia); Escola de Pós-Graduação em Economia – EPGE, Fundação Getúlio Vargas. FGV, 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6675/tese_Claudio_Burian_Wanderley.pdf?sequence=1>. Acesso em: 13.fev.2013.

WEINGAST, B.; SHEPSLE, K.; JOHNSEN, C. The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics. **Journal of Political Economy**. v. 89, p. 642. 1981.

WOOLDRIGDE, J. M. **Introductory econometrics: a modern approach**. Tradução: Rogério Cesar de Souza. São Paulo. Pioneira Thompson Learning, 2006.

APÊNDICES

APÊNDICE A
TABELA DE DADOS EM PAINEL

N	t	DCL/RCL	LRF	PIB	SELIC	INV	INF	ELE	GRAU DEP	RES. PRIM.	RCL
1	1	705.834	0	0,0229782	0,1619	0,133695	0,0597	0	0,7591992	75932,14	677.082
2	1	2.670.510	0	0,1144763	0,1619	0,089355	0,0597	0	0,4550138	35681,12	1.195.875
3	1	1.925.679	0	0,1137010	0,1619	0,138502	0,0597	0	0,2742182	249489,66	1.925.171
4	1	31.016	0	0,0193469	0,1619	0,130591	0,0597	0	0,8180154	96556,28	678.300
5	1	8.362.057	0	0,5298831	0,1619	0,126217	0,0597	0	0,3045628	366829,49	5.105.240
6	1	2.711.864	0	0,3013632	0,1619	0,128924	0,0597	0	0,3643900	-60576,23	3.103.121
7	1	2.129.037	0	0,1256135	0,1619	0,040198	0,0597	0	0,1882091	110689,20	2.176.256
8	1	8.369.621	0	0,2029140	0,1619	0,068371	0,0597	0	0,2056428	210112,81	2.671.633
9	1	4.624.286	0	0,2292051	0,1619	0,096810	0,0597	0	0,6547274	391315,47	1.794.116
10	1	13.614.394	0	0,7256196	0,1619	0,028268	0,0597	0	0,2019428	253609,95	9.629.796
11	1	4.133.669	0	0,0842767	0,1619	0,136580	0,0597	0	0,2772438	11531,69	1.335.384
12	1	4.379.490	0	0,1015681	0,1619	0,054539	0,0597	0	0,2757105	139713,24	1.748.543
13	1	1.314.362	0	0,2511392	0,1619	0,132048	0,0597	0	0,5254348	146989,50	2.313.543
14	1	2.438.937	0	0,1396699	0,1619	0,040289	0,0597	0	0,5765964	108314,68	1.599.214
15	1	2.961.347	0	0,3211415	0,1619	0,090248	0,0597	0	0,3436757	-338187,13	3.458.438
16	1	2.002.176	0	0,1153137	0,1619	0,023491	0,0597	0	0,6210070	174773,07	1.155.252
17	1	7.353.797	0	0,3878620	0,1619	0,051659	0,0597	0	0,2481515	-908764,72	5.709.876
18	1	23.870.049	0	0,5836622	0,1619	0,097288	0,0597	0	0,0906210	91254,53	11.529.908
19	1	1.148.656	0	0,1126170	0,1619	0,111601	0,0597	0	0,5038249	65615,04	1.620.144
20	1	1.002.894	0	0,0559595	0,1619	0,095310	0,0597	0	0,4607143	76263,24	902.789
21	1	160.000	0	0,0131565	0,1619	0,294559	0,0597	0	0,7775448	-25838,24	517.009
22	1	17.740.010	0	0,4131830	0,1619	0,047489	0,0597	0	0,1690098	-591090,37	6.657.896
23	1	6.018.289	0	0,2172365	0,1619	0,037607	0,0597	0	0,1995959	-442005,59	3.288.096
24	1	1.064.373	0	0,0723722	0,1619	0,114894	0,0597	0	0,5199459	93040,42	1.209.361
25	1	62.347.593	0	1,5019100	0,1619	0,037730	0,0597	0	0,0977953	1707453,11	32.298.817
26	1	323.219	0	0,0469279	0,1619	0,354305	0,0597	0	0,6466334	135129,27	922.333
1	2	653.786	1	0,0252803	0,1608	0,150284	0,0767	0	0,7118029	74762,02	784799
2	2	2.451.353	1	0,1243965	0,1608	0,129803	0,0767	0	0,5020486	250649,06	1375355
