



Disponível em
<http://www.anpad.org.br/rac>

RAC, Curitiba, v. 15, n. 3, art. 8,
pp. 513-537, Maio/Jun. 2011



Influência da LRF sobre a Gestão Financeira: Espaço de Manobra dos Municípios Paranaenses Extremamente Pequenos

The Law of Fiscal Responsibility Impact on Financial Administration: Financial Freedom of Very Small Municipalities of the Paraná State

Willson Gerigk *

E-mail: gerigkw@yahoo.com.br
Universidade Estadual do Centro-Oeste- UNICENTRO
Rebouças, PR, Brasil.

Ademir Clemente

E-mail: ademir@ufpr.br
Universidade Federal do Paraná - UFPR
Curitiba, PR, Brasil.

* Endereço: Willson Gerigk
Rua Presidente Vargas, 22, Rebouças/PR, 84550-000.

Resumo

Este artigo tem por objetivo avaliar e mensurar os reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre o espaço de manobra da gestão financeira dos municípios paranaenses com menos de cinco mil habitantes, tendo como referência as peculiaridades e atribuições dos governos locais. A fundamentação teórica compreende os conceitos relacionados à organização do setor público brasileiro, LRF, administração pública gerencial, gestão municipal e, especificamente, gestão financeira municipal. A pesquisa é caracterizada como descritiva e explicativa quanto aos objetivos, bibliográfica e documental quanto aos procedimentos e quantitativa quanto à abordagem do problema. Os municípios paranaenses com menos de cinco mil habitantes que disponibilizaram informações junto à base de dados Finanças do Brasil, da Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA), constituem a população pesquisada. A técnica estatística empregada é a regressão linear múltipla. Nas análises de regressão foram incluídas 22 variáveis explicativas, envolvendo aspectos financeiros e de gestão dos municípios. Conclui-se que o espaço de manobra da gestão financeira dos municípios paranaenses com menos de cinco mil habitantes foi significativamente modificado pela LRF, passando a depender mais fortemente da poupança de receitas correntes.

Palavras-chave: gestão financeira municipal; LRF; pequenos municípios; indicadores municipais financeiros e de gestão.

Abstract

This article is aimed at evaluating the impact of the Law of Fiscal Responsibility (LRF) on financial freedom of municipal governments. The study focuses on small municipalities of the Paraná State with less than 5 thousand inhabitants and considers the local government peculiarities and duties. The theoretical framework includes the organization of the Brazilian public sector, LRF, managerial public administration, municipal administration and municipal financial administration. The research work is descriptive and explanatory as to objectives, bibliographical and documental in respect to procedures, and quantitative in relation to approach. The analysis includes all the Paraná State municipalities with less than 5 thousand inhabitants that made available financial information through the Finances of Brazil Database at the General Office of National Treasury (FINBRA). The employed statistical technique is the multiple linear regression analysis. A total of 22 explanatory variables relating to financial aspects and administration style of municipal governments are considered. The main conclusion is that managerial freedom of financial administration of municipal governments has been significantly modified by LRF providing that such freedom became much more dependent upon savings of current receipts.

Key words: municipal financial administration; LRF; small municipalities; municipal indicators of finance and administration.

Introdução

A organização político-administrativa brasileira, definida na Constituição Federal, é composta de União, Estados e Distrito Federal, e Municípios. Estas entidades podem eventualmente atuarem em conjunto, mas deve ser preservada sua autonomia política, administrativa e financeira.

Os municípios, nesta estrutura organizacional, têm papel de destaque, pois são vistos como os que mais bem podem atender às demandas da população, por estarem mais próximos de seus problemas e, supostamente, de suas soluções.

Para Matias e Campello (2000), como consequência da evolução histórica, os municípios estão concentrando parcela crescente da responsabilidade pela atuação governamental. Alguns exemplos são: a saúde, por meio dos regimes de gestão plena e semiplena; a educação, por meio da municipalização; os equipamentos urbanos e a política habitacional. Os municípios vêm, ao longo do tempo, agregando atividades que eram de responsabilidade dos estados e da União.

Costa, Faroni e Vieira (2006) relatam que a situação econômico-financeira dos municípios se deteriorou nas últimas décadas, devido à má gestão dos recursos públicos. A falta de mecanismos legais e de experiência no controle fiscal caracterizou uma longa trajetória de gastos excessivos, sem planejamento, que resultou em desequilíbrio orçamentário crônico.

Diante dos persistentes desequilíbrios das contas públicas, houve necessidade de estreitar e enrijecer o controle e fortalecer os instrumentos de planejamento, objetivo principal da Lei Complementar n. 101 (2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Segundo Sena e Rogers (2007), a LRF surgiu como resposta aos grandes déficits públicos e ao acúmulo de dívidas resultante desses. Mesma linha de argumentação é encontrada em Matias-Pereira (2006, p. 305), que afirma “com a Lei de Responsabilidade Fiscal foi deflagrado o processo para combater o crônico desequilíbrio fiscal da administração pública brasileira, tanto em nível federal e estadual, como municipal; por meio de um rígido controle do endividamento público”.

Sena e Rogers (2007) destacam que, dentre os três níveis, o municipal é o que possui ligações mais diretas com o cidadão, pois assume todas as responsabilidades na ordenação da cidade e na organização dos serviços públicos locais. Os gestores públicos, no âmbito municipal, vêm convivendo com novas responsabilidades, que vão muito além da necessidade de manter o equilíbrio entre receitas e despesas: precisam desenvolver ações que visem a melhores resultados na aplicação dos recursos disponíveis.

Mas é certamente nos municípios de pequeno porte, onde a população mais sente as consequências, se a gestão for irresponsável e houver descumprimento dos resultados planejados, porque quanto menor o município maior a dependência da população em relação aos serviços públicos municipais. Desta forma a LRF se reveste de especial importância para os inúmeros pequenos municípios brasileiros.

