UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS – ICEAC
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

THUANE DA SILVA DIAS

O EFEITO DO *ENFORCEMENT* DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UM ESTUDO DOS MUNÍCIPIOS GAÚCHOS NO PERÍODO DE 1997 - 2016

Rio Grande

2019

THUANE DA SILVA DIAS

O EFEITO DO *ENFORCEMENT* DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UM ESTUDO DOS MUNÍCIPIOS GAÚCHOS NO PERÍODO DE 1997 - 2016

Monografia apresentada ao Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis da Universidade Federal do Rio Grande como requisito parcial a obtenção do título de Bacharel (a) em Ciências Econômicas.

Orientadora: Profª. Drª Audrei Fernandes Cadaval

Co-orientador: Prof. Dr. Vinicius Halmenschlager

Rio Grande

2019

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar o efeito do *enforcement* nos municípios do Rio Grande do sul do período de 1997 a 2016, especificamente a variável de gasto com despesa de pessoal *per capita* nos municípios com número inferior e superior a 50 mil habitantes. Isto porque segundo o artigo 63 disposto na lei, é facultativo aos municípios com até 50 mil habitantes a verificação do cumprimento dos limites estabelecidos realizada ao final de cada quadrimestre. Com isso buscou-se comparar os municípios com menos de 50 mil habitantes aos maiores de 50 mil, desta forma podendo confirmar a efetividade da LRF. Utilizando os dados disponíveis no sistema Finanças do Brasil (FINBRA) do Tesouro Nacional para análise dos gastos feitos por estes municípios. Os resultados encontrados mostram que os municípios com o número maior de 50 mil habitantes após o ano 2000 gastam 26,6% menos e em média 59,3% menos que os municípios menores.

Palavra-chave: Lei de responsabilidade Fiscal; Rio Grande do Sul; despesa de pessoal; FINBRA;

ABSTRACT

The present study aims to analyze the effect of application in the municipalities of Rio Grande do Sul from 1997 to 2016, including a variable of expenditure on personnel expenditure per capita in municipalities with numbers below and above 50 thousand inhabitants. This is because according to article 63 approved law, it is optional for municipalities with up to 50 thousand inhabitants to verify compliance with the limits set after the end of each quarter. With this, you can compare municipalities with less than 50 thousand inhabitants to over 50 thousand, thus confirming the effectiveness of the LRF. Using data available in the National Treasury's Finance of Brazil (FINBRA) system to analyze expenditures made by these municipalities. The results show that municipalities with more than 50 million inhabitants after 2000 spend 26.6% less and average 59.3% less than smaller municipalities.

Keyword: Fiscal Responsibility Law; Rio Grande do Sul; Personnel Expense; FINBRA

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estáticas Descritivas

Tabela 2 – Resultados do Modelo de Diferenças em Diferenças

LISTA DE SIGLAS

DD – Diferenças em Diferenças

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

FINBRA – Finanças do Brasil

LDO – Leia de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei de Orçamento Anual

PPA – Plano Plurianual

DP – Despesa de Pessoal

RCL – Receita Corrente Liquida

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....10
2. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....12
2.1 Contexto Histórico.....12
2.2 Limites dispostos na LRF.....14
3. REVISÃO DE LITERATURA.....16
4. DADOS E METODOLOGIA.....21
4.1 Descrição e natureza dos dados.....21
4.2 Metodologia.....22
5. RESULTADOS.....24
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....26
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....28

1. INTRODUÇÃO

O Brasil tem em seu histórico a concentração da administração pública nas mãos do Governo central, dificultando o controle das decisões fiscais para os governos subnacionais, onde as decisões eram tomadas pelo Governo Federal e repassadas aos Estados e Municípios deixando assim pouca autonomia para os mesmos. A partir da década de 1980 sentiu-se a necessidade de um controle maior em relação aos gastos, com a constituição de 88 houve mudança no federalismo fiscal, fazendo com que os governos subnacionais tivessem mais autonomia. (Guedes; Gasparini, 2007).

Desta maneira se fez necessária em meados da década de 1990 uma série de reformas institucionais para que o problema de endividamento pudesse ser resolvido e sanado futuramente. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) entra em cenário na política econômica visando reestruturar as contas públicas. A LRF se tornou um marco regulatório no que refere à contenção de gastos no país, (Martins; Marques, 2013).

A LRF, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, como ficou conhecida, tem como embasamento medidas exercidas fora do Brasil, inspirando-se nos Estados Unidos da América, na União Europeia e na Nova Zelândia. O Brasil sentiu a mesma necessidade de tais países, e com base na influência bem sucedida deles desenvolveu a Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo (Chieza, 2008) e (Menezes, 2006).

O objetivo a ser desempenhado pela LRF como diz em seu artigo 1º, é de estabelecer "*normas e finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal*", ou seja, manter as contas públicas com maior transparência, com obrigatoriedade de fazer orçamentos prévios para períodos seguintes, conter os déficits públicos, impor limites para que não haja endividamento das três esferas.