3	2	1.568.313	1	0,1249493	0,1608	0,266386	0,0767	0	0,2337471	-197253,46	2288852
4	2	35.232	1	0,0215263	0,1608	0,166195	0,0767	0	0,7034310	50911,23	701103
5	2	9.758.867	1	0,5759554	0,1608	0,108307	0,0767	0	0,2568320	166817,11	5715509
6	2	3.402.000	1	0,3287692	0,1608	0,128156	0,0767	0	0,3831922	-65575,00	3628078
7	2	2.123.028	1	0,1366286	0,1608	0,048369	0,0767	0	0,2338516	256886,45	2565412
8	2	9.029.903	1	0,2222889	0,1608	0,135498	0,0767	0	0,1866981	-593884,61	3208572
9	2	4.452.327	1	0,2493263	0,1608	0,162496	0,0767	0	0,5657936	78493,63	2121935
10	2	26.757.537	1	0,7886532	0,1608	0,037604	0,0767	0	0,1471504	-42960,09	11412858

11	2	4.507.029	1	0,0917795	0,1608	0,099080	0,0767	0	0,2138816	129497,47	1531786
12	2	4.107.381	1	0,1114566	0,1608	0,073673	0,0767	0	0,2925380	333946,78	2085871
13	2	1.713.754	1	0,2756381	0,1608	0,140259	0,0767	0	0,4352127	156766,06	2706265
14	2	1.977.968	1	0,1513380	0,1608	0,108118	0,0767	0	0,4171817	-77106,69	1801118
15	2	4.253.625	1	0,3487358	0,1608	0,117850	0,0767	0	0,2387625	-174709,94	3803157
16	2	2.241.789	1	0,1251238	0,1608	0,073734	0,0767	0	0,5638629	152587,55	1290514
17	2	8.395.766	1	0,4214350	0,1608	0,078259	0,0767	0	0,2426274	420672,78	6260845
18	2	25.840.552	1	0,6338035	0,1608	0,094436	0,0767	0	0,0787691	-569613,83	13608848
19	2	964.036	1	0,1225525	0,1608	0,101559	0,0767	0	0,4118145	59253,57	1784766
20	2	1.076.043	1	0,0605992	0,1608	0,114491	0,0767	0	0,4243157	97970,18	1022129
21	2	171.309	1	0,0146137	0,1608	0,221626	0,0767	0	0,6738319	-32331,82	604774
22	2	18.535.183	1	0,4464137	0,1608	0,048841	0,0767	0	0,1477022	-224424,72	7378894
23	2	5.680.842	1	0,2367605	0,1608	0,053430	0,0767	0	0,1847835	461879,85	3904463
24	2	1.086.809	1	0,0787753	0,1608	0,083367	0,0767	0	0,4758467	117146,85	1395943
25	2	70.308.906	1	1,6319352	0,1608	0,028008	0,0767	0	0,0984386	2949738,39	35683659
26	2	291.442	1	0,0509851	0,1608	0,301112	0,0767	0	0,5145044	162693,24	1084734
1	3	703747	1	0,0285872	0,1766	0,191863	0,1253	1	0,6191125	63404,28	970673
2	3	3491788	1	0,1390252	0,1766	0,095153	0,1253	1	0,3815023	375044,40	1477875
3	3	1850103	1	0,1411419	0,1766	0,148979	0,1253	1	0,1970807	132684,88	2767751
4	3	226777	1	0,0245979	0,1766	0,158546	0,1253	1	0,7302757	5157,26	810519
5	3	12156457	1	0,6438510	0,1766	0,095595	0,1253	1	0,2410001	639755,91	6693304
6	3	4543190	1	0,3688179	0,1766	0,128002	0,1253	1	0,3251400	37869,66	3866405
7	3	2963875	1	0,1528350	0,1766	0,046797	0,1253	1	0,1592433	158878,47	2560765
8	3	10611539	1	0,2503533	0,1766	0,067199	0,1253	1	0,1638406	298639,86	3829074
9	3	5784811	1	0,2789242	0,1766	0,154360	0,1253	1	0,5071972	190104,71	2121935
10	3	32941741	1	0,8815605	0,1766	0,047534	0,1253	1	0,1324827	-1004668,76	12542039
11	3	5450997	1	0,1027868	0,1766	0,089370	0,1253	1	0,1405593	166342,46	1756433
12	3	3995655	1	0,1257311	0,1766	0,086158	0,1253	1	0,2230247	116206,72	2512858
13	3	2138123	1	0,3109913	0,1766	0,141384	0,1253	1	0,4139754	131559,88	3204737
