

**GESTÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA
NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS
DE PORTE MÉDIO DEPOIS DA LRF**

***THE FINANCIAL MANAGEMENT AND BUDGET
OF THE BRAZILIAN MEDIUM-SIZED
MUNICIPALITIES AFTER LRF***

***LA GESTIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA DE
LOS MUNICIPIOS BRASILEROS DE
TAMAÑO MEDIO DESPUÉS DE LA LRF***

WILLSON GERIGK

Mestre em Contabilidade,
Professor de Ciências Contábeis (UNICENTRO)

ADEMIR CLEMENTE

Pós-doutor pela Universidade de Londres,
Professor do Mestrado em Contabilidade (UFPR)

MARINÊS TAFFAREL

Mestre em Contabilidade,
Professora de Ciências Contábeis (UNICENTRO)

RESUMO

O objetivo deste artigo é verificar o comportamento da gestão pública municipal depois do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e nos períodos subsequentes à sua vigência. A amostra é formada pelos municípios brasileiros que, no exercício de 1998, apresentavam população entre 100 mil e 1 milhão de habitantes. O período de análise compreende os exercícios de 1998, 2000, 2004 e 2008. A metodologia aplicada caracteriza a pesquisa como descritiva, bibliográfica e documental. A abordagem do problema é quantitativa, com emprego da técnica estatística de diferenças de médias. Conclui-se que a vigência da LRF impactou positivamente a gestão dos municípios brasileiros de porte médio e que, nas gestões seguintes à sua vigência, houve maior controle sobre a execução orçamentária municipal.

Palavras-chave: municípios brasileiros, gestão financeira municipal, Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

This paper aims at investigating the behavior of municipal public administration since the advent of the Fiscal Responsibility Law (LRF) and subsequent periods. The sample comprises the municipalities that in fiscal year of 1998 had population between 100,000 and 1 million inhabitants. The period of analysis covers the fiscal years of 1998, 2000, 2004 and 2008. The methodology is characterized as descriptive, bibliographical and documental. The approach is quantitative, employing the statistical technique of mean differences. We conclude that the LRF presented positive impact on the management of medium-sized municipalities and that the administrations following the LRF enactment presented better control over the municipal budget execution.

Keywords: *brazilian municipalities, municipal financial management, Fiscal Responsibility Law.*

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es investigar el comportamiento de la administración pública municipal desde el advenimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) para los períodos subsiguientes de validez. La muestra se compone de los municipios que en el año fiscal 1998 tenía una población entre 100.000 y 1 millón de habitantes. El período de análisis abarca los años 1998, 2000, 2004 y 2008. La metodología se caracteriza por ser una investigación descriptiva literatura, y de los documentos. El enfoque es un problema cuantitativo, empleando la técnica estadística de las diferencias de medias. Llegamos a la conclusión de que la duración de la LRF ha impactado positivamente la gestión de los municipios de tamaño medio y que la administración siguiente al de su duración fue mayor control sobre la ejecución del presupuesto municipal.

Palabras claves: *municipios brasileños, gestión financiera municipal, Ley de Responsabilidad Fiscal.*

1 INTRODUÇÃO

A administração pública no Brasil, nos últimos anos, vem convivendo com profundas mudanças de ordem financeira, estrutural e comportamental. Um dos principais fatores que contribuiu para esse processo é a aprovação da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que foi instituída com o objetivo de disciplinar a administração pública em todos os níveis de governo, buscando o controle, normalização e fiscalização dos gestores públicos. Dentre os principais objetivos da LRF, destaca-se o combate aos déficits crônicos da administração pública brasileira, por intermédio do aprimoramento do processo de planejamento, de maior rigidez na execução dos orçamentos e do controle do endividamento.

Ao impor normas de planejamento e controle mais completas e rigorosas, a LRF contribuiu para que a contabilidade pública amplie sua utilidade informacional e atue como sistema de apoio fundamental ao processo decisório dos gestores públicos e de acompanhamento de resultados. Para Jund (2008, p. 04), as exigências da LRF “[...] fizeram com que a Contabilidade Governamental deixasse de ficar restrita [...] ao objetivo da prestação de contas.” A partir desse fato, o gestor público passou a ter de estudar formas que permitam o controle efetivo do governo, com o objetivo de buscar sempre a transparência das demonstrações contábeis e financeiras, a fim de que todos os cidadãos possam compreender a ação dos governantes.

No Brasil, a Constituição Federal assegura aos municípios capacidade tributária plena, além de garantir-lhes participações nas receitas tributárias dos Estados e da União. Os municípios de menor porte apresentam maior dependência em relação às transferências constitucionais provenientes dos Estados e da União, em decorrência de menor capacidade de geração de receitas próprias. Os municípios de maior porte mostram capacidade de arrecadação mais expressiva e, conseqüentemente, menor dependência financeira relativamente aos Estados e a União, conjuntamente.

Entretanto, os municípios brasileiros de porte médio, apesar de contarem com maior capacidade de arrecadação, demonstram pesadas e crescentes demandas por serviços públicos, o que os obriga a aplicar quase a totalidade de seus recursos na manutenção de estruturas operacionais básicas (pessoal e outras despesas correntes). Tais estruturas atingem elevada complexidade, exigindo dos gestores municipais enorme capacidade administrativa, operacional e financeira.

Os municípios brasileiros de porte médio, para fins desta pesquisa, são os que possuem população entre 100 mil e 1 milhão de habitantes. A tabela 1 destaca características relevantes desse segmento e permite a comparação com o total de municípios.