A LRF, ao se tornar vigente, trouxe autonomia aos estados e municípios. Permitindo que seus gestores fossem os responsáveis por gastos, investimentos, e orçamentos a serem realizados em benefício da população. Buscando cada vez mais uma maior transparência para obter o equilíbrio das contas públicas, não ultrapassando limites. Segundo (Culau e Fortis, 2006) a transparência é um dos fundamentos da LRF, na qual se tem a divulgação dos resultados da produção de estados ou municípios. Com isso é possível deixar a sociedade mais próxima do que está sendo feito com o dinheiro que fica nas mãos dos representantes.

Diante das diversas medidas vigentes na LRF é possível analisar sua eficácia nos municípios. Neste trabalho serão examinados os 497 municípios do estado do Rio Grande do Sul do período de 1997 a 2016. Foram analisados gastos e receitas destes municípios, sendo elas: receita orçamentária, despesas orçamentárias, gasto com despesa de pessoal *per capita*. Os dados utilizados foram retirados do sistema Finanças do Brasil (FINBRA) do Tesouro Nacional.

Segundo artigo 63 da LRF os municípios que tenham o número inferior a 50 mil habitantes não são obrigados a comprovar por meio de relatórios seus gastos com a mesma regularidade que os demais. Esses relatórios têm sua entrega obrigatória realizados quadrimestralmente, conforme artigo 63, a verificação fica a critério do governante, o número de municípios menores ou iguais a 50 mil habitantes equivalem a 90% dos municípios do país conforme cartilha do Ministério do Planejamento.

O objetivo deste estudo é mostrar se perante essa quebra da LRF para municípios maiores e menores de 50 mil habitantes os governantes respeitam os limites impostos. Diante das inúmeras sanções que a lei de responsabilidade fiscal impõe, espera-se que mesmo com a concessão para municípios menores os mesmos continuem respeitando as medidas da LRF. Neste caso, especificamente avaliar o gasto *per capita* de despesa com pessoal, pois dessa maneira será possível visualizar o quanto realmente os municípios gastam, sem conseguir burlar a lei.

Para fazer tal avaliação foi o utilizado método do modelo de diferenças em diferenças, a partir dos dados disponíveis do Sistema Financeiro do Brasil (FINBRA) do Tesouro Nacional, utilizando gastos de pessoal, despesas orçamentárias e receitas orçamentárias. A partir da análise do gasto com despesa de pessoal *per capita*, será possível mostrar o quanto os municípios gastam por habitante. Não podendo ser feitas manobras para se esquivar de sanções que a lei impõe.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: no primeiro capítulo está destinada a introdução do trabalho, no segundo é apresentando o histórico da Lei de Responsabilidade Fiscal e seus limites e sanções, no terceiro esta apresentada a revisão de literatura, o capítulo quatro se refere aos dados e metodologia utilizados, o capítulo cinco serão mostrados os resultados obtidos e o último, capítulo seis será bordado as considerações finais deste trabalho.

2. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

2.1 Contexto histórico

A LRF tem seu início com inspiração nas ações realizadas no exterior. Dos Estados Unidos obtiveram-se as regras de rigidez fiscal, da Nova Zelândia utilizaram-se as regras de transparência e da União Europeia a capacidade de unir as três esferas (município, estado e união), conforme Chieza (2008). A partir dessas ideias implantadas internacionalmente foi possível dar início a LRF, lei complementar nº101 de 2000, a qual se une a leis já existentes: a Lei de diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei de Orçamento Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA).

A LDO tinha como seu objetivo principal auxiliar na elaboração dos orçamentos anuais, estabelecer as metas da administração. Com a entrada da LRF a LDO passa a ter novas e mais importantes funções, sendo algumas delas: organizar o equilíbrio entre despesas e receitas, determinar formas caso os custos sejam menor do que foi arrecadado, regularizar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas entre outros.

Da mesma forma que a LDO, na LOA em função da efetivação da LRF outras funções foram designadas, sendo elas: o demonstrativo da compatibilidade da programação do orçamento com as metas da LDO, a previsão da reserva de imprevistos, em percentual da RCL, destinada ao pagamento de restos a pagar e passivos contingentes, além de outros imprevistos fiscais, a LOA deverá apresentar as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual e respectivas receitas, sendo o refinanciamento da dívida (e suas receitas) demonstrado de forma separada, tanto na LOA como nas leis de créditos adicionais.

E o PPA como sendo o mais importante no sistema de planejamento, com a mais alta hierarquia, não se aplicando aos municípios e estados, conforme relatório, Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal, disponível no site do Tesouro Nacional[1].

Com a gestão fiscal centralizada na União, deixando os Estados e Municípios dependentes da liberação de verba e de concessões restava pouca autonomia para os entes subnacionais. Desta forma a LRF ao se tornar vigente separa os municípios

[1] Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/EntendendoLRF.pdf>acessado: 08 de maio de 2019

e estados do Governo Federal, deixando-os livres e responsáveis por seus gastos e investimento. A lei de responsabilidade fiscal traz consigo garantias, isto é, limites previstos para evitar endividamentos, e respeitar os orçamentos e caso os limites sejam ultrapassados, sanções[2] (Martins; Marques 2013).