14	3	2769785	1	0,1686670	0,1766	0,174580	0,1253	1	0,4676991	-39015,71	1944563
15	3	5495023	1	0,3894932	0,1766	0,138697	0,1253	1	0,2554999	-76947,71	4383769
16	3	2602589	1	0,1396417	0,1766	0,054294	0,1253	1	0,5679778	50366,01	1586525
17	3	9269301	1	0,4709532	0,1766	0,084141	0,1253	1	0,1588253	559338,93	7490807
18	3	35449514	1	0,7078665	0,1766	0,081733	0,1253	1	0,0477068	246091,41	15100326
19	3	1291902	1	0,1371538	0,1766	0,064507	0,1253	1	0,3941753	53319,34	1999524
20	3	1745381	1	0,0675001	0,1766	0,155709	0,1253	1	0,4026393	37220,32	1204801
21	3	257377	1	0,0166728	0,1766	0,092157	0,1253	1	0,6578804	139300,71	732306
22	3	23496895	1	0,4961441	0,1766	0,027834	0,1253	1	0,1586990	378323,89	8414927
23	3	8511284	1	0,2653535	0,1766	0,065064	0,1253	1	0,1170933	-834732,73	4373551
24	3	1215477	1	0,0881803	0,1766	0,079029	0,1253	1	0,4802401	148913,67	1674710
25	3	90210046	1	1,8237086	0,1766	0,034964	0,1253	1	0,0806981	2490325,10	39675808

26	3	515266	1	0,0569706	0,1766	0,402581	0,1253	1	0,4874697	-50369,23	1391422
1	4	694081	1	0,0327612	0,2109	0,117384	0,0930	0	0,6282306	87852,52	1023480
2	4	4482250	1	0,1575721	0,2109	0,091067	0,0930	0	0,4084608	140652,20	1619021
3	4	1696945	1	0,1615881	0,2109	0,102590	0,0930	0	0,2034142	179868,28	3054642
4	4	260458	1	0,0284623	0,2109	0,092978	0,0930	0	0,7707811	11732,67	940819
5	4	12246048	1	0,7299234	0,2109	0,079140	0,0930	0	0,2285672	11732,67	7506520
6	4	4448874	1	0,4195164	0,2109	0,097715	0,0930	0	0,2969892	221537,43	4209618
7	4	3385641	1	0,1733745	0,2109	0,022296	0,0930	0	0,1344094	378781,78	3331517
8	4	10948751	1	0,2858275	0,2109	0,071624	0,0930	0	0,1362488	552194,94	4553742
9	4	5448982	1	0,3164344	0,2109	0,092997	0,0930	0	0,5037096	42058,42	2454001
10	4	34735247	1	0,9993440	0,2109	0,031922	0,0930	0	0,1171071	1129024,94	14305976
11	4	5662201	1	0,1167306	0,2109	0,102671	0,0930	0	0,1312276	43676,63	2123550
12	4	5506364	1	0,1437640	0,2109	0,078034	0,0930	0	0,1809925	412073,51	3136452
13	4	2121048	1	0,3556501	0,2109	0,089585	0,0930	0	0,3834475	113048,75	3503004
14	4	2618406	1	0,1906637	0,2109	0,047249	0,0930	0	0,4151078	61377,57	2234882
15	4	5429048	1	0,4411816	0,2109	0,062575	0,0930	0	0,2623548	308436,67	4629449
16	4	2561526	1	0,1580591	0,2109	0,032383	0,0930	0	0,6853981	-220400,34	1689464
17	4	8755690	1	0,5337373	0,2109	0,070700	0,0930	0	0,1453437	752628,79	8367454
18	4	38571989	1	0,8017937	0,2109	0,031512	0,0930	0	0,0388299	1847917,04	19168781
19	4	1157033	1	0,1556554	0,2109	0,034584	0,0930	0	0,3712067	70367,96	2166858
20	4	1781627	1	0,0762620	0,2109	0,068437	0,0930	0	0,3743051	147818,84	1467002
21	4	289172	1	0,0192645	0,2109	0,085168	0,0930	0	0,7149211	-46961,33	668297
22	4	27606812	1	0,5593490	0,2109	0,041361	0,0930	0	0,0980325	504922,32	9859597
23	4	8555064	1	0,3015634	0,2109	0,081889	0,0930	0	0,1295655	-407955,95	5129578
24	4	1236566	1	0,1000966	0,2109	0,040588	0,0930	0	0,4403555	81626,89	1805467