TABELA 1 – CARACTERÍSTICAS DOS MUNICÍPIOS

BRASILEIROS DE PORTE MÉDIO (BASE 2008)

CARACTERÍSTICAS	MUNICÍPIOS	PORTE MÉDIO
quantidade	5.563	239
população – em milhões de habitantes	184	63
orçamento <i>per capita</i>	1.381,09	1.313,97
transferências dos Estados em relação às receitas totais	23,36%	26,00 %

transferências da União em relação às receitas totais	17,90%	11,62%
receitas tributárias em relação às receitas totais	17,45%	18,45%
gastos com pessoal em relação às receitas correntes	40,08%	40,45%
outras despesas de manutenção em relação às receitas correntes	40,64%	39,70%
investimentos em relação às despesas totais	12,69%	11,93%

FONTE: Os autores (2010).

Os municípios de porte médio representam aproximadamente 5% do número total, mas congregam mais de um terço da população brasileira. Seu valor orçamentário *per capita* é pouco inferior à média. São relativamente mais aquinhoados com transferências dos Estados, menos beneficiados com transferências da União e apresentam capacidade tributária pouco superior à média dos municípios. Os gastos com pessoal como proporção das receitas correntes se situam levemente acima da média, enquanto apresentam pequena economia em relação a outras despesas com manutenção. Para os municípios de porte médio, a participação dos investimentos nas despesas totais se posiciona abaixo da média, o que revela capacidade relativamente reduzida de ampliar e melhorar os serviços públicos.

Em consonância com as alterações observadas na economia global, a administração pública de todas as esferas tem buscado abandonar o enfoque exclusivamente legalista e emprestar maior importância aos resultados (OSBORNE; GAEBLER, 1995).

Apesar de a administração pública no Brasil ter concluído, no final de 2008, dois mandatos municipais sob a vigência da LRF, ainda não são claras as mudanças proporcionadas pela lei, nem mesmo se essas modificações realmente ocorreram. Então, diante da relevância das finanças públicas e da importância econômica dos municípios brasileiros de porte médio, o presente artigo busca responder ao seguinte questionamento: que impactos a LRF provocou sobre a gestão financeira dos municípios brasileiros de porte médio?

O objetivo geral é identificar o comportamento da gestão pública municipal diante do advento da LRF e nos períodos subsequentes à sua vigência, nos municípios brasileiros com população entre 100 mil e 1 milhão de habitantes. O presente artigo é composto de cinco seções. Após a introdução, aborda-se a fundamentação teórica. Em seguida, apresenta-se a metodologia utilizada. Na outra seção, são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa empírica. Por fim, apresenta-se a conclusão.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Os fundamentos teóricos apresentados a seguir se referem à administração pública municipal, à gestão financeira municipal e à LRF.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E GESTÃO FINANCEIRA MUNICIPAL

Os objetivos dos entes públicos (Federal, estaduais e municipais) são atender às necessidades da população, as quais são crescentes, mediante a administração dos recursos públicos. Segundo Bobbio (1998 apud MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 61), a administração pública

[...] designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal.

Para Meirelles (2003, p. 63), o governo é responsável pela condução dos negócios públicos, utilizando os poderes e órgãos que o integram para atingir os objetivos dele. O autor afirma, também: “A Administração é o instrumental de que dispõem o Estado para pôr em prática suas opções de Governo.” (Ibid., p. 64). Assim, o Estado, que tem a responsabilidade de atender às demandas da sociedade, com serviços públicos de qualidade, os realiza por meio da administração pública.

O município, como unidade político-administrativa, surgiu com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica sobre as cidades conquistadas. Os vencidos ficavam sujeitos, desde a anexação, às imposições do Senado, mas, em troca da fiel obediência às leis romanas, a República concedia-lhes certas prerrogativas, que variavam de simples direitos privados até ao privilégio político de eleger seus governantes e dirigir suas cidades (MEIRELLES, 2003, p. 31-32).

Na opinião de Slomski (2003), os municípios, no Brasil, existem desde o período colonial e tiveram na Constituição de 1988 seu ápice no que diz respeito à autonomia. Para Menezes (2002), o município é reconhecido como a instituição que pode levar de forma mais eficiente e eficaz a presença do poder público ao interior do País, além de poder desempenhar o papel de agente do desenvolvimento econômico local.

Matias e Campello (2000) corroboram esse entendimento afirmando que é no município, a menor unidade administrativa da Federação, onde se apresentam as condições mais adequadas para que seja formado um quadro nacional democrático e onde são geradas as situações mais favoráveis para intervenção. O poder público local está mais próximo dos problemas e é suscetível a controle mais direto da sociedade. Para atender às demandas e aos anseios da população, as administrações municipais prestam serviço público, direta ou indiretamente, respeitando suas competências e seus limites territoriais.

A gestão pública envolve a interpretação de objetivos a fim de transformá-los em ação organizacional por meio do planejamento, da organização, da direção e do controle, devendo ser entendida como o conjunto de ideias, atitudes, normas e processos que determinam o modo de distribuir e exercer a autoridade política, e de atender aos interesses públicos (MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 5). A função da gestão pública é disponibilizar os serviços públicos necessários à população, mediante a execução do orçamento público. Em relação aos municípios, a gestão está associada às questões de interesse local e abrange aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais.