A LRF não tem meramente o objetivo de diminuir gastos dos entes subnacionais, mas tem também como propósito impor limites, prever orçamentos e assim diminuir os refinanciamentos de dívida. Conforme (Giuberti, 2005) no ano de 1997, 25 dos 27 Estados brasileiros tiveram suas dívidas refinanciadas pelo Governo Federal, os gatos com pessoal eram altos, nos anos de 1995 os gastos foram de 79,1% da receita corrente liquida, em 1996 foi de 65,4% e em 1996, 59,8% e superior a 100% no Rio de Janeiro nos anos de 1995 a 1996.

Dado o histórico de déficits dos estados brasileiro fica nítida necessidade de uma intervenção por meio de uma política pública. Aliviando os cofres públicos, dando mais liberdade aos municípios e estados para controlar a gestão fiscal local. Visando que de alguma forma houvesse em certo ponto uma maneira de se ter o mínimo de equilíbrio fiscal. Isso demonstra o potencial esperado pela lei a partir da sua vigência, espera-se alcançar o mínimo de déficit fiscal e assim equilibrar as contas públicas nas três esferas separadamente.

---

[2]LRF: Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art.37 da Constituição; II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

2.2 Limites dispostos na LRF

Com uma forte rigidez a LRF tem seus limites bem estruturados para que não haja recorrentes déficits municipais e estaduais. Deste modo evita existir uma dependência com a União sempre que há uma situação de emergência, onde é necessário pedir empréstimos ao Governo Federal para se sair do vermelho.

No que diz respeito à efetividade da lei ela age de maneira diferente para cada esfera (União, Estados e Municípios) e para os três poderes (Executivo Legislativo e Judiciário). Todas as três esferas são amparadas pela lei, sendo obrigatória sua adesão e para aqueles que não cumprem ou excedem seus limites existem punições.

O limite estabelecido com despesas de pessoal (DP) impostos pela LRF aos municípios e estado é de 60% da receita corrente liquida (RCL) e de 50% para União conforme disposto no artigo 19.[3] Para controlar o endividamento exagerado foi estipulado o limite de 1,2 entre dívida consolidada líquida sobre receita corrente líquida para municípios e de duas vezes a RCL como endividamento máximo no caso dos estados, conforme Fiovarante (2006).

Esses mesmos limites serão verificados a cada quatro meses, intensificando a transparência de gastos, assim como dito no artigo 22.[4] no qual também reforça em parágrafo único que a DP não pode exceder 95% do limite total da RCL, sendo este o item que mais onera os cofres públicos de estados e municípios, segundo Giuberti (2005) de 1996 a 2000 os gastos com DP foi de 67% da RCL dos Estados. Gastos elevados desta espécie faz com que o valor investido em outras áreas seja menor, principalmente em investimento de infraestrutura.

A partir da LRF é possível analisar as diferenças entres os municípios, segundo o artigo 63[5] fica facultativo aos municípios com número inferior a cinquenta mil

---

[3] ART. 19. Para os fins do disposto no caput do *art. 169 da Constituição*, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: I- União: 50% (cinquenta por cento); II – Estados: 60% (sessenta por cento); III – Municípios: 60% (sessenta por cento).

[4] ART. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

[5] ART. 63. É facultado aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optar por:

habitantes optar pelo disposto do artigo 22, isto é, cabe ao gestor apresentar ou não quadrimestralmente a verificação dos limites em relação ao DP. Tendo em vista essa diferença para municípios com um menor número de habitantes em relação aos outros é cabível mostrar a eficácia que a LRF procura obter.

Neste sentido é possível observar que a Lei de Responsabilidade Fiscal busca reunir todas as situações que surgem de difícil administração pública visando à organização das finanças e deste modo que se tenha um ajuste fiscal mais prolongado buscando mais disponibilidade de capital para investir em programas sociais e econômicos, visando o crescimento dos municípios e estados de forma equilibrada.

I - Aplicar o disposto no art. 22 e no § 4o do art. 30 ao final do semestre.

3. REVISÃO DE LITERATURA

Na literatura encontra-se variados trabalhos que discorrem sobre o estudo do impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as finanças de municípios e estados. Esses trabalhos buscam apresentar a efetividade da lei ao longo dos anos, antes e após sua vigência, focando em variáveis que servem como influência sobre os gastos públicos.

Uma das variáveis mais observadas por autores é de gasto com pessoal, tendo em vista que esse é um dos maiores problemas que se tem na gestão pública, sendo ela a grande reclamação dos governantes. Isso é gerado pelo mau alocamento de pessoal, muitos servidores nos mesmos setores e em outros com pouco pessoal, causando o inchaço da máquina pública. Nesse sentido a LRF tem um limite de endividamento de gastos com pessoal.

Giuberti (2005) em seu trabalho analisa o impacto da LRF sobre os efeitos sobre o gasto com pessoal dos Municípios brasileiros. A autora relata que os Municípios em relação aos Estados não têm um excesso e alto gasto com pessoal de modo generalizado, não ultrapassa o limite de 60% imposto pela lei, em 1997 já era baixo (24,5%), passando para 1,4% em 2003. Com isso concluiu-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal para grande parte dos Municípios não interfere na gestão no que diz sentido aos gastos com pessoal.