O estrangulamento da capacidade de tributar e a elasticidade da demanda por serviços públicos, decorrente da situação econômica e social do país, são fatores cruciais, responsáveis por boa parte da enorme pressão a que estão sujeitos os gestores municipais. A situação da maioria dos municípios brasileiros é de aguda falta de recursos financeiros, que dificulta sobremaneira suas administrações.

Em consonância com o que preconiza a LRF, as administrações públicas, de todas as esferas, têm buscado mudanças na forma de administrar, saindo do enfoque exclusivamente legalista e passando a emprestar maior importância aos resultados (Bresser-Pereira, 1998; Matias-Pereira, 2007; Osborne & Gaebler, 1995).

A inexistência de déficits orçamentários é considerada a situação ideal, segundo os preceitos da LRF; porém nem sempre o cumprimento dessas diretrizes é possível, conforme relatam Luque e Silva

(2004), visto que, em função dos inúmeros problemas sociais, o setor público vê-se simplesmente obrigado a realizar certos gastos e torna-se muito difícil evitar que sejam gerados déficits orçamentários.

Os municípios com menos de cinco mil habitantes, aqui denominados extremamente pequenos, apresentam claras especificidades e têm grande importância no Estado do Paraná, como mostram os indicadores a seguir:

1. Dos 399 municípios, 100 têm população de menos de cinco mil habitantes, o que representa 25%.
2. A população total dos municípios paranaenses extremamente pequenos é de pouco mais de 356 mil habitantes, correspondendo a 3,4% do total.
3. O orçamento *per capita* dos municípios paranaenses com menos de cinco mil habitantes, no exercício de 2007, foi de R\$ 1.757,00, sendo a média *per capita* dos demais municípios de R\$ 1.153,00 e a de todos os municípios do Estado de R\$ 1.174,00.
4. Em 2007, 69% das receitas dos municípios paranaenses extremamente pequenos vieram de transferências da União; 22% de transferências do governo estadual; e a receita tributária correspondeu a 3% do total arrecadado; nos demais municípios do Paraná esses percentuais foram: 29%, 24% e 17%, respectivamente.
5. A estrutura das despesas dos municípios paranaenses extremamente pequenos, em 2007, apresentou 42% de gastos com pessoal, 45% com manutenção ou custeio e 10% com investimentos; nos demais municípios tais percentuais foram de 39%, 47% e 9%, respectivamente.

A busca pelo enfoque gerencial, voltada a resultados, obviamente se faz no quadro das restrições legais a que está sujeito o administrador público. Então, diante da relevância que os municípios apresentam na estrutura público-administrativa brasileira, o espaço de manobra do gestor para decidir sobre a aplicação dos recursos se torna fundamental. Entende-se que o espaço de manobra é constituído pelo montante de recursos financeiros sobre os quais os administradores públicos efetivamente podem exercer escolhas quanto à aplicação e é, portanto, o que permite aos municípios imprimirem características próprias e diferenciadas às suas administrações.

Nesse contexto, torna-se relevante verificar se a LRF trouxe condicionamentos novos à gestão financeira dos municípios e se isso causou alteração no espaço de manobra dos gestores. Diante disso, o presente artigo visa responder à questão: De que forma e em que extensão a LRF causou alteração no espaço de manobra da gestão financeira dos municípios extremamente pequenos do Estado do Paraná?

O objetivo geral é mensurar e avaliar os reflexos da LRF sobre o espaço de manobra da gestão financeira dos municípios paranaenses extremamente pequenos. Para tanto é necessário estabelecer o constructo de espaço de manobra e calculá-lo, analisar o impacto da LRF sobre o espaço de manobra e identificar, entre as variáveis representativas de aspectos financeiros e de gestão, quais explicam melhor a alteração observada.

O presente artigo é composto de cinco seções. Após esta introdução, aborda-se a fundamentação teórica. Em seguida, apresenta-se a metodologia utilizada. Na quarta seção, são apresentados os resultados da pesquisa empírica e, por fim, a conclusão.

Fundamentação Teórica

Os fundamentos teóricos, resumidos a seguir, compreendem a administração pública municipal, o município e o pacto federativo, gestão e finanças públicas municipais e Lei de Responsabilidade Fiscal.

Administração pública

Matias-Pereira (2008, p. 60), conceitua administração pública como “o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas”. O autor define que o propósito da administração pública é “a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual ou municipal”.

Os objetivos dos Entes Públicos (federal, estaduais e municipais) são atender às necessidades da população, que são crescentes, mediante a administração dos recursos públicos, que são escassos. Para Bobbio (1998 como citado em 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), o Governo é responsável pela condução dos negócios públicos, utilizando os Poderes e órgãos que o integram para atingir seus objetivos. Meirelles (2003, p. 64), afirma, também, que “A Administração é o instrumental de que dispõem o Estado para pôr em prática suas opções de Governo”. 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 e o pacto federativo

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 ao império, às imposições do senado, mas, em troca da 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 a própria cidade (Meirelles, 2003, pp. 31-32).

Segundo Slomski (2006), os municípios existem no Brasil desde o período colonial e tiveram, na Constituição de 1988, seu ápice no que diz respeito à autonomia. Destaca-se a autonomia municipal no que diz respeito a:

1. Organização, realizada por meio das leis orgânicas municipais, com a observância dos limites impostos pela Constituição Federal.
2. Processo eleitoral: eleição de prefeitos e vereadores em sufrágio universal, dentro das normas estabelecidas no direito eleitoral brasileiro; bem como, definição das situações que podem resultar em cassação do mandato de agentes políticos e os procedimentos que devem ser adotados nessas situações.
3. Instituição, arrecadação e aplicação dos recursos decorrentes dos tributos de sua competência.
4. Elaboração e execução do planejamento financeiro e orçamentário municipal por intermédio do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), observando as normas comuns a todos os entes públicos.
5. Definição das estruturas administrativas municipais, envolvendo: regime jurídico dos servidores; planos de cargos, salários e carreiras; regime previdenciário; estrutura organizacional, entre outros.