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

2.2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

Até 1929 a gestão econômica exigia orçamentos equilibrados, despesas nunca maiores do que as receitas. O poder público possuía funções limitadas, e predominava o pensamento clássico da economia política. Com a crise de 1929, que levou à depressão mundial, com falências em série e desemprego generalizado, foi colocado em prática o modelo keynesiano, pensado para combater a crise, que se baseava no déficit governamental. Os gastos deficitários estimularam a atividade econômica, atenuando as frequentes crises da economia de mercado e garantiram investimentos em infraestrutura, modelo que perdurou até a década de 80 (TOLEDO JR.; ROSSI, 2005, p. 7-8).

Na metade da década de 80, entrou em crise o modelo político do Estado Provedor do Bem-Estar Social (*Welfare State*), com base no modelo keynesiano. Tornaram-se evidentes as insuficiências das concepções que enxergavam no Estado o provedor direto do bem-estar da população, incluindo o emprego. Desencadeou-se um processo no sentido de repensar a administração pública, tendo como referência as reais possibilidades orçamentárias, bem como suas finalidades principais (MATIAS-PEREIRA, 2006, p. 95).

Na década de 80, o Brasil passou por uma transição de regime político, com o afastamento dos militares. No encerramento do período militar, em 1984, a situação econômica e financeira do País era gravíssima. O primeiro governo civil, após o período militar foi marcado por vários planos econômicos visando controlar a inflação e fomentar o crescimento econômico, os quais não deram resultados. O segundo governo civil também instituiu planos econômicos sem sucesso, não conseguindo conter a inflação nem promover o crescimento econômico. Como agravante, houve o *impeachment* do presidente. O vice-presidente assumiu em 1992, afirmando que o combate à inflação deveria começar pelo controle do déficit público e de outras reformas necessárias, como a administrativa. As medidas adotadas pelo Plano Real promoveram a estabilidade econômica no País e a derrubada da inflação, o que garantiu a eleição de seu idealizador em 1994 (NASCIMENTO, 2006).

Nas duas gestões presidenciais subsequentes (1995 a 2002), foram promovidas várias reformas visando ao fortalecimento da economia, das finanças públicas e da estrutura do Estado brasileiro com o objetivo de adaptá-lo às novas realidades da economia mundial, tais como reforma administrativa e previdenciária, desregulamentação de mercados, flexibilização das regras de contratação de mão de obra, privatizações (NASCIMENTO, 2006). Foram criados e regulamentados os programas de Estabilidade Fiscal (PEF), Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, medidas que objetivavam manter a estabilidade fiscal.

A tarefa de tornar o Estado menos caro e eficiente exige um maior controle dos gastos públicos e uma maior transparência na aplicação dos recursos. O Brasil, como outros países, vem desenvolvendo medidas para alcançar um Estado menor, mais ágil e inteligente. A proposta da elaboração e aprovação da LRF surgiu nesse contexto (MATIAS-PEREIRA, 2006, p. 306).

Depois de maio de 2000, o plano de estabilização fiscal recebeu um reforço importante, com a promulgação da Lei Complementar nº 101, a LRF, com o objetivo de intensificar o controle da dívida pública, expandido as premissas do Plano Real a todas as esferas de governo. Com o equilíbrio das contas públicas, Estados e municípios, assim como o governo federal, foram inseridos em um programa de desenvolvimento autossustentável, o que implica restringir os gastos de acordo com as receitas (NASCIMENTO, 2006, p. 31).

Segundo Nascimento e Debus (2002), a LRF traz uma nova noção de equilíbrio para as contas públicas: o equilíbrio das contas primárias, traduzido no resultado primário equilibrado. Significa, em outras palavras, que o equilíbrio a ser buscado é o equilíbrio autossustentável, ou seja, o que prescinde de operações de crédito, portanto não implica aumento da dívida pública. Para os autores, a dívida pública é o principal problema de ordem macroeconômica enfrentado pelo País nos últimos tempos, em todos os níveis de governo, e o controle da dívida pública é um dos principais motivos para a adoção de uma lei como a LRF.

A LRF, segundo Nascimento e Debus (2002), Toledo Jr. e Rossi (2005), além de Nascimento (2006), incorpora alguns princípios e normas decorrentes de experiências internacionais aplicadas à correção de problemas semelhantes. No quadro 1, são apresentadas as principais características das experiências internacionais sobre ajuste fiscal.

QUADRO 1 – PRINCIPAIS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS
SOBRE AJUSTE FISCAL

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS
Fundo Monetário Internacional – <i>Fiscal Transparency</i>	1 Transparência dos atos que envolvam atividades fiscais passadas, presentes e programadas ou futuras. 2 Reforça o planejamento. 3 Informações orçamentárias apresentadas periodicamente aumentando a publicidade e a prestação de contas.
Comunidade Econômica Europeia – Tratado de <i>Maastricht</i>	1 Critério para verificação da sustentabilidade financeira dos Estados membros. 2 Comprometimento dos membros com metas fiscais e com déficits fiscais excessivos.

	3 Metas orçamentárias e para o endividamento, monitoradas por uma comissão.
Nova Zelândia – <i>Fiscal Responsibility Act</i>	1 O Executivo tem liberdade para orçar e gastar, porém exige-se forte transparência sobre esses itens. 2 Redução das dívidas públicas a níveis prudentes. 3 Alcançar e manter níveis de patrimônio líquido para enfrentar possíveis riscos fiscais. 4 Gerenciamento dos riscos fiscais existentes.
EUA – <i>Budget Enforcement Act</i>	1 Aplicado apenas ao governo federal. 2 Congresso fixa metas de superávit, e os mecanismos de controle seguem as regras do <i>Budget Enforcement Act</i> . 3 <i>Sequestration</i> : limitação de empenho para garantir limites e metas orçamentárias. 4 Compensação orçamentária: atos que levem ao aumento das despesas devem ser compensados com redução de outras despesas ou aumento de receitas.