Fiovarante *et al*. (2006) em seu trabalho sobre os impactos da LRF nas finanças públicas municipais avaliou os limites impostos pela lei antes e depois de sua vigência. Com o passar da pesquisa foi possível ver que a lei definiu limites além dos padrões medianos dos municípios, questionando assim as regras de definição de limites da lei. O ponto principal seriam os municípios com maiores problemas como, acumulo de dividas e altos gastos. E isso foi confirmado com o resultado da pesquisa. O limite disposto na lei é de 60% da receita corrente liquida (RCL) que gerou uma harmonia da variável entre despesa de pessoal/receita corrente líquida uma posição abaixo do limite de 60%. Levando a se perguntar sobre a efetividade da LRF em limitar os gastos em excesso dos municípios brasileiros já que poucos municípios apresentam gastos acima desse limite.

Veloso e Teixeira (2007) procurou evidenciar o comportamento fiscal dos municípios gaúchos no período de 2001 a 2002 em relação à implementação da

LRF. A relação entre despesas com pessoal e receita corrente liquida analisadas, foi positiva, os governantes tiveram um comportamento responsável viabilizando o controle de polícias fiscais.

Menezes (2006) abordou em sua pesquisa os impactos da LRF sobre as categorias e funções de despesas que vão além da dívida. Os resultados encontrados mostram que houve uma queda nos gastos com despesas orçamentárias diante a LRF, tornando efetivo o usa da lei em função do orçamento. Porém, essa diminuição em sua maior parte se deve a redução de gastos de despesa com social e infraestrutura, principalmente com infraestrutura onde se deveu ao menor investimento, mostrando a rigidez da lei com certo tipo de gastos. Contudo essa queda de investimento pode interferir em fornecimento de bens e serviços quando necessário.

Na analisa feita por Santolin, Jayme Jr e Reis (2009) o estudo apresentado o impacto da lei de responsabilidade fiscal, antes e após sua vigência, no comportamento das despesas do qual já foi visto por Giuberti (op.cit.), Fiovarante et al. (op. cit.) e Menezes (op. cit) em relação as despesas com pessoal dos municípios de Minas Gerais. A análise feita por eles identificou três fatos: aumento das transferências das receitas correntes, restrição às operações de crédito e o processo de equalização dos gastos de pessoal pós promulgação da LRF, com isso concluiu-se que a LRF aumentou a dependência das receitas de transferência correntes ao estimular que os municípios aumentasse seus gastos com despesa de pessoal até 60%, em um cenários de crise os cortes acabam sendo feito na área de investimentos o qual é mais passível de cortes, desta forma se alcança o limite fiscal imposto pela lei.

Araújo *et al*. (2015) verificou o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal visando os efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. Os resultados indicaram que inicialmente os gastos com endividamento e despesas com pessoal foram executados em face da LRF. Mas ao longo do tempo é difícil se manter dentro dos limites que a lei estipula, levando ao desequilíbrio das contas públicas. É apontado nesse estudo que existem outras variáveis a serem consideradas, não diminuindo a importância do gasto com pessoal, como despesas financeiras que aumentaram no período analisado, mas que ficaram protegidas da inflexibilidade da lei. Os municípios alagoenses desempenharam de forma positiva a atuação em relação a despesas com

pessoal e encargos conforme o que está previsto na lei, mas houve crescimento entre DP/RCL.

Giuberti (2005) analisa os efeitos da LRF sobre os gastos dos municípios brasileiros do qual aponta a intervenção de sistemas políticos como uma variável que eleva os gastos dos Municípios, pois se tem a transferências entre governos, isso causa uma dependência de recursos em especial no caso dos Municípios. Isso ficou mais evidente na última década onde os estados que estavam com grande déficit e recorreram ao Governo Federal para fazer a renegociação de suas dívidas. Dessa maneira entra o decreto da LRF onde será possível evitar futuros episódios como este.

Chieza (2008) baseou sua pesquisa em verificar o impacto da LFR sobre as finanças e gestão pública dos municípios gaúchos no período de 1997 a 2004, antes e após vigorar a LRF. A autora obteve como resultado do período analisado de que as despesas administrativas, de infraestrutura e despesas sociais tiveram uma queda em face da LRF, isso porque se obteve elevação de recursos repassados para despesas sociais, balanceando os gastos. Ela também afirma que a LRF foi respeitada pelos gestores, pois segundo eles "se a lei for descumprida haverá punição".

Santos (p. 181-208, 2011) avalia o impacto da LRF nos orçamentos e no desempenho financeiro dos municípios do estado do Rio Grande do Sul de 1997 a 2004 no qual ela afirma no que diz respeito à implementação da lei, ela desenha novas metas a serem seguidas pelos gestores. A lei determina o processo a ser feita para se ter ampliação das restrições dos recursos a serem investidos e poupados para atender as necessidades públicas. Foi verificado que houve uma melhora em aproximadamente todas as variáveis analisadas, atestando o ponto de vista teórico esperado. Isto é, cresceu a capacidade da elaboração e execução das receitas e despesas municipais demonstrados pelo aumento do pagamento de dívidas, do equilíbrio do superávit e do aumento das receitas tributarias.