Os municípios não podem sofrer nenhum controle ou interferência dos outros entes da Federação nas matérias de sua competência, exceto nos casos de intervenção previstos na Constituição Federal.

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, 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 a intervenção, pelo fato de o poder público local estar mais próximo dos problemas e ser mais suscetível ao controle direto da sociedade.

A Constituição Federal (1988) estabeleceu o pacto federativo vigente, que redefiniu a distribuição de recursos tributários e instituiu a repartição de competências entre os entes federados, definindo direitos e obrigações, próprias e concorrentes. Os municípios têm participação garantida pela Constituição Federal nas receitas de tributos da União e do Estado, destacando-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (formado pela arrecadação federal do Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados [IPI]), e o Fundo de Participação do ICMS (referente ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços).

Enquanto o FPM utiliza o número de habitantes como referência para repartir os recursos arrecadados, a distribuição dos tributos estaduais não é uniforme por todo o País: cada estado estabelece critério próprio de distribuição aos municípios. Além disso, no caso dos tributos estaduais, o nível de desenvolvimento impacta fortemente o montante arrecadado e, conseqüentemente, as receitas municipais.

Em relação à arrecadação da União, observa-se a prática de substituir os impostos por contribuições econômicas e de intervenção como PIS, COFINS, CSLL e CIDE. No caso das contribuições, não existe a necessidade de partilha com os outros entes federados, com exceção da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre combustíveis (CIDE), o que caracteriza uma distorção do pacto federativo, pois praticamente toda a arrecadação das contribuições permanece com a União.

Torna-se evidente que a equivalência econômico-financeira, buscada pelo pacto federativo, apresenta desequilíbrios, causando impacto sobre a gestão e as finanças públicas municipais, principalmente nos municípios de menor porte, dependentes, em grande medida, das transferências constitucionais.

Neste contexto, os gestores municipais precisam buscar formas de melhorar a utilização dos escassos recursos financeiros, desproporcionais às demandas por serviços públicos e, portanto, torna-se importante distinguir e controlar os fatores que exercem influências sobre as finanças municipais.

Gestão e finanças públicas municipais

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, e compreende o conjunto de ideias, atitudes, normas e processos que determinam a forma de distribuir e de exercer a autoridade política e de se atender 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.

As melhorias da gestão pública, em todos os seus aspectos, dependem essencialmente da correta e persistente administração 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.

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 refere-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, pp. 133-134). Esta relação é a principal preocupação das finanças públicas.

Segundo Matias-Pereira (2006), 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 na 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) de 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.

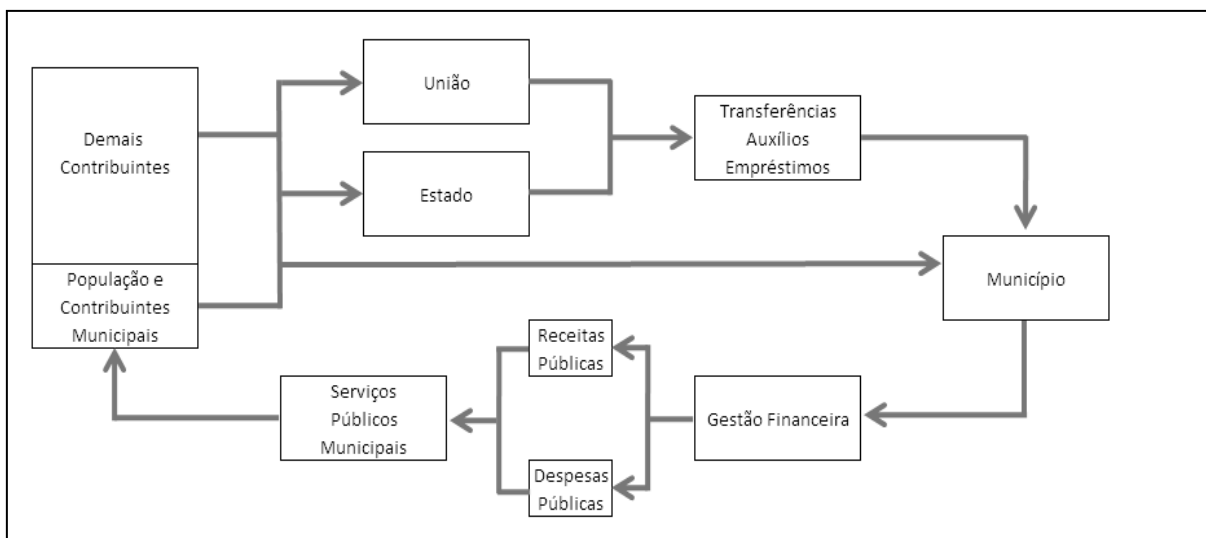


Figura 1. Ciclo da Gestão Financeira Municipal.

Fonte: elaborado pelos autores.

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 no 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 tributos, contribuições e serviços cobrados, e em conjunto com os demais contribuintes para as receitas da União e dos estados, que são, em parte, repassadas aos municípios na forma de transferências (constitucionais ou voluntárias) ou, ainda, na forma de empréstimos.

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Em 4 de maio de 2000, entrou em vigor a Lei Complementar n. 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu para as administrações públicas de todas as esferas o conceito de gestão fiscal responsável, envolvendo ação planejada e transparente; prevenção de riscos; equilíbrio das contas públicas; cumprimento de metas e de resultados; e obediência a vários limites, entre os quais se destacam os de gastos com pessoal e com o montante do endividamento. Segundo Luque e Silva (2004), a LRF é fundamental, pois ressalta a noção básica de que a atuação apropriada do setor público no desempenho de suas funções supõe a obtenção de finanças coerentemente administradas.