FONTE: Adaptação de Nascimento e Debus (2002); Toledo Jr. e Rossi (2005) e Nascimento (2006).

A gestão fiscal responsável é caracterizada pela fiel observância dos preceitos constitucionais e legais, resultando na correta aplicação dos recursos pelas entidades públicas nos três níveis de governo, nos três poderes e no Ministério Público. Em resumo, a LRF tem por objetivo prevenir os déficits nas contas públicas, manter sob controle o nível de endividamento público, impedindo que os gestores assumam obrigações e encargos sem a correspondente fonte de receita ou redução da despesa, pois impõe a imediata correção dos desvios na conduta fiscal, com a finalidade de assegurar o equilíbrio permanente das finanças públicas.

2.3 GESTÃO FINANCEIRA E LRF

A gestão pública envolve a interpretação de objetivos a fim de transformá-los em ações por meio do planejamento, da organização, da direção e do controle. Compreende o conjunto de ideias, atitudes, normas e processos que determinam a forma de distribuir e de exercer a autoridade política e de se atenderem aos interesses públicos (MATIAS-PEREIRA, 2007).

Para Silva (2004, p. 179), a gestão pública está relacionada com “[...] os processos que visam à obtenção, transformação, circulação, aplicação e consumo de bens com o fito de atingir a finalidade proposta pela administração”.

A função da gestão pública é disponibilizar os serviços necessários à população, mediante a execução orçamentária. Em relação aos municípios, a gestão está associada às questões de interesse local e abrange aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais. Segundo D’Auria, (1962, p. 63), as finanças públicas

[...], em sua vasta e ilimitada atuação, enfrentam e resolvem os problemas de natureza econômica que se desencadeiam da função de governo, donde se conclui que a função financeira se enquadra na ordem política e econômica do Estado.

Matias e Campello (2000, p. 40), afirmam que “[...] finanças públicas referem-se ao conjunto de problemas relacionados ao processo de receitas-despesas governamentais e dos fluxos monetários.”

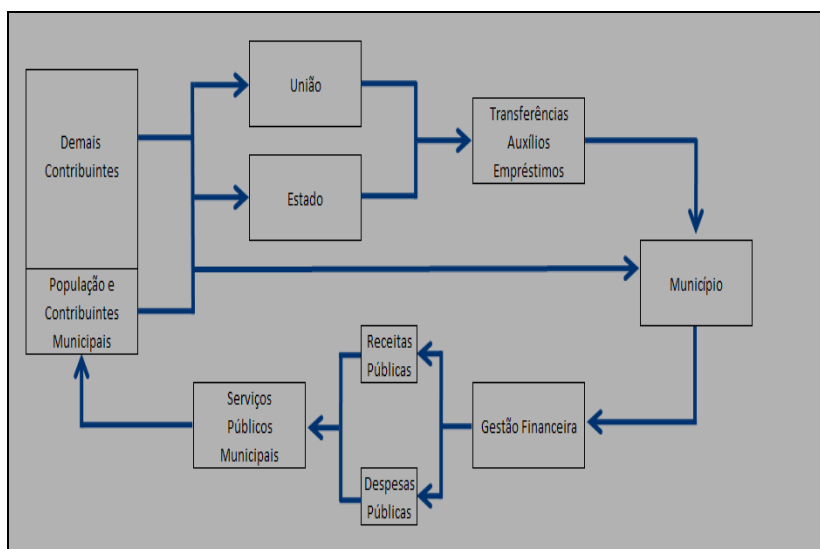
Os entes públicos possuem a responsabilidade de viabilizar o funcionamento dos serviços públicos essenciais demandados pela coletividade. Para atingir esse objetivo, necessitam de recursos financeiros, que são obtidos por meio de várias fontes. O custeio das necessidades públicas realiza-se por meio da transferência de parcelas dos recursos dos indivíduos e das empresas para os governos, completando assim o círculo financeiro entre sociedade e Estado (MATIAS-PEREIRA, 2006, p. 133-134). Essa relação é a principal preocupação das finanças públicas. Segundo o mesmo autor, o objeto precípua das finanças públicas é a atividade fiscal desempenhada com o propósito de obter e aplicar recursos para o custeio dos serviços disponibilizados aos cidadãos, sendo orientada segundo duas direções: a) política tributária, que se

materializa na captação de recursos, para atendimento das funções da administração pública; b) política orçamentária, que se refere especificamente aos gastos, ou seja, aos atos e medidas relacionados com a forma da aplicação dos recursos, levando em consideração a dimensão e a natureza das atribuições do poder público, bem como a capacidade e a disposição para seu financiamento pela população.

No âmbito municipal, a gestão financeira refere-se aos procedimentos empregados na obtenção e administração dos recursos financeiros (receitas públicas), necessários para a realização dos serviços públicos e dos programas de interesse local, que constam no orçamento municipal e são executados ou desenvolvidos por intermédio das despesas públicas. Os municípios, para o desempenho de suas atividades e realização de seus fins, precisam obter meios financeiros, pela exploração de seu patrimônio, pelas contribuições representadas pelos tributos municipais e pela participação nas receitas do governo estadual e da União. Essa atividade que os municípios desenvolvem para atendimento das necessidades públicas é denominada, por Silva (2004) gestão e administração financeira e consiste em obter, criar, gerir e despender os recursos financeiros indispensáveis àquelas necessidades.