Mello e Dalchiavon (2012) analisaram a LRF e o impacto sobre o endividamento dos municípios potiguares. Como resultado os autores apontam que em 63% dos municípios observados se obteve redução expressiva do endividamento. Em 33% houve um menor pagamento dos encargos da divida e de 11% se teve menor pagamento por período. Com relação aos limites para se

endividar imposto pela lei, os municípios se mostraram estar dentro do que é previsto pela LRF. Notou-se também que os municípios já estavam em anos anteriores em conformidade com a porcentagem estipulada pela lei. Em suma concluiu-se que a lei se fez efetiva em parar certos exageros por parte da administração pública, através da transparência e organização do orçamento das contas. Levando as informações de maneira clara a toda a população, por meio de relatórios.

Dalmonech *et al.* (2001) analisaram o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal nas finanças estudais na variável com maior serviço, que é Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo (DLPE) que foi dividido por Receita Liquida Corrente (DLC) a resposta para essa analisa foi de que o impacto é negativo. Mostrando que há grandes consequências relativas às políticas públicas que estão presentes na LRF, isto é, a lei forçou os Estados com maior PIB a reprimir os gastos com infraestrutura. Em contrapartida os autores afirmam que pode ter havido incentivo para projetos de cunho pessoal utilizando recursos públicos.

Gobetti (2010) mostrou a evolução das finanças públicas subnacionais de 1998 a 2006 a partir de variáveis que aparecem nos balanços orçamentários e de patrimoniais estudais. Do qual mostra que a partir da efetividade da lei é positiva evolução da situação fiscal tem e que o crescimento da receita tem deixa favorável um novo padrão de financiamento das despesas, sem endividamento e com mais restrição dos gastos.

Costa (2008) em seu trabalho verificou se a redução de endividamento de 26 Municípios capitais de estado estava diretamente ligada à implantação da LRF observando os indicadores relação da dívida consolidada líquida (DCL) e a receita corrente líquida (RCL). Desta maneira foi possível concluir que a relação DCL/RCL de endividamento está abaixo do limite que é permitido pela lei de 1,2 da RCL, é possível cogitar que esse limite exigido pela lei seria para aqueles que têm um endividamento excessivo. Dos municípios capitais avaliados somente São Paulo e Rio de janeiro apresentam concentração da dívida consolidada líquida, em relação ao período anterior e posterior a lei juntamente formam o percentual anterior a LRF de 84,19% e posterior a LRF de 87,98% de endividamento.

Crozatt e Ordonez (2017) analisaram o endividamento dos municípios brasileiros de 1999 a 2012 por região geográfica e faixa de população e concluíram que dois municípios somente não cumpriram a LRF em 2012 em relação ao nível de endividamento, sendo eles São Paulo-SP e Grandes Rios - PR. Após a vigência da LRF os municípios apresentaram um menor empenho quanto ao nível de endividamento da RCL com dívidas líquidas de curto e longo prazo sendo elas, Dívida Consolidada Líquida e Passivo Financeiro, deduzidos do Ativo Financeiro. Os municípios do Sul do país foram os que mostraram as maiores reduções medias nesses indicadores e a região nordeste as menores reduções. Com isso eles afirmam que ficou constato que no período pós LRF foi favorável para melhorar formas e controles de gestão do endividamento.

Santos (2009) verificou o impacto da LRF nos municípios do Rio Grande do Sul nos anos de 1996 a 2005 na arrecadação tributária, se obteve a partir da amostra selecionada que houve resultados crescentes médios de 60% em relação ao período anterior ao posterior a LRF, resultado obtido por uma renovação no gerenciamento da máquina administrativa municipal. Quando aplicado o indicador da realização da receita tributária (IRRT) foi possível verificar que o os municípios que já tinham os maiores índices permaneceram praticamente iguais, não havendo muitas alterações em relação. Desta maneira foi possível concluir que a LRF foi de suma importância para elevar os índices de arrecadação dos tributos Gaúchos.

4. DADOS E METODOLOGIA

4.1 Descrição e natureza dos dados

A base de dados para avaliar as despesas com pessoal *per capita* é formada pelos 497 municípios do estado do Rio Grande do Sul. Está disponível no sistema de Finanças do Brasil (FINBRA) do Tesouro Nacional e é referente ao período de 1997 a 2016, contendo 8.184 observações.

As variáveis utilizadas para pesquisa são relacionadas a gastos e receitas dos municípios ao longo do tempo, sendo elas: receita orçamentária, despesas orçamentárias e despesa com pessoal.

A tabela 1 apresenta as estáticas descritivas das variáveis que serão utilizadas. A variável de interesse deste trabalho é o gasto com despesa de pessoal *per capita* representa por despesapessoal_pc que tem como média de gasto 945 mil. A população média é de 21.810 mil habitantes. Dos 497 municípios gaúchos 8,62% foram avaliados após o ano de 2000 quando a política pública começa a ser efetiva representada pela variável municípios afetados pela LRF, municípios esses que são maiores de 50 mil habitantes.