A LRF, segundo Nascimento e Debus (2002), Toledo e Rossi (2005) e Nascimento (2006), incorpora alguns princípios e normas decorrentes de experiências internacionais aplicadas à correção de problemas semelhantes. Na Tabela 1, são apresentadas as principais características das experiências internacionais do ajuste fiscal.

Tabela 1

Principais Experiências Internacionais sobre Ajuste Fiscal

Experiências internacionais	Principais características
Fundo Monetário Internacional – <i>Fiscal Transparency</i>	<ul style="list-style-type: none"> . transparência dos atos que envolvam atividades fiscais passadas, presentes e programadas ou futuras; . reforça o planejamento; . informações orçamentárias apresentadas periodicamente, aumentando a publicidade e a prestação de contas.
Comunidade Econômica Européia – Tratado de <i>Maastricht</i>	<ul style="list-style-type: none"> . critério para verificação da sustentabilidade financeira dos estados-membros; . comprometimento dos membros com metas fiscais e com déficits fiscais excessivos; . metas orçamentárias e para o endividamento, monitorados por uma comissão.
Nova Zelândia – <i>Fiscal Responsibility Act</i>	<ul style="list-style-type: none"> . o Executivo tem liberdade para orçar e gastar, porém exige-se forte transparência sobre esses itens; . redução das dívidas públicas a níveis prudentes; . alcançar e manter níveis de patrimônio líquido para enfrentar possíveis riscos fiscais; . gerenciamento dos riscos fiscais existentes.
EUA – <i>Budget Enforcement Act</i>	<ul style="list-style-type: none"> . aplicado apenas ao Governo Federal; . Congresso fixa metas de superávit e os mecanismos de controle seguem as regras do <i>Budget Enforcement Act</i>; . <i>Sequestration</i>: limitação de empenho para garantir limites e metas orçamentárias; . compensação orçamentária: atos que levem ao aumento das despesas devem ser compensados com redução de outras despesas ou aumento de receitas.

Nota. Fonte: adaptado de Nascimento e Debus (2002, pp. 6-7); Toledo e Rossi (2005, pp. 9-14) e Nascimento (2006, pp. 176-177).

A responsabilidade na gestão fiscal induz a correta aplicação dos recursos disponíveis por parte das entidades públicas nos três níveis de governo, nos Três Poderes e no Ministério Público, com senso de responsabilidade e fiel observância dos preceitos constitucionais e legais. O objetivo é 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, e impõe a imediata correção dos desvios na conduta fiscal, com a finalidade de assegurar o equilíbrio das finanças públicas.

A LRF, ao dispor sobre finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, tem como objetivos: melhorar a qualidade das ações de gestão fiscal dos recursos confiados aos administradores públicos e coibir os abusos que provocam danos ou prejuízos ao patrimônio público (Matias-Pereira, 2006, p. 303).

Segundo Silva (2004), a LRF está apoiada em quatro eixos: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização que, em seu conjunto, são orientadores para a implantação do modelo de informações gerenciais, pois o planejamento e o controle são instrumentos fundamentais na geração de informações úteis para auxiliar o processo decisório e conseqüentemente melhorar os demais eixos: a transparência e a responsabilização.

Para avaliar os objetivos da LRF e as mudanças proporcionadas no ambiente público, diversas pesquisas vêm sendo realizadas no Brasil.

Giuberti (2005) analisou o contexto fiscal dos municípios brasileiros e se a situação apresentada requeria controle de legislação específica. A pesquisa revela que a LRF não proporcionou efeito sobre o comportamento dos gestores públicos em relação aos gastos com pessoal, pois poucos estavam acima do limite imposto. No entanto a LRF ocasionou impacto positivo sobre os municípios que apresentavam gasto elevado com essa natureza de despesa.

Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) destacam que os municípios que gastavam pequena parcela da sua receita corrente líquida com pessoal aumentaram os seus gastos. Situação inversa ocorreu com os municípios que apresentavam gastos elevados com pessoal. De acordo com os pesquisadores houve um erro na definição do limite máximo para os gastos com pessoal, devido a não se ter observado que os estados e municípios brasileiros são heterogêneos. Entretanto, quanto ao endividamento público, houve aumento da dívida consolidada líquida nos governos locais. O estudo analisou 5.212 municípios, praticamente a totalidade, em relação aos limites impostos pela LRF e normas decorrentes de sua vigência.

Meneses (2006) pesquisou os municípios brasileiros e concluiu que as despesas com pessoal não foram afetadas pela LRF, assim como as outras despesas correntes. Constatou-se ainda, redução de investimentos e aumento de despesas em funções sociais. Por meio da análise de histograma, concluiu-se, também, que os municípios que estavam acima do limite de gastos com pessoal diminuíram essas despesas, enquanto parte dos municípios que gastavam abaixo do limite imposto pela Lei aumentaram seus gastos. O limite imposto pela LRF revelou-se, portanto, ineficaz, ao não considerar as características heterogêneas dos municípios.

Ao pesquisar as mudanças provocadas pela LRF no Rio Grande do Sul, Chieza (2008) constatou que a referida Lei contribuiu para reduzir o gasto com pessoal em relação à receita corrente líquida em todos os municípios pesquisados. De acordo com o mencionado autor, a exigência de equilíbrio fiscal impactou de forma negativa as despesas de capital e de forma positiva o superávit dos municípios.

Gapinski, Clemente, Taffarel e Gerigk (2010) pesquisaram alterações nos indicadores de desempenho financeiro dos municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes localizados no Sul do Brasil, entre a primeira gestão (período de 2001 a 2004) e a segunda gestão (período de 2005 a 2008), após a vigência da LRF. Os resultados indicaram que a LRF influenciou positivamente as finanças dos municípios pesquisados, com aumento da capacidade de liquidez, redução do nível médio dos gastos com pessoal e endividamento, além da diminuição dos restos a pagar.