A gestão financeira preocupa-se com os recursos financeiros para o desenvolvimento das atividades inerentes à administração pública municipal, tanto no que se refere às atividades-meio como às atividades-fim, que devem ser geridas pelo ente local. Na figura 1, é apresentado o ciclo da gestão financeira municipal.

FIGURA 1 – CICLO DA GESTÃO FINANCEIRA MUNICIPAL



FONTE: Os autores (2010).

A gestão financeira municipal é baseada na relação entre receitas e despesas: as receitas são administradas com a finalidade de prover a realização dos serviços públicos municipais, que são efetivados por meio das despesas. Nos pequenos municípios, as receitas que têm origem em seu espaço geográfico, tributos municipais, são geralmente menos expressivas do que as participações constitucionais nas receitas federais e estaduais.

Os munícipes contribuem diretamente para as receitas do município, por meio dos cobrados, assim como com os demais contribuintes para as receitas da União e dos Estados. Tais tributos,

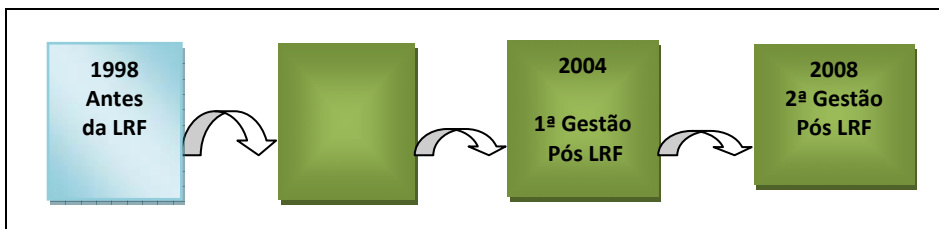
contribuições e serviços são, em parte, repassadas aos municípios na forma de transferências (constitucionais ou voluntárias) ou, ainda, na forma de empréstimos.

3 METODOLOGIA

A metodologia aplicada caracteriza a pesquisa como descritiva quanto aos objetivos. Os procedimentos foram realizados por meio de pesquisa bibliográfica e documental. A abordagem do problema é quantitativa, com o emprego da técnica estatística de análise de diferenças de médias. O universo da pesquisa compreende os municípios brasileiros com população entre 100 mil e 1 milhão de habitantes. A amostra é constituída pelos municípios que se encontravam nessa faixa populacional, no exercício de 1998, totalizando 168. Os dados relevantes são analisados para esses municípios no final das três gestões, propiciando, dessa forma, a possibilidade de comparação.

Os dados utilizados foram coletados na base Finanças do Brasil (FINBRA), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que apresenta as contas públicas de Estados e municípios brasileiros. O período de análise é mostrado na figura 2.

FIGURA 2 – ESTÁTICA COMPARATIVA ADOTADA NA PESQUISA



FONTE: Os autores (2010).

As variáveis empregadas referem-se aos indicadores de gestão apresentados no quadro 1, por meio das quais se analisaram a liquidez, a situação financeira, o resultado orçamentário e o comprometimento, além da aplicação das receitas correntes, possibilitando demonstrar o desempenho dos municípios estudados.

QUADRO 2 – VARIÁVEIS DA PESQUISA

VARIÁVEIS DE GESTÃO	FÓRMULA	INDICAÇÃO
Liquidez imediata (LI)	$LI = \frac{\text{Disponibilidades}}{\text{Passivo Financeiro}}$	Disponibilidades em relação às obrigações financeiras de curto prazo.
Liquidez geral (LG)	$LG = \frac{\text{Ativo Financeiro}}{\text{Passivo Financeiro} + \text{Passivo Permanente}}$	Recursos financeiros (disponibilidades + créditos) em relação às obrigações totais.
Índice de investimento próprio (IIP)	$IIP = \frac{\text{Desp. Investimentos} - \text{Rec. de Capital}}{\text{Receitas Correntes}}$	Montante das receitas correntes aplicadas em novos investimentos públicos.
Índice de encargos da dívida (IED)	$IED = \frac{\text{Desp. Juros} + \text{Desp. Amortizações}}{\text{Receitas Correntes}}$	Montante das receitas correntes empregadas nos encargos da dívida pública.
Índice de poupança própria (IPP)	$IPP = \frac{\text{Superávit Corrente}}{\text{Receitas Correntes}}$	Porcentual de poupança das receitas correntes, conseguido na execução orçamentária.
Índice de superávit do orçamento corrente (ISOC)	$ISOC = \frac{\text{Receitas Correntes} - \text{Despesas Correntes}}{\text{Despesas Orçamentárias Totais}}$	Porcentual das despesas orçamentárias custeadas pelo superávit do orçamento corrente.

FONTE: Adaptado de Matias e Campello (2000); Kohama (2000); Andrade (2007).

Para verificar se existem evidências de alteração no comportamento das médias das variáveis de gestão nos municípios brasileiros de porte médio, diante do advento da LRF e nos dois períodos administrativos subsequentes a sua vigência, formularam-se as seguintes hipóteses estatísticas:

Vigência da LRF	$H_0 : \mu_{1998} = \mu_{2000}$, a média do período de 1998 é igual à média observada em 2000. $H_1 : \mu_{1998} \neq \mu_{2000}$, a média do período de 1998 é diferente da média do período de 2000.
1ª Gestão pós LRF	$H_0 : \mu_{2000} = \mu_{2004}$, a média do período de 2000 é igual à média observada em 2004. $H_1 : \mu_{2000} \neq \mu_{2004}$, a média do período de 2000 é diferente da média observada em 2004.
2ª Gestão pós LRF	$H_0 : \mu_{2004} = \mu_{2008}$, a média do período de 2004 é igual à média observada em 2008. $H_1 : \mu_{2004} \neq \mu_{2008}$, a média do período de 2004 é diferente da média observada em 2008.