Tabela 1 - Estatísticas descritivas das variáveis

VARIAVÉIS	(1) N	(2) média	(3) sd	(4) min	(5) max
População	8,261	21,810	76,134	1,112	1.481e+06
Despesa orçamentária	8,189	3.354e+07	1.732e+08	5,559	5.945e+09
Receita orçamentária	8,188	3.675e+07	1.844e+08	5,972	6.243e+09
Municípios afetados pela LRF	8,263	0.0862	0.281	0	1
Despesapessoal_pc	8,188	945.1	3,256	0	151,340
Número de Municípios	497	497	497	497	497

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do FINBRA no período de 1997 a 2016

4.2 Metodologia

Para avaliar o efeito do *enforcement*[6] da LRF a partir do ano 2000, nos municípios com mais de 50 mil habitantes em relação aos com menos de 50 mil habitantes, será utilizado o método do modelo Diferença em Diferenças (DD). O método de diferenças em diferença verifica a mudança ao longo do tempo, quando ocorre uma intervenção, como, por exemplo, a criação de uma nova política pública conforme livro do banco Itaú[7]. Para utilizar o método DD é necessários dois grupos, o grupo de tratados e o grupo de controle, antes e após a intervenção imposta.

De acordo com o livro de políticas públicas do branco Itaú, a principal hipótese do método DD é de que as variáveis seguiam seu curso naturalmente, isto é, tinham o mesmo desempenho, mas com a intervenção em um dos grupos após um dado período de tempo se torna possível verificar o resultado no grupo afetado pelo novo regulamento. Desta forma, é possível verificar a mudança na variável tratado em relação ao grupo de controle.

Neste caso, analisar qual o resultado com a implementação da LRF a partir do ano 2000. O grupo de controle são os municípios com menos de 50 mil habitantes em relação ao grupo tratado representado pelos municípios com mais de 50 mil habitantes após a vigência da lei, sendo eles o grupo afetado pela implementação da política pública.

Para fazer tal analise, foram utilizadas duas estratégias, a primeira é o *pooled,* no qual agrupa todas as variáveis sem ser um painel, é uma regressão normal.

Dado o modelo apresentado temos as seguintes estimações:

$$Y_m = \beta_0 + \beta_1 Tratado_m + \beta_2 Tratamento_t + \beta_3 Tratados * Tratamento_{mt} + \beta_4 Xm + \delta t + \varepsilon_m \quad (1)$$

onde Y_m é a variável de interesse gastos com despesa de pessoal *per capita*; a variável β_0 é a constante; variável $Tratado_m$ representa os municípios com mais de 50 mil habitantes; variável $Tratamento_t$ representa os municípios com mais de 50

[6] *Enforcemet* palavra do inglês que significa: execução, aplicação, cumprimento.

[7] Livro de políticas públicas do Banco Itaú. Disponível em <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/188592/mod_resource/content/1/Livro_Av_Econ_ajuste.pdf> acessado em 25/10/2019

mil habitantes ao longo do tempo; a variável $Tratados * Tratamento_{mt}$ representa a variável de interesse que é a interação entre os municípios tratados em relação aos municípios de tratamento ao longo do tempo; $\beta_4 Xm$ que representa as covariadas, o controle, os quais são as despesas orçamentárias mais as receitas orçamentárias, deixando o efeito mais curado; δt é dummy criada para ser o efeito fixo de anos para não gerar problema de tendência, isto é, tendência temporal; e por fim, se utiliza o erro ε_m.

No outro modelo considerou-se um painel de efeito fixo, no qual estimou a seguinte regressão:

$$Y_{mt} = \beta_0 + \beta_1 Tratamento_{mediomt} + \beta_2 X_{mt} + \delta t + \alpha_m + \varepsilon_{mt} \qquad (2)$$

onde, Y_{mt} é a variável de interesse, o gasto com despesa de pessoal *per capita* dos municípios por ano; a variável β_0 é a constante; $Tratamento_{mediomt}$ é o tratamento médio dos municípios ao longo do tempo, que neste caso é uma variável dummy que está indicando qual o efeito nos municípios maiores de 50 mil habitantes depois do ano de 2000, onde tratamento médio é igual a 1 para municípios maiores de 50 mil habitantes depois do ano de 2000, e o tratamento igual a zero para municípios maiores de 50 mil habitantes antes da política se iniciar; $\beta_2 X_{mt}$ representa as covariadas, o controle criado para deixar o efeito mais curado, os quais são feitas com as despesas orçamentárias mais as receitas orçamentárias; δt é a dummy criada para se ter o efeito fixo de anos; α_m representa a variável de efeito fixo para os municípios, isso significa que foi colocado uma dummy em cada município para controlar as característica especificas de cada município; e por fim, se utiliza o erro ε_{mt}.

Por meio das duas regressões foi possível verificar a mudança nas despesas de gasto com pessoal *per capita* nos municípios gaúchos.

5. RESULTADOS

Nesta seção será possível verificar os resultados obtidos após a estimação do modelo de diferenças em diferenças, assim como as estáticas descritivas verificadas dos dados que foram observados. A tabela 2 mostra os resultados a partir das estimações realizadas, ela apresenta quatros modelos diferentes. Na tabela é possível verificar quais municípios controlam seus gastos.

Nos dois primeiros modelos, o qual foi feito um modelo de DD normal, sendo ele *pooled,* no qual agrupa todas as variáveis sem ser um painel. A variável de interesse é a trat_trat, que mostra a interação entre os municípios tratados e os de tratamento. Sendo os municípios tratados os municípios afetados pela LRF, e os de tratamento são os municípios não afetados pela LRF.