Como se observa, a LRF busca essencialmente o equilíbrio fiscal na gestão pública, mas os limites impostos não consideram as características heterogêneas dos municípios. Percebe-se que diversas pesquisas versam sobre o comportamento das finanças municipais em relação aos limites impostos pela nova legislação fiscal; mas, ainda, não são nítidos os efeitos dessas imposições sobre a administração financeira municipal, principalmente nos municípios menores, que dependem, quase exclusivamente, de transferências constitucionais. Neste sentido, a presente pesquisa busca avaliar os reflexos da LRF sobre a gestão financeira dos municípios paranaenses com menos de cinco mil habitantes, aqui denominados extremamente pequenos, identificando quais fatores influenciam o espaço financeiro à disposição dos gestores municipais, conforme metodologia apresentada e detalhada a seguir.

Metodologia

Os elementos metodológicos que caracterizam o estudo são descritos a seguir.

Caracterização

Quanto aos objetivos, esta pesquisa se caracteriza como descritiva e explicativa, pois visa descrever o comportamento do espaço de manobra da gestão financeira municipal diante da vigência da LRF e explicar, por meio de variáveis associadas a aspectos financeiros e de gestão, o reflexo da referida lei sobre o espaço de gerenciamento financeiro nos municípios paranaenses extremamente pequenos.

Os procedimentos utilizados compreendem pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica propiciou a sustentação teórica. A pesquisa documental envolveu o levantamento de dados sobre as finanças dos municípios estudados. Quanto à abordagem do problema, a pesquisa é caracterizada como quantitativa, com o emprego de análise estatística multivariada.

Análise de regressão múltipla

A regressão múltipla é uma técnica estatística utilizada para analisar a relação entre uma variável dependente e várias independentes (Hair, Anderson, Tatham, & Black, 2005/1998). Para Cunha e Coelho (2007, p. 132) “a ideia chave da regressão múltipla é a existência de dependência estatística de uma variável denominada dependente, ou variável prevista ou explicada, em relação a uma ou mais variáveis independentes, explanatórias ou preditoras”.

Nesta pesquisa, por meio da análise de regressão múltipla, busca-se relacionar o espaço de manobra da gestão financeira dos municípios paranaenses extremamente pequenos, variável dependente, com a vigência da LRF e outras variáveis. O modelo estatístico da regressão linear múltipla, segundo Cunha e Coelho (2007, p. 135), é dado pela Equação 1:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_n x_n + \varepsilon \quad (1)$$

Onde:

Y é a variável dependente

$X_1, X_2 \dots X_n$ são as variáveis independentes

$\beta_0, \beta_1, \beta_2 \dots \beta_n$ são parâmetros

ε é o termo de perturbação

O objetivo da regressão linear múltipla é determinar as variáveis independentes que melhor explicam a variação da dependente e sua importância relativa, bem como determinar a proporção explicada.

População e amostra

A população compreende os municípios paranaenses com menos de cinco mil habitantes que disponibilizaram informações para os exercícios de 1998 e 2006 junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme a Tabela 2.

Tabela 2

População da Pesquisa

Municípios	Total			Total		
	Municípios	População da pesquisa	% do Total	Municípios	População da pesquisa	% do Total
	Censo 2000	1998	% do Total	Censo 2007	2006	% do Total
Municípios com menos de 5 mil habitantes	95	89	93,68	100	84	84,00

Nota. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. (2009). *Finanças do Brasil – 1989 a 2009*. Recuperado em 10 março, 2009, de http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp

A opção pelos exercícios de 1998 e 2006 visa evitar o período de adaptação à LRF. Em 1998, não se vislumbrava o advento da LRF em 2000 e sua vigência a partir do ano seguinte; por isso este exercício se apresenta livre de seus efeitos. O ano de 2006 é bem posterior, e levando em consideração que o primeiro mandato municipal sob vigência da LRF foi encerrado em 2004, todas as adaptações já teriam ocorrido.

Definição das variáveis e das fontes dos dados

As variáveis independentes foram agrupadas em duas dimensões: financeira e de gestão. A dimensão financeira envolve as receitas e as despesas municipais; a dimensão de gestão abrange índices de liquidez, endividamento e forma de aplicação dos recursos financeiros municipais, como mostra a Tabela 3.

Tabela 3

Variáveis Independentes segundo as Dimensões Financeira e de Gestão

Variáveis Explicativas do Espaço de Manobra			
	Financeiras		De Gestão
F1	Receita Total Despesa Total	G1	Ativo Financeiro Passivo Financeiro
F2	Passivo Permanente Receitas Correntes	G2	Ativo Financeiro + Ativo Permanente Passivo Financeiro + Passivo Permanente
F3	Receita Tributária Receita Total	G3	Passivo Financeiro - Ativo Financeiro Ativo Real
F4	Receitas Próprias Receita Total	G4	Despesas de Capital – Receitas de Capital Receitas Correntes
F5	Participação nas Receitas da União Receita Total	G5	Receitas Próprias Despesas Correntes
F6	Participação nas Receitas do Estado Receita Total	G6	Passivo Permanente Ativo Real
F7	Rec. Líq. de Empr.= Op de Crédito – (Juros+Amort) Receita Total	G7	Passivo Permanente Ativo Financeiro

Continua

Tabela 3 (continuação)

Variáveis Explicativas do Espaço de Manobra			
Financeiras		De Gestão	
F8	Despesas com Pessoal Receitas Correntes	G8	Superávit Corrente Receita Total
F9	Despesas com Juros Receitas Correntes	G9	Superávit Corrente População
F10	Despesas com Serviços de Terceiros Receitas Correntes	G10	Superávit Corrente Receitas Correntes
F11	Outras Despesas Correntes Receitas Correntes	G11	Dívida Ativa Ativo Real

Nota. Fonte: Adaptado de Matias e Campello (2000, pp. 235-250); Kohama e Kohama (2000, pp. 139-220); Andrade (2007, pp. 300-313).

A principal fonte de dados é a Finanças do Brasil (FINBRA) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2009); também se recorreu à Base de Dados do Paraná [BDE] do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES, 2009) e ao Portal de Controle Social do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Da FINBRA foram coletados os demonstrativos de receita, despesa, ativo e passivo dos municípios; do Portal de Controle Social, os dados de gastos do Poder Legislativo no exercício de 2006; e da BDE, os demais dados necessários. As variáveis selecionadas foram adaptadas de Matias e Campello (2000), Kohama e Kohama (2000) e Andrade (2007).

Tendo em vista a periodicidade dos dados censitários de população, adotou-se para 1998 a população de 2000 e para 2006, a de 2007. As receitas próprias dos municípios foram obtidas pelo somatório das receitas: tributária, de contribuição, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, outras receitas correntes e alienação de bens.

O modelo empregado na análise de regressão pode ser expresso pela Equação 2.

$$EM = \alpha + \sum_{i=1}^k \beta_i X_i + \mu_i \quad (2)$$

Onde:

• = Constante

X_i = Variáveis explanatórias

μ_i = Termo de perturbação

A técnica de estimação utilizada foi a de passo a passo (*stepwise*).

Constructo

O espaço de manobra da gestão financeira municipal [EM] é definido e mensurado como segue.

Definição

Todas as decisões da administração pública são vinculadas ao aspecto legal; mas, mesmo assim, em algumas situações, o gestor público pode escolher **em que, em que momento e de que forma** realizar a aplicação de recursos. A Tabela 4 apresenta os elementos de decisão do gestor público.

Tabela 4

Elementos Definidores do Espaço de Manobra da Gestão Financeira

Item	Caracterização
EM QUE APLICAR	Vincula-se à destinação dos recursos financeiros: materiais, insumos, serviços, contratação de terceiros, repasses a entidades, equipamentos, construções.
EM QUE MOMENTO APLICAR	Refere-se à distribuição dos desembolsos no tempo.
DE QUE FORMA APLICAR	Diz respeito à forma como serão empregados os recursos financeiros, se de forma direta ou descentralizada. Tem estreita relação com a natureza de despesa.

Nota. Fonte: elaborado pelos autores.

EM é definido como a diferença entre o total das receitas municipais correntes e a soma das despesas com pessoal e encargos sociais, serviços das dívidas, despesas do Legislativo e as decorrentes das contribuições para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público [PASEP]. O resultado alcançado representa o montante de recursos financeiros sobre o qual o administrador público pode exercer escolhas (Gerigk, 2008).

Mensuração

O cálculo de EM para os municípios segue a fórmula:

Total das Receitas Correntes

(-) Despesas com Pessoal e Encargos Sociais

(-) Despesas com Serviços da Dívidas

(-) Despesas com Legislativo Municipal

(-) Contribuição para o PASEP

= EM – Espaço de Manobra da Gestão Financeira Municipal

As informações relativas a 1998 consolidam despesas do Poder Executivo e do Legislativo; porém as de 2006, somente para alguns municípios. Assim, para mensurar EM, tanto para o exercício de 1998 como para 2006, foram observados os seguintes procedimentos, explicitados em seguida.

1. Retirou-se do total das despesas consolidadas de pessoal de 1998 o total informado como despesas com a Função Legislativa. Em 2006, usou-se o mesmo critério; porém, para os municípios que não apresentavam dados na FINBRA sobre o Legislativo, utilizou-se o Portal de Controle Social, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
2. As despesas com juros e amortizações foram retiradas da base FINBRA.
3. As despesas com o Legislativo em 1998 são as informadas na FINBRA. Para 2006, os dados foram retirados dos demonstrativos exigidos pela LRF e disponibilizados no Portal de Controle Social.
4. Os valores das despesas com o PASEP, tanto em 1998 como em 2006, foram calculados com base na Lei n. 9.715 (1998). Estabeleceu-se a base de cálculo com os dados das receitas informadas à FINBRA e, mediante a aplicação da alíquota de 1%, chegou-se ao valor.

EM foi, em seguida, expresso como coeficiente em relação às receitas e despesas, como segue:

EM/RT – coeficiente em relação à receita.

EM/RC – coeficiente em relação às receitas correntes.

EM/DT – coeficiente em relação ao total das despesas.

EM/DC – coeficiente em relação às despesas correntes.

Tratamento dos dados

Os dados, após terem sido coletados e organizados, foram examinados com o objetivo de identificar valores atípicos (*outliers*). O resultado é mostrado na Tabela 5.

Tabela 5

Amostra da Pesquisa

Municípios	Exercício de 1998	Exercício de 2006
Total de observações	89	84
Observações atípicas (<i>outliers</i>)	(30)	(25)
Total de observações (municípios pesquisados)	59	59

Nota. Fonte: elaborado pelos autores.

Análise e Testes Estatísticos Multivariados

As estimações estatísticas foram realizadas para 1998 e 2006 e, por fim, para os dois exercícios em conjunto, com a finalidade de verificar os reflexos da LRF sobre EM. Os cálculos estatísticos foram realizados por meio do SPSS, com nível de significância de 5%, utilizando a técnica *stepwise*.

Definição da variável dependente

Uma vez que as variáveis independentes são expressas como coeficientes, é aconselhável que a variável dependente também o seja. A escolha do coeficiente de EM baseou-se na correlação de *Pearson* para o conjunto de observações dos dois exercícios, como mostra a Tabela 6.

Tabela 6

Matriz de Correlação dos Indicadores Relativos ao Espaço de Manobra - 1998 e 2006

Indicadores Relativos		EM/RC	EM/RT	EM/DT	EM/DC
EM/RC	Correlação de <i>Pearson</i>	1,000	0,892	0,578	0,862
	Sig.		0,000	0,000	0,000
	Observações	118	118	118	118
EM/RT	Correlação de <i>Pearson</i>	0,892	1,000	0,697	0,876
	Sig.	0,000		0,000	0,000
	Observações	118	118	118	118

Continua

Tabela 6 (continuação)

Indicadores Relativos		EM/RC	EM/RT	EM/DT	EM/DC
EM/DT	Correlação de <i>Pearson</i>	0,578	0,697	1,000	0,724
	Sig.	0,000	0,000		0,000
	Observações	118	118	118	118
EM/DC	Correlação de <i>Pearson</i>	0,862	0,876	0,724	1,000
	Sig.	0,000	0,000	0,000	
	Observações	118	118	118	118

Nota. Fonte: elaborado pelos autores.

Com se observa, o coeficiente de EM que apresenta associação mais forte com os demais é EM/DC.

Variação do espaço de manobra devida à LRF

A Tabela 7 resume as estatísticas do espaço de manobra da gestão financeira dos municípios paranaenses extremamente pequenos antes e depois da LRF.

Tabela 7

Estatísticas do Espaço de Manobra Antes e Depois da LRF

Estatísticas	EM		EM/DC	
	1998*	2006	1998	2006
Média	1.004.294,82	3.587.911,86	0,57	0,73
Desvio-Padrão	239.574,02	638.277,79	0,11	0,08
Coefficiente de Variação	0,24	0,18	0,20	0,11

Nota.* Valores atualizados pelo IGP-DI
Fonte: elaborado pelos autores.

Poder-se-ia supor que o espaço de manobra dos municípios paranaenses extremamente pequenos já se encontrava severamente restringido antes do advento da LRF, razão pela qual esses não receberiam influências restritivas adicionais. Os resultados da Tabela 7 mostram clara evidência contrária: o espaço de manobra da gestão financeira se elevou, tanto em termos absolutos quanto na forma de coeficiente relacionado às Despesas Correntes. Essa constatação, notável por si mesma, ganha maior importância e significado quando se observa que o Coeficiente de Variação diminuiu substancialmente entre as duas situações, mostrando que a vigência da LRF trouxe muito maior uniformidade às estruturas financeiras dos municípios.

Análise de regressão

Passa-se a apresentar e analisar os resultados da regressão para os municípios paranaenses extremamente pequenos.

Análise de regressão para o exercício de 1998

Os resultados preliminares são apresentados na Tabela 8.

Tabela 8

Resultados Preliminares - 1998

$R^2_{ajustado}$	Razão F	Sig.
0,968	353,74	0,000

Nota. Fonte: elaborado pelos autores.

Na Tabela 9, são evidenciados os valores de Tolerância e de Fator de Inflação de Variância (VIF), que indicam claramente a ausência de multicolinearidade.

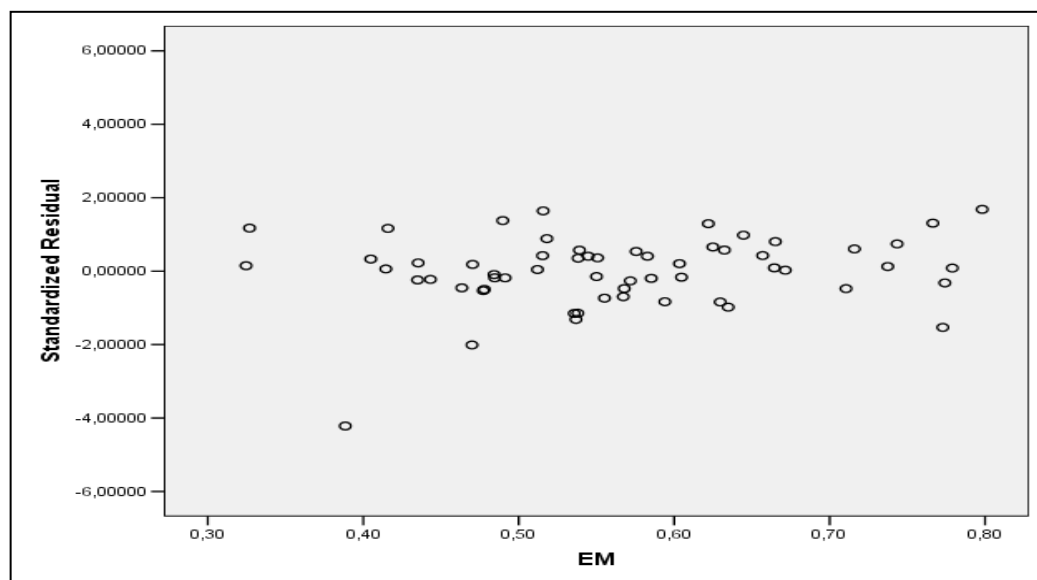
Tabela 9

Tolerância e VIF – 1998

Variáveis	Tolerância	VIF
F8 Despesas com Pessoal/Receitas Correntes	0,745	1,343
G10 Superávit Corrente/Receitas Correntes	0,848	1,179
F2 Passivo Permanente/Receitas Correntes	0,980	1,021
F7 Receita Líquida de Empréstimos/Receita Total	0,912	1,097
F3 Receita Tributária/Receita Total	0,890	1,124

Nota. Fonte: elaborado pelos autores.

A Figura 2 mostra os resíduos padronizados da regressão contra a variável dependente (EM/DC), e nele se observa que não há indício de heteroscedasticidade.

**Figura 2.** Resíduos Padronizados-1998.

Nota. Fonte: elaborado pelos autores.

A Tabela 10 apresenta os coeficientes estimados e suas estatísticas.

Tabela 10

Coefficientes Estimados e Suas Estatísticas – 1998

Variáveis	Coefficiente	Erro padrão	Beta	Estatística	Sig.
	•	do Coeficiente	Padronizado	t	
Constante	1,035	0,017		61,22	0,00 0
F8 Despesas com Pessoal/Receitas Correntes	-1,109	0,039	-0,763	-28,08	0,00 0
G1 Superávit Corrente/Receitas Correntes	0,556	0,046	0,306	12,02	0,00 0
F2 Passivo Permanente/Receitas Correntes	-0,087	0,017	-0,122	-5,17	0,00 0
F7 Receita Líquida de Empréstimos/Receita Total	0,293	0,060	0,119	4,85	0,00 0
F3 Receita Tributária/Receita Total	-0,642	0,205	-0,078	-3,13	0,00 2

Nota. Fonte: elaborado pelos autores.

O sinal da variável F8 é negativo, como se esperava, pois quanto maiores forem as despesas com pessoal e encargos sociais, menor será o montante de receitas correntes disponível e menor será EM.

A variável G10 mede a relação entre a poupança corrente e as receitas correntes, e deveria apresentar sinal positivo, pois contribui para aumentar EM/DC, o que também é observado. Os sinais das demais variáveis são também os esperados.

A constante apresenta sinal positivo, indicando que eventuais variáveis omitidas não impactam significativamente EM/DC.

Com base nos valores dos betas padronizados, verifica-se que as variáveis mais expressivas são: F8 - Despesas com Pessoal/Receitas Correntes (-0,763) e G10 - Superávit Corrente/Receitas Correntes (0,306). A variável F8, de natureza financeira, é a de maior influência, produzindo duas vezes e meia mais impacto sobre o EM/DC do que a segunda variável mais influente, G10, relativa à gestão.

Análise de regressão para o exercício de 2006

Na Tabela 11 constam os resultados preliminares da regressão para 2006.

Tabela 11

Resultados Preliminares – 2006

$R^2_{ajustado}$	Razão F	Sig.
0,952	229,74	0,000

Nota. Fonte: elaborado pelos autores.

A Tabela 12 mostra os valores da Tolerância e VIF, que indicam clara ausência de multicolinearidade.

Tabela 12

Tolerância e VIF – 2006

Variáveis	Tolerância	VIF
F8 Despesas com Pessoal/Receitas Correntes	0,838	1,193
G10 Superávit Corrente/Receitas Correntes	0,840	1,190
G7 Passivo Permanente/Ativo Financeiro	0,768	1,302
G2 AF+AP/PF+PP	0,690	1,449
F3 Receita Tributária/Receita Total	0,930	1,075

Nota. Fonte: elaborado pelos autores.

Nenhum indicativo de heteroscedasticidade é evidenciado pela Figura 3.

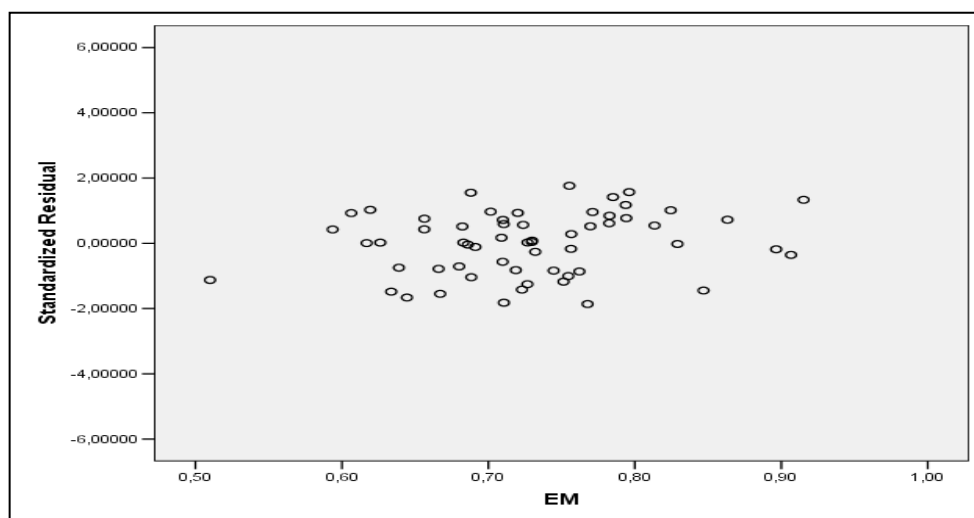


Figura 3. Resíduos Padronizado – 2006.

Nota. Fonte: elaborado pelos autores.

A Tabela 13 apresenta os coeficientes estimados e suas estatísticas.

Tabela 13

Coeficientes Estimados e suas Estatísticas – 2006

Variáveis	Coeficiente	Erro padrão do Coeficiente	Beta Padronizado	Estatística <i>t</i>	Sig.
Constante	1,060	0,027		39,63	0,000
F8 Despesas com Pessoal/Receitas Correntes	-1,258	0,050	-0,788	-25,00	0,000
G10 Superávit Corrente/Receitas Correntes	0,645	0,056	0,363	11,54	0,000
G7 Passivo Permanente/Ativo Financeiro	-0,005	0,002	-0,109	-3,30	0,001
G2 AF+AP/PF+PP	0,001	0,001	0,088	2,52	0,014
F3 Receita Tributária/Receita Total	0,323	0,141	0,069	2,29	0,025

Nota. Fonte: elaborado pelos autores.

A análise dos sinais dos coeficientes indica, como anteriormente, completa conformidade, e a constante estimada também é positiva. Diante dos valores dos betas padronizados, as variáveis mais expressivas são novamente, F8 - Despesas com Pessoal/Receitas Correntes (-0,788) e G10 - Superávit Corrente/Receitas Correntes (0,363), a primeira de natureza financeira e a segunda, de gestão. A variável F8 é a mais importante, produzindo