Os testes de hipótese foram realizados com nível de significância de 5%.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção, os resultados são apresentados e analisados, assim como são efetuados os testes das hipóteses da pesquisa.

4.1 ANÁLISE DOS EXERCÍCIOS DE 1998 E 2000

A primeira hipótese refere-se aos exercícios de 1998 e 2000, objetivando verificar se as variáveis estudadas se modificaram significativamente com a vigência da LRF. Os resultados obtidos constam da tabela 2.

TABELA 2 – TESTE DE DIFERENÇA DE MÉDIAS ENTRE OS EXERCÍCIOS DE 1998 E 2000

VARIÁVEIS DE GESTÃO	EXERCÍ- CIOS	MÉDIAS GRUPOS	ESTATÍS- TICA		ESTATÍS- TICA		df
			F	SIG. (0,05)	t	SIG. (0,05)	
Liquidez imediata (LI)	1998	0,2776	21,5808	0,0000	-3,6960	0,0003	334,00
	2000	0,5940			-3,6960		221,35
Liquidez geral (LG)	1998	0,1860	4,9502	0,0268	-1,2379	0,2166	334,00
	2000	0,2222			-1,2379		316,65
Índice de investimento próprio (IIP)	1998	0,0779	9,4025	0,0023	0,9290	0,3536	334,00
	2000	0,0695			0,9290		255,41
Índice de encargos da dívida (IED)	1998	0,0386	19,4576	0,0000	4,5093	0,0000	334,00
	2000	0,0241			4,5093		254,41
Índice de poupança própria (IPP)	1998	0,0504	3,9000	0,0491	-3,8291	0,0002	334,00
	2000	0,1117			-3,8291		239,52
Índice de superávit do orçamento corrente (ISOC)	1998	0,0592	0,9298	0,3356	-5,0546	0,0000	334,00
	2000	0,1155			-5,0546		329,96

FONTE: Os autores (2010).

Como se observa, a estatística F da variável índice de superávit do orçamento corrente é igual a 0,9298 com significância de 0,3356. Assim, assume-se que a variável foi extraída de populações com a mesma variância, mas, para as demais variáveis, rejeita-se tal suposição. Nesse

caso, deve ser analisada a segunda linha da estatística t , para testar a hipótese de igualdade das médias das variáveis entre os exercícios estudados.

A variável indicativa de liquidez imediata apresenta estatística t igual a -3,6960 e significância igual a 0,0003, demonstrando que existem diferenças significativas entre as médias dos exercícios de 1998 e 2000. Os resultados das variáveis índice de encargos da dívida, índice de poupança própria e índice de superávit do orçamento corrente, de forma semelhante, revelam a existência de diferenças entre as médias de 1998 e 2000.

Os resultados obtidos para as variáveis liquidez geral e índice de investimento próprio, com estatística t igual -1,2379 e 0,9290, bem como significâncias iguais a 0,2167 e 0,3538, respectivamente, implicam não rejeitar a hipótese nula de igualdade entre as médias dessas variáveis para os municípios brasileiros de porte médio.

4.2 ANÁLISE DOS EXERCÍCIOS DE 2000 E 2004

A comparação entre os exercícios de 2000 e 2004 busca observar o comportamento da gestão financeira dos municípios de porte médio no período imediato após a LRF. Os resultados são mostrados na tabela 3.

TABELA 3 – TESTE DE DIFERENÇA DE MÉDIAS ENTRE OS EXERCÍCIOS DE 2000 E 2004

VARIÁVEIS DE GESTÃO	EXERCÍCIOS	MÉDIAS	ESTA-TÍSTICA	SIG.	ESTA-TÍSTICA	SIG.	df
		GRUPOS	F	(0,05)	t	(0,05)	
Liquidez imediata (LI)	2000	0,5940	7,4652	0,0066	-2,1110	0,0355	334,00
	2004	2,4916			-2,1110	0,0362	169,61
Liquidez geral (LG)	2000	0,2222	7,4685	0,0066	-3,3074	0,0010	334,00
	2004	0,4246			-3,3074	0,0011	220,21
Índice de investimento próprio (IIP)	2000	0,0695	5,6539	0,0180	-1,3790	0,1688	334,00
	2004	0,0771			-1,3790	0,1689	322,51
Índice de encargos da dívida (IED)	2000	0,0241	0,4340	0,5105	-1,2923	0,1971	334,00
	2004	0,0268			-1,2923	0,1971	333,06
Índice de poupança própria (IPP)	2000	0,1117	11,2339	0,0009	-6,6073	0,0000	334,00
	2004	0,1674			-6,6073	0,0000	300,21
Índice de superávit do	2000	0,1155	5,9378	0,0153	-6,5119	0,0000	334,00

orçamento corrente (ISOC)						
	2004	0,1765		-6,5119	0,0000	313,58

FONTE: Os autores (2010).

Como se observa na tabela 3, a estatística *F* da variável índice de encargos da dívida igual a 0,4340 e significância de 0,5105, demonstra que a variável é extraída de populações com a mesma variância, porém, para as demais variáveis rejeita-se tal suposição.