Tabela 2 – Resultados do modelo Dif in Dif

Variáveis	(1) l_pessencar_pc	(2) l_pessencar_pc	(3) l_pessencar_pc	(4) l_pessencar_pc
Municípios afetados pela LRF	-0.345***	-0.342***		
	(0.0790)	(0.0787)		
Tratamento	2.413***	2.418***		
	(0.0541)	(0.0539)		
trat_trat	-0.266***	-0.259***		
	(0.0864)	(0.0867)		
tratamento_médio			-0.593***	-0.528***
			(0.0645)	(0.0672)
Constante	5.214***	5.214***	5.197***	5.199***
	(0.0388)	(0.0387)	(0.0355)	(0.0353)
Efeito fixo ano	SIM	SIM	SIM	SIM
Efeito Fixo Município	NÃO	NÃO	SIM	SIM
Controles	NÃO	SIM	NÃO	SIM
Observações	8,184	8,176	8,184	8,176
R-squared	0.636	0.638	0.678	0.681
Número de municípios	497	497	497	497

Erros em parênteses
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
Controles: Receita e despesa orçamentária

Os resultados obtidos mostram que os municípios tratados, com mais 50 mil habitantes após o ano de 2000 em virtude da LRF e por ter que declarar mais vezes seus gastos, gastam em média 26,6% menos com despesa de pessoal *per capita* em relação aos demais municípios. Os municípios de tratamento, que não são obrigados a declarar seus limites de gasto com a mesma frequência, gastam em média 25,9% menos com despesa de pessoal *per capita*.

Nos outros dois modelos estimados 3 e 4 é possível observar a mesma situação. A variável de efeito fixo de municípios, representada por tratamento_médio, também afirma que os municípios com mais de 50 mil habitantes após o início política pública, a partir do ano de 2000, gasta 59,3% menos com relação ao gasto com despesa de pessoal *per capita* do que os demais municípios, não afetados pela LRF. Os demais municípios gastam em média 52,8% menos com despesa de pessoal per capita. Há uma diferença de 6,5% dos municípios tratados e os de tratamento em média.

Os modelos 3 e 4 são melhores pois considera o efeito fixo de município, o painel permite que seja controlado o efeito fixo de cada município e ao longo do tempo, deixando o resultado mais robusto.

A partir dos resultados obtidos é possível afirmar que o fato de não haver uma obrigatoriedade para realizar a verificação do cumprimento dos limites quadrimestrais faz com que municípios menores de 50 mil habitantes, os quais são maioria no país segundo cartilha do Ministério do Planejamento[8] são 90% dos municípios do país, tem o gasto maior ao que se refere a despesas de pessoal *per capita*.

Avaliando a despesa *per capita* de gasto com pessoal se torna possível visualizar exatamente o quanto município gasta por pessoa. O que impede de haver uma manobra por parte do governando ao declarar seus gastos. Tal avaliação deixa bem claro que uma maior rigidez em relação aos limites e concessão disposto na LRF podem ser mais apertados para municípios considerados menores.

[8] Cartilha do Ministério do Planejamento <file:///D:/080807_PUB_LRF_Cartilha_port.pdf> acesso em: 24/10/2019

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente estudo foi avaliar a efetividade da LRF quando se trata de controle de gastos nos pequenos em grandes municípios Gaúchos. Perante o que está exposto no artigo 63 da LRF, no qual afirma que é facultativo aos municípios com número inferior a 50 mil habitantes verificarem o cumprimento dos limites estabelecidos ao final de cada quadrimestre. Deste modo olhou-se para o gasto com despesa de pessoal *per capita*, para poder visualizar o quanto o município gasta por pessoa realmente.

A partir da hipótese apresentada realizou-se a estimação por meio do método de DD. Foram utilizadas duas estratégias: a primeira é o *pooled,* no qual agrupa todas as variáveis sem ser um painel, é uma regressão simples de diferenças em diferenças e na segunda foi estimado um painel de efeito fixo.

A primeira regressão mostrou que os municípios com número maior de habitantes, maior a 50 mil, após o ano 2000 gastam 26% menos com despesa de *pessoal per capita* que os demais municípios, com número inferior a 50 mil habitantes, representado na LRF como os municípios pequenos. Na segunda regressão se confirmou que os municípios com mais de 50 mil habitantes após o ano 2000 gastam em média 59,3% menos em relação ao gasto com despesa de pessoal *per capita*.

Dada à importância do assunto, de forma que a LRF desde sua vigência sempre focou e contou com uma forte rigidez no que diz respeito a diminuir gastos das esferas subnacionais, fica evidente após os resultados encontrados que tal concessão dada aos municípios considerados pequenos, deixa ampla a oportunidade para que se tenha um gasto maior em relação aos demais.