25	4	97876864	1	2,0668566	0,2109	0,037055	0,0930	0	0,0877975	3251538,45	43699168
26	4	403239	1	0,0645600	0,2109	0,337430	0,0930	0	0,4597528	-68751,37	1537933
1	5	718119	1	0,0372743	0,1514	0,134477	0,0760	0	0,6115218	73323,34	1156660
2	5	5072920	1	0,1774332	0,1514	0,078477	0,0760	0	0,4422939	210716,31	1918255
3	5	1681725	1	0,1836782	0,1514	0,116050	0,0760	0	0,2184733	213751,84	3751410
4	5	273970	1	0,0326707	0,1514	0,116854	0,0760	0	0,6727303	22829,52	1210060
5	5	12878412	1	0,8221162	0,1514	0,065988	0,0760	0	0,2139758	978399,83	9075419
6	5	4276527	1	0,4739877	0,1514	0,095717	0,0760	0	0,2711789	337942,02	4636442
7	5	3011009	1	0,1953875	0,1514	0,032450	0,0760	0	0,1164763	431144,07	4122214
8	5	11744077	1	0,3240657	0,1514	0,089066	0,0760	0	0,1332434	324081,91	5304978
9	5	5141515	1	0,3566387	0,1514	0,030719	0,0760	0	0,5713447	623084,58	2950836
10	5	37464487	1	1,1254949	0,1514	0,050862	0,0760	0	0,1173929	1598250,39	16695979
11	5	6001254	1	0,1316902	0,1514	0,099898	0,0760	0	0,1289943	137522,74	2579044
12	5	5037846	1	0,1632267	0,1514	0,100999	0,0760	0	0,1798510	562128,85	3872936
13	5	2458420	1	0,4038557	0,1514	0,106060	0,0760	0	0,3897546	165303,30	4068167
14	5	2513817	1	0,2141582	0,1514	0,064203	0,0760	0	0,4318920	3027,13	2335662

15	5	5495263	1	0,4964998	0,1514	0,051508	0,0760	0	0,2657364	402658,99	5295561
16	5	2751157	1	0,1777560	0,1514	0,049197	0,0760	0	0,5063199	25775,21	1940461
17	5	9951077	1	0,6009648	0,1514	0,064195	0,0760	0	0,1492579	886649,95	9245030
18	5	42929196	1	0,9023152	0,1514	0,043531	0,0760	0	0,1602600	2113295,30	21009274
19	5	992857	1	0,1754927	0,1514	0,061795	0,0760	0	0,3713308	66727,45	2618951
20	5	1807978	1	0,0856155	0,1514	0,079881	0,0760	0	0,3626108	145835,08	1757061
21	5	32909	1	0,0220842	0,1514	0,036126	0,0760	0	0,7203023	175467,23	776946
22	5	30353246	1	0,6266727	0,1514	0,039395	0,0760	0	0,1235050	58884,36	10736730
23	5	9324484	1	0,3404367	0,1514	0,066205	0,0760	0	0,1311531	438617,09	5669194
24	5	1322030	1	0,1128756	0,1514	0,043834	0,0760	0	0,4105923	26469,08	2043107
25	5	110330939	1	2,3272159	0,1514	0,037414	0,0760	0	0,1006769	3129646,51	49479722
26	5	607264	1	0,0726858	0,1514	0,298399	0,0760	0	0,4696197	79058,45	1743111
1	6	655896	1	0,0410676	0,1756	0,169086	0,0569	0	0,6001921	116822,06	1466890
2	6	5487783	1	0,1936146	0,1756	0,129337	0,0569	0	0,4970600	212153,38	2442959
3	6	1602703	1	0,2021977	0,1756	0,130796	0,0569	0	0,2355817	147294,01	4294390
4	6	151826	1	0,0362876	0,1756	0,090481	0,0569	0	0,7141123	166889,60	1444006
5	6	12048374	1	0,8972856	0,1756	0,069581	0,0569	0	0,2982808	900577,73	10329111
6	6	3876734	1	0,5188499	0,1756	0,068319	0,0569	0	0,3047562	649499,44	5304380
7	6	2247686	1	0,1526854	0,1756	0,057673	0,0569	0	0,1143648	545756,76	5143638
8	6	11386819	1	0,2133707	0,1756	0,083011	0,0569	0	0,1512795	512145,43	6153147
9	6	4908145	1	0,3558897	0,1756	0,043323	0,0569	0	0,5833063	1044530,23	3700427
10	6	39706846	1	0,3894910	0,1756	0,079352	0,0569	0	0,1178604	1624172,34	19550334
11	6	6117359	1	1,2283305	0,1756	0,084661	0,0569	0	0,1544468	147589,21	3041883
12	6	4781493	1	0,1439529	0,1756	0,112973	0,0569	0	0,1986722	595856,88	4296180
13	6	2229659	1	0,1794900	0,1756	0,118154	0,0569	0	0,4201332	268440,86	4847313
14	6	2584626	1	0,4441539	0,1756	0,062641	0,0569	0	0,4317006	319381,79	2912034
15	6	5230444	1	0,2331368	0,1756	0,048740	0,0569	0	0,2911883	646964,69	6281379
16	6	2580295	1	0,5414808	0,1756	0,066891	0,0569	0	0,5269611	344838,54	2357829
17	6	13490215	1	0,1937352	0,1756	0,075692	0,0569	0	0,1576283	887159,05	10453929
18	6	43901530	1	0,6557224	0,1756	0,045550	0,0569	0	0,1959474	417157,45	23094091
19	6	1001351	1	0,9840489	0,1756	0,072277	0,0569	0	0,4287678	158690,24	3144162
20	6	1774749	1	0,1917207	0,1756	0,066548	0,0569	0	0,3756312	200571,47	2094079
21	6	159669	1	0,0931576	0,1756	0,090637	0,0569	0	0,6941274	121237,37	1038551
22	6	31835491	1	0,0245002	0,1756	0,032572	0,0569	0	0,1236850	460238,25	12349352
23	6	8019912	1	0,6805593	0,1756	0,077780	0,0569	0	0,1230140	515476,79	6718512
24	6	1149727	1	0,3723693	0,1756	0,062980	0,0569	0	0,4624106	293978,57	2536658
25	6	111916498	1	0,1233363	0,1756	0,049232	0,0569	0	0,0690452	2774650,52	56775075
26	6	312979	1	2,5392897	0,1756	0,255439	0,0569	0	0,5674962	246540,17	2268410
1	7	844825	1	0,0451478	0,1413	0,263014	0,0314	1	0,5919406	-89884,38	1635875
2	7	5927277	1	0,2109555	0,1413	0,066485	0,0314	1	0,4993681	327037,27	2674902
3	7	1556436	1	0,2221117	0,1413	0,154204	0,0314	1	0,2605043	149263,61	4670314

4	7	172481	1	0,0401879	0,1413	0,094878	0,0314	1	0,6899190	30362,54	1594277
5	7	11616488	1	0,9778491	0,1413	0,065079	0,0314	1	0,3002138	1197249,71	11360178
6	7	3641566	1	0,5669892	0,1413	0,180041	0,0314	1	0,2850759	-772150,07	6032606
7	7	1872059	1	0,1685469	0,1413	0,088190	0,0314	1	0,1189007	310083,89	5552712
8	7	11334808	1	0,2326487	0,1413	0,047049	0,0314	1	0,1534731	718844,11	6230992
9	7	5054291	1	0,3900804	0,1413	0,112432	0,0314	1	0,5421912	647162,14	4389950
10	7	41767078	1	0,4247100	0,1413	0,093228	0,0314	1	0,1189602	1658047,76	22083399
11	7	6207989	1	1,3385426	0,1413	0,067686	0,0314	1	0,1498488	228384,40	3427592
12	7	4959587	1	0,1571041	0,1413	0,095071	0,0314	1	0,1987665	524119,24	4516921
13	7	2436549	1	0,1969713	0,1413	0,136885	0,0314	1	0,3900863	-56188,34	5590771
14	7	2463929	1	0,4874719	0,1413	0,063825	0,0314	1	0,4201318	287670,12	3254483
15	7	4920433	1	0,2534544	0,1413	0,057109	0,0314	1	0,2730931	2306174,50	7388664
16	7	2262084	1	0,5896739	0,1413	0,090377	0,0314	1	0,5107957	188157,91	2671043
17	7	14346486	1	0,2108506	0,1413	0,089622	0,0314	1	0,1634715	504840,16	11406920
18	7	45072844	1	0,7144021	0,1413	0,050076	0,0314	1	0,2150084	706273,63	26132742
19	7	970171	1	1,0716185	0,1413	0,091042	0,0314	1	0,4100469	86023,50	3691537
20	7	1640206	1	0,2091200	0,1413	0,082479	0,0314	1	0,3920613	154918,97	2282720
21	7	123991	1	0,1012299	0,1413	0,104536	0,0314	1	0,6678184	84379,15	1199870
22	7	33743927	1	0,0271045	0,1413	0,033876	0,0314	1	0,1378707	309135,82	13312373
23	7	8030930	1	0,7381832	0,1413	0,089927	0,0314	1	0,1549031	-185535,71	7376828
24	7	-1636893	1	0,4066239	0,1413	0,079654	0,0314	1	0,4499381	14087,61	2865674
25	7	118355919	1	0,1345529	0,1413	0,041057	0,0314	1	0,0987742	3864043,23	62468354
26	7	308144	1	2,7665545	0,1413	0,207198	0,0314	1	0,5398680	146548,64	2416421
1	8	794953	1	0,0002512	0,1125	0,156767	0,0446	0	0,6157148	144588,38	1933479
2	8	6218123	1	0,0002512	0,1125	0,043060	0,0446	0	0,4951263	638045,31	3105363
3	8	1011766	1	0,0002512	0,1125	0,131235	0,0446	0	0,2520942	334756,91	5331931
4	8	184009	1	0,0002512	0,1125	0,075507	0,0446	0	0,6914426	118682,11	1917132
5	8	10370837	1	0,0002512	0,1125	0,047074	0,0446	0	0,0811266	1884290,91	12584607
6	8	2512029	1	0,0002512	0,1125	0,066944	0,0446	0	0,3101042	1003199,01	6560099
7	8	1210426	1	0,0002512	0,1125	0,076028	0,0446	0	0,1144401	400308,89	6367980
8	8	12231562	1	0,0002512	0,1125	0,046905	0,0446	0	0,1573625	709706,29	7618520
9	8	4479838	1	0,0002512	0,1125	0,070085	0,0446	0	0,5343989	1178234,87	4900239
10	8	44692747	1	0,0002512	0,1125	0,086437	0,0446	0	0,1184547	2079495,56	23803678
11	8	5829442	1	0,0002512	0,1125	0,030569	0,0446	0	0,1284621	826872,90	3930957
12	8	4592566	1	0,0002512	0,1125	0,086894	0,0446	0	0,1962265	537098,55	4882482
13	8	2164718	1	0,0002512	0,1125	0,062052	0,0446	0	0,3760592	378590,05	6273309
14	8	2201350	1	0,0002512	0,1125	0,050987	0,0446	0	0,4295457	387927,58	3668685
15	8	4404193	1	0,0002512	0,1125	0,040629	0,0446	0	0,2954189	783412,13	8301076
16	8	2380281	1	0,0002512	0,1125	0,061951	0,0446	0	0,5371211	186475,61	3054199
17	8	14506000	1	0,0002512	0,1125	0,043235	0,0446	0	0,1627360	981982,62	12469291
18	8	46575258	1	0,0002512	0,1125	0,039091	0,0446	0	0,0543774	2191678,88	26849821

19	8	870373	1	0,0002512	0,1125	0,046842	0,0446	0	0,3943288	136245,02	3936240
20	8	1666582	1	0,0002512	0,1125	0,083381	0,0446	0	0,3994876	269402,16	2586405
21	8	-164810	1	0,0002512	0,1125	0,095110	0,0446	0	0,6732214	46138,64	1314562
22	8	35514404	1	0,0002512	0,1125	0,017717	0,0446	0	0,1269520	974042,06	13991364
23	8	7677817	1	0,0002512	0,1125	0,064075	0,0446	0	0,1035688	1125357,47	8498348
24	8	1312718	1	0,0002512	0,1125	0,036694	0,0446	0	0,4760554	461969,26	3102889
25	8	120461936	1	0,0002512	0,1125	0,039215	0,0446	0	0,0911615	5680468,87	70567961
26	8	235459	1	0,0002512	0,1125	0,189475	0,0446	0	0,4879619	333123,70	2781449
1	9	632092	1	0,0573559	0,1182	0,193591	0,0590	0	0,5796721	210496,13	2223257
2	9	6955422	1	0,0573559	0,1182	0,084741	0,0590	0	0,5111216	467594,56	3528416
3	9	819600	1	0,0573559	0,1182	0,158503	0,0590	0	0,2479043	158786,56	6395995
4	9	97330	1	0,0573559	0,1182	0,096945	0,0590	0	0,6903755	190370,26	2404878
5	9	10238352	1	0,0573559	0,1182	0,061153	0,0590	0	0,2948685	1446995,33	14237786
6	9	1857038	1	0,0573559	0,1182	0,093340	0,0590	0	0,3123815	1007535,59	7886593
7	9	800397	1	0,0573559	0,1182	0,071194	0,0590	0	0,1325249	858761,65	7735570
8	9	12553278	1	0,0573559	0,1182	0,067599	0,0590	0	0,1660330	1111955,29	8944459
9	9	4316480	1	0,0573559	0,1182	0,120842	0,0590	0	0,5487050	871991,15	5836926
10	9	51560659	1	0,0573559	0,1182	0,093684	0,0590	0	0,1195398	2390589,51	29242489
11	9	5567198	1	0,0573559	0,1182	0,107635	0,0590	0	0,1239517	679723,87	4829848
12	9	4324155	1	0,0573559	0,1182	0,103563	0,0590	0	0,2070670	775642,22	6181777
13	9	2144103	1	0,0573559	0,1182	0,094421	0,0590	0	0,3781093	490261,76	7587651
14	9	2115180	1	0,0573559	0,1182	0,069984	0,0590	0	0,4317339	441507,03	4391207
15	9	4249424	1	0,0573559	0,1182	0,051705	0,0590	0	0,2931508	758520,35	10010231
16	9	2308190	1	0,0573559	0,1182	0,100137	0,0590	0	0,5280463	309551,79	3831028
17	9	17192100	1	0,0573559	0,1182	0,046075	0,0590	0	0,1612763	1296893,36	14482743
18	9	51041607	1	0,0573559	0,1182	0,040848	0,0590	0	0,2144635	3608393,92	31830885
19	9	879003	1	0,0573559	0,1182	0,050197	0,0590	0	0,4145109	239020,53	4516137
20	9	1642838	1	0,0573559	0,1182	0,139754	0,0590	0	0,3816540	281887,80	3261805
21	9	-204269	1	0,0573559	0,1182	0,094505	0,0590	0	0,5602538	405249,42	1596732
22	9	39058534	1	0,0573559	0,1182	0,024355	0,0590	0	0,1169184	2361489,30	16657785
23	9	8065824	1	0,0573559	0,1182	0,067975	0,0590	0	0,1100368	1648059,09	10420913
24	9	829760	1	0,0573559	0,1182	0,053237	0,0590	0	0,4783228	426290,45	3799764
25	9	133920658	1	0,0573559	0,1182	0,057826	0,0590	0	0,0807690	4479763,45	82182734
26	9	340850	1	0,0573559	0,1182	0,240262	0,0590	0	0,5609547	204516,61	3451007
1	10	896478	1	0,0610628	0,0950	0,278652	0,0431	0	0,4653388	-232066,11	2453090
2	10	6509556	1	0,0610628	0,0950	0,114450	0,0431	0	0,4380660	94322,98	3597965
3	10	1459103	1	0,0610628	0,0950	0,201202	0,0431	0	0,1905172	-931384,05	6161491
4	10	246308	1	0,0610628	0,0950	0,103053	0,0431	0	0,6539282	35434,97	2237967
5	10	9234647	1	0,0610628	0,0950	0,062012	0,0431	0	0,2780171	674596,50	14671427
6	10	1446623	1	0,0610628	0,0950	0,151915	0,0431	0	0,2646652	-190782,85	8400940
7	10	636022	1	0,0610628	0,0950	0,108853	0,0431	0	0,1556634	-378170,92	7486192

8	10	11697404	1	0,0610628	0,0950	0,066179	0,0431	0	0,1551827	769810,31	9105648
9	10	3726149	1	0,0610628	0,0950	0,144040	0,0431	0	0,4894024	97384,45	5971500
10	10	51630529	1	0,0610628	0,0950	0,088391	0,0431	0	0,1165460	1819461,01	29242489
11	10	5780423	1	0,0610628	0,0950	0,074156	0,0431	0	0,1227235	23874,38	4886919
12	10	3492616	1	0,0610628	0,0950	0,133034	0,0431	0	0,1831033	110509,26	6467671
13	10	1459325	1	0,0610628	0,0950	0,078426	0,0431	0	0,3384222	162745,19	7997163
14	10	1518531	1	0,0610628	0,0950	0,083328	0,0431	0	0,4092093	283190,47	4637840
15	10	4121304	1	0,0610628	0,0950	0,069178	0,0431	0	0,2602345	-655031,75	10631854
16	10	2486634	1	0,0610628	0,0950	0,148428	0,0431	0	0,4373975	-173840,78	4043265
17	10	16517189	1	0,0610628	0,0950	0,050226	0,0431	0	0,1519821	891307,06	15092440
18	10	45658424	1	0,0610628	0,0950	0,064893	0,0431	0	0,0591133	166190,90	28976688
19	10	797932	1	0,0610628	0,0950	0,076806	0,0431	0	0,3642871	-195585,68	4832600
20	10	1643103	1	0,0610628	0,0950	0,193464	0,0431	0	0,3596574	-238985,00	3236548
21	10	339615	1	0,0610628	0,0950	0,106548	0,0431	0	0,5528368	47958,16	1633114
22	10	39569711	1	0,0610628	0,0950	0,020936	0,0431	0	0,0984944	1938782,61	17387287
23	10	5888697	1	0,0610628	0,0950	0,093961	0,0431	0	0,1248613	627701,41	10405660
24	10	1027519	1	0,0610628	0,0950	0,053494	0,0431	0	0,4525879	-156211,99	3934265
25	10	138402527	1	0,0610628	0,0950	0,078291	0,0431	0	0,0766946	2558587,60	86630248
26	10	206430	1	0,0610628	0,0950	0,175821	0,0431	0	0,4839270	113400,37	3406416
1	11	1423022	1	0,0690409	0,0937	0,284663	0,0591	1	0,4811225	-419675,10	2648933
2	11	6798649	1	0,0690409	0,0937	0,147011	0,0591	1	0,4110543	372407,50	4205565
3	11	2006958	1	0,0690409	0,0937	0,175031	0,0591	1	0,1901378	-321990,44	7407732
4	11	449436	1	0,0690409	0,0937	0,091428	0,0591	1	0,6911053	48558,69	2492365
5	11	9057007	1	0,0690409	0,0937	0,082309	0,0591	1	0,2710196	908188,00	17372551
6	11	2680112	1	0,0690409	0,0937	0,208824	0,0591	1	0,2487925	-1169394,87	9664273
7	11	1415501	1	0,0690409	0,0937	0,134128	0,0591	1	0,1703978	-923370,75	8239168
8	11	13680116	1	0,0690409	0,0937	0,084872	0,0591	1	0,1418226	242948,99	10530493
9	11	4339646	1	0,0690409	0,0937	0,136900	0,0591	1	0,4808650	2965,03	6818192
10	11	60499483	1	0,0690409	0,0937	0,085691	0,0591	1	0,1138695	2240569,17	33179152
11	11	6213168	1	0,0690409	0,0937	0,127985	0,0591	1	0,1229701	83176,72	5189065
12	11	3928181	1	0,0690409	0,0937	0,079878	0,0591	1	0,1781239	716055,81	7099677
13	11	2609966	1	0,0690409	0,0937	0,108942	0,0591	1	0,3354273	-110209,14	9117950
14	11	1809843	1	0,0690409	0,0937	0,093604	0,0591	1	0,4299301	-197424,64	5067418
15	11	4760385	1	0,0690409	0,0937	0,093428	0,0591	1	0,2367621	244473,05	12441687
16	11	2443126	1	0,0690409	0,0937	0,137693	0,0591	1	0,4606559	40337,25	4524858
17	11	15130153	1	0,0690409	0,0937	0,060839	0,0591	1	0,1474848	932954,00	16968377
18	11	53952732	1	0,0690409	0,0937	0,101660	0,0591	1	0,0532373	13054,50	34534904
19	11	1104556	1	0,0690409	0,0937	0,066767	0,0591	1	0,3665816	221870,70	5443269
20	11	2010026	1	0,0690409	0,0937	0,125768	0,0591	1	0,3288967	68412,85	3715154
21	11	73668	1	0,0690409	0,0937	0,102441	0,0591	1	0,5590020	166287,04	1788506
22	11	43437027	1	0,0690409	0,0937	0,053695	0,0591	1	0,0916278	1820312,96	20297847

23	11	7464223	1	0,0690409	0,0937	0,082678	0,0591	1	0,1420190	936254,28	11857684
24	11	1541388	1	0,0690409	0,0937	0,084266	0,0591	1	0,4161267	-317449,52	4629387
25	11	152727942	1	0,0690409	0,0937	0,084630	0,0591	1	0,0765356	5299388,35	99914614
26	11	634993	1	0,0690409	0,0937	0,170595	0,0591	1	0,4799783	99203,01	3881229

Fonte: Elaborado pelo autor