De acordo os resultados obtidos, as variáveis liquidez imediata, liquidez geral, índice de poupança própria e índice de superávit do orçamento corrente apresentam valores da estatística *t* superiores ao valor crítico. Dessa forma, aceita-se, para essa variáveis, que existem diferenças significativas entres as médias dos exercícios de 2000 e 2004, nos municípios brasileiros com população entre 100 mil e 1 milhão de habitantes. As variáveis índice de investimento próprio e índice de encargos da dívida com valores da estatística *t* de -1,3790 e -1,2923, assim como significância de 0,1688 e 0,1971, respectivamente, apresentam igualdade de médias entre os exercícios de 2000 e 2004.

4.3 ANÁLISE DOS EXERCÍCIOS DE 2004 E 2008

A terceira comparação envolve os exercícios de 2004 e 2008, tendo por finalidade verificar o comportamento das variáveis estudadas na segunda gestão após LRF. A tabela 4 apresenta os resultados obtidos.

TABELA 4 – TESTE DE DIFERENÇA DE MÉDIAS ENTRE OS EXERCÍCIOS DE 2004 E 2008

VARIÁVEIS DE GESTÃO	EXER- CÍCIOS	MÉDIAS	ESTA- TÍSTICA	SIG.	ESTA- TÍSTICA	SIG.	<i>df</i>
		GRUPOS	<i>F</i>	(0,05)	<i>t</i>	(0,05)	
Liquidez imediata (LI)	2004	2,4916	1,2745	0,2597	-0,0864	0,9312	334,00
	2008	2,5740			-0,0864		210,14
Liquidez geral (LG)	2004	0,4246	1,8270	0,1774	-2,2623	0,0243	334,00
	2008	0,5933			-2,2623		325,91
Índice de investimento próprio (IIP)	2004	0,0771	5,7963	0,0166	1,0157	0,3105	334,00
	2008	0,0716			1,0157		326,48
Índice de encargos da dívida (IED)	2004	0,0268	0,4564	0,4998	-1,2051	0,2290	334,00
	2008	0,0291			-1,2051		332,86

Índice de poupança própria (IPP)	2004	0,1674	2,9108	0,0889	-2,9573	0,0033	334,00
	2008	0,1893			-2,9573	0,0033	327,85
Índice de superávit do orçamento Corrente (ISOC)	2004	0,1765	4,1346	0,0428	-2,8396	0,0048	334,00
	2008	0,2020			-2,8396	0,0048	322,80

FONTE: Os autores (2010).

Como se observa na tabela 4, a estatística F das variáveis liquidez imediata, índice de investimento próprio e índice de encargos da dívida apresenta significância maior que o nível estabelecido, demonstrando que essas variáveis não apresentam diferenças significativas entre as médias de 2004 e 2008.

Os resultados obtidos para os indicadores de liquidez geral, índice de poupança própria e índice de superávit do orçamento corrente, revelam que as diferenças entre os exercícios de 2004 e 2008 são estatisticamente significativas.

4.4 RESUMO DOS RESULTADOS

O quadro 3 apresenta os resultados dos testes das hipóteses a respeito da influência da LRF sobre o comportamento das variáveis de gestão dos municípios brasileiros de porte médio.

QUADRO 3 – RESUMO DOS TESTES DE HIPÓTESES

VARIÁVEIS DE GESTÃO	HIPÓTESES		
	vigência LRF	1ª gestão pós LRF	2ª gestão pós LRF
	(1998 e 2000)	(2000 e 2004)	(2004 e 2008)
Liquidez imediata (LI)	$H_1 : \mu_{1998} \neq \mu_{2000}$	$H_1 : \mu_{2000} \neq \mu_{2004}$	$H_0 : \mu_{2004} = \mu_{2008}$
Liquidez geral (LG)	$H_0 : \mu_{1998} = \mu_{2000}$	$H_1 : \mu_{2000} \neq \mu_{2004}$	$H_1 : \mu_{2004} \neq \mu_{2008}$
Índice de investimento próprio (IIP)	$H_0 : \mu_{1998} = \mu_{2000}$	$H_0 : \mu_{2000} = \mu_{2004}$	$H_0 : \mu_{2004} = \mu_{2008}$
Índice de encargos da dívida (IED)	$H_1 : \mu_{1998} \neq \mu_{2000}$	$H_0 : \mu_{2000} = \mu_{2004}$	$H_0 : \mu_{2004} = \mu_{2008}$
Índice de poupança própria (IPP)	$H_1 : \mu_{1998} \neq \mu_{2000}$	$H_1 : \mu_{2000} \neq \mu_{2004}$	$H_1 : \mu_{2004} \neq \mu_{2008}$

Índice de superávit do orçamento	$H_1 : \mu_{1998} \neq \mu_{2000}$	$H_1 : \mu_{2000} \neq \mu_{2004}$	$H_1 : \mu_{2004} \neq \mu_{2008}$
Corrente (ISOC)			

FONTE: Os autores (2010).

De acordo com o quadro 3, o índice de liquidez imediata, que representa o montante de recursos disponíveis em relação às obrigações de curto prazo é estatisticamente diferente para os exercícios anteriores à LRF (1998 e 2000), e o impacto ocorre ainda na primeira gestão. A liquidez imediata, conforme as tabelas 2, 3 e 4, era 27%, em 1998; no exercício de 2000, seu valor se elevou mais do que duas vezes e passou para 59%. No último exercício da primeira gestão depois da vigência da LRF (2004), passou para aproximadamente 249%; no exercício de 2008, ficou em torno de 257%. Torna-se perceptível que, mesmo se mostrando crescente em todo o período analisado, o referido indicador é bem mais elevado após a LRF, quando comparado com as médias dos exercícios anteriores à referida lei.