Nesse sentido, visto que a política pública vem no sentido de forçar a moderação dos gastos, dento em vista que o número de municípios menores ou iguais a 50 mil habitantes equivale a 90% dos municípios do país conforme cartilha do Ministério do Planejamento é evidente que se necessita de uma reformulação do artigo 63. Segundo Santolin, Jayme Jr e Reis (2009) como há um vínculo entre despesa e receitas orçamentárias em relação ao gasto com despesa de pessoal que é de difícil diminuição por parte dos governantes, isso faz com que em uma situação de crise os cortes sejam efetuados nos investimentos, para suprir o gasto com despesa de pessoal. Assim é possível visualizar que ao se tratar de corte e gastos sempre será

mais fácil diminuir verbas de onde menos se tem resultados, como o caso dos investimentos.

Como 90% do país são considerados municípios pequenos pela LRF o que represente a maior parte da fatia, é explicito que haja uma intervenção maior por parte da lei, que ela abranja mais municípios visando diminuir tais gastos de forma que o dinheiro seja distribuído para outras áreas. É necessário ampliar os dispostos do artigo 63, ou até mesmo que haja novas políticas públicas, que não somente vise tratar como punição as normas não executadas, mas que recompense aqueles que alcançarem suas metas e ainda assim destine o dinheiro público para benefício maior na população.

Contudo o que se espera de tal estudo é um resultado positivo, não só para os municípios Gaúchos, mas para o Brasil como um todo. Tendo em vista a dimensão da LRF e o grande período de tempo que ela está em vigência, é de suma importância que haja a verificação desse tipo de política pública e analisar quais seus efeitos ao longo do tempo, desta forma realizar ajustes que venham em prol da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, A. H. D. S.; SANTOS FILHO, J. E. D.; GOMES, F. G. **Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10** . Revista de Administração Pública, v. 49, n. 3, p. 739-759, 2015.

CHIEZA, Rosa Angela. **O ajuste das finanças públicas municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal: os municípios do RS**. Tese (Doutorado em Economia). 2008. 200 f. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2008.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco de Almeida. **Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.** XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006

COSTA, José Fernandes da. **Reflexo da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros**. 18º Congresso Brasileiro de Contabilidade – Gramado/RS – Agosto de 2008

CROZATTI, Jaime & Ordonez, Alexsandro Roberto Nascimento. (2017). **Endividamento dos Municípios Brasileiros de 1999 a 2012: uma análise por região geográfica e por faixa da população. Revista Gestão & Políticas Públicas**, 5(2), 196-226. Recuperado de <http://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/113086>

DALMONECH, L.F. ; TEXEIRA, A.; SANT'ANNA, J.M.B. **O Impacto ex-posto da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 nas finanças dos estados Brasileiros**. Rap — Rio de Janeiro 45(4):1173-196, Jul./ago. 2011

FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais:**

impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Texto para Discussão n. 1223. Brasília, 2006.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros.** Dissertação (mestrado) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

GIUBERTI, Ana Carolina**. Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeitos sobre o Gasto com Pessoal dos Municípios Brasileiros**. Trabalho apresentado no XXXIII Encontro Nacional de Economia - ANPEC, Natal, 2005.

GUEDES, Kelly Pereira; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Descentralização Fiscal e tamanho do Governo no Brasil.** Econ. Apl. vol.11 no.2 Ribeirão Preto Junho de 2007.

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Ajuste Fiscal nos Estados: Uma análise de período de 1998-2006.** Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 113-140, jan./abr. 2010.

_____**Lei Complementar 101, de 4 de Maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>.

MARTINS, Aline Antune; MARQUES, Heitor Romero. **A contribuição da lei de responsabilidade fiscal na gestão pública**. Universidade Católica Dom Bosco – Especialização *lato sensu* em Contabilidade Financeira e Controladoria. 2013

MELLO, Gilmar Ribeiro de; DALCHIAVON, Eloisa Carla. **A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o impacto sobre o endividamento dos municípios potiguares**. Revista Contemporânea de Economia e Gestão. Vol. 10 - Nº 2 - jul/dez 2012.

MENEZES, Rafael Terra de. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as categorias e funções de despesas dos municípios brasileiros (1998-**

2004). 2006.128f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2006.

MINISTÉRIOS DO PLANEJAMENTO. Cartilha sobre a lei de responsabilidade (2015) fiscal. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento-federal/lei-de-responsabilidade-fiscal/cartilha/cartilha>

PORTO ALEGRE. Secretaria da Fazenda. **Relatório Anual da Dívida Pública Estadual do RS 2017 - 9ª Edição** – 2018.

SANTOLINI, Roberto; JAYME JR, Frederico Gonzaga; REIS, Júlio César dos. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Implicações na Despesa de Pessoal e de Investimento nos Municípios Mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico**. Estudos Econômicos. vol. 39 nº.4 São Paulo Out-Dez. 2009.

SANTOS, S. R. T. D.; ALVES, T. W. **O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004**. Revista de Administração Pública, v. 45, n. 1, p. 181-208, 2011.

SANTOS, S. R. T. D. **O impacto da LRF na arrecadação tributária dos municípios gaúchos: uma analise do período de 1996 a 2005**. Recuperado de < https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos92009/254.pdf /> 2009.

VELOSO, Gilberto de Oliveira; TEXEIRA, Anderson Mutter. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e as microrregiões do Estado do Rio Grande do Sul: uma análise empírica.** Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 28, n. 2, p. 443-470, out. 2007. Recuperado de <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2143>