O índice de liquidez geral, que se refere ao montante de recursos financeiros em relação às obrigações totais, embora seja crescente para todos os exercícios analisados, apresenta-se estatisticamente diferente para os exercícios posteriores à LRF. O índice de investimento próprio, relativo ao montante das receitas correntes aplicadas em novos investimentos públicos oscila entre 6% e 7%, em todo o período analisado. De acordo com os resultados obtidos, o referido indicador não demonstra nenhum impacto da LRF.

Apesar de os resultados mostrarem que o índice de encargos da dívida diminuiu de 0,038, em 1998, para 0,024, no ano de 2000, e essas médias serem estatisticamente significativas, nos exercícios sob a vigência da LRF (2004 e 2008), o referido indicador, mesmo se mostrando crescente, não apresenta modificações significativas do ponto de vista estatístico.

O Índice de poupança própria é crescente em todo o período analisado. Como se observa nas tabelas 2, 3 e 4, em 1998, a média para essa variável era de aproximadamente 5%; em 2000, seu montante se elevou para 11%; em 2004 atingiu em torno de 16%; em 2008, 18%. De acordo com as análises, as referidas médias são estatisticamente diferentes entre si. Resultado semelhante foi obtido para as médias do Índice de superávit do orçamento corrente, que objetiva analisar o montante das despesas orçamentárias custeadas pelo superávit orçamentário, cujas médias se mostram estatisticamente diferentes em todo o período analisado.

5 CONCLUSÃO

O presente artigo pretende contribuir para identificar os impactos da LRF sobre a gestão financeira dos municípios brasileiros de porte médio, bem como para avaliar tais impactos. A pesquisa teve por propósito verificar a existência de evidências estatísticas de alteração de comportamento das variáveis representativas da gestão financeira municipal com o advento da LRF e nas duas gestões subsequentes à vigência desta, nos municípios brasileiros com população entre 100 mil e um milhão de habitantes.

Os resultados da pesquisa revelam que a LRF influenciou o controle da execução orçamentária dos municípios brasileiros de porte médio, propiciando a geração de superávits correntes (IPP e ISOC) e trazendo alterações na liquidez imediata dos municípios pesquisados. Ocorreram, ainda, mudanças nas despesas com encargos das dívidas contratadas, que diminuíram de 1998 para 2000. Todavia, nesse período, a liquidez geral e o índice de investimento próprio não foram impactados pela LRF.

Os indicadores, na primeira gestão pós LRF, apresentaram alterações quanto aos superávits da execução orçamentária e provocaram mudanças na liquidez imediata e geral dos entes municipais analisados de 2000 para 2004, demonstrando que um dos objetivos da LRF – o controle

da execução de receitas e despesas – ocorreu de forma efetiva nos municípios brasileiros de porte médio.

Na segunda gestão pós-LRF, verifica-se que o controle sobre a execução orçamentária faz-se presente, melhorando os indicadores de superávits e de liquidez. Nota-se que os dispêndios com o endividamento público se apresentaram estáveis, mantendo os níveis estruturais registrados no final da primeira gestão. Constatou-se que a LRF não provocou mudanças na capacidade de investimento próprio dos municípios pesquisados.

Conclui-se que a LRF impactou de forma positiva a gestão nos municípios brasileiros de porte médio, propiciando a geração de superávits orçamentários e financeiros. Nas duas gestões seguintes à sua vigência, observa-se maior controle sobre a execução dos orçamentos públicos e, conseqüentemente, sobre as contas públicas municipais – uma das premissas da referida lei.

Ressalte-se que os resultados obtidos estão limitados aos municípios brasileiros com população entre cem mil e um milhão de habitantes e aos exercícios financeiros analisados. A limitação está relacionada, também, às variáveis selecionadas, bem como à exatidão das informações disponibilizadas pela base de dados FINBRA/STN.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton Andrade. **Contabilidade pública na gestão municipal**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). FINBRA – Finanças do Brasil. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2010.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 21 jan. 2010.

_____. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2010.

_____. Senado Federal. Resolução nº 40/2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no artigo 52, VI e IX, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/Resolucao_do_Senado_nao_consolidada.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2010.

_____. Senado Federal. Resolução nº 43/2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/Resolucao_do_Senado_2_nao_consolidada.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2010.

D'ÁURIA, Francisco. **Ciência das finanças: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1962.

JUND, Sérgio. **Administração, orçamento e contabilidade pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

KOHAMA, Heilio. **Balancos públicos: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

LUQUE, Carlos Antonio; SILVA, Vera Martins da. A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. **Revista de Economia Política**. v. 24, n. 3, jul./set. 2004. Disponível em: <www.rep.org.br>. Acesso em: 20 nov. 2007.

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

MATIAS-PEREIRA, José **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES, Hely L. **Direito administrativo brasileiro**. Atualizada por: Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENEZES, Ana Maria F. **O processo de descentralização e as contas públicas**: um estudo sobre as bases financeiras municipais baianas. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

NASCIMENTO, Edson R.; DEBUS, Ilvo. **Lei complementar nº 101/2000**: entendendo a lei de responsabilidade fiscal. Brasília: ESAF, 2002.

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

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Tradução de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 8. ed. Brasília: MH Comunicações, 1999.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública**: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a lei de responsabilidade fiscal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

TOLEDO JR, Flávio. C.; ROSSI, Sergio. S. **Lei de responsabilidade fiscal**: comentada artigo por artigo. 3. ed. São Paulo: NDJ, 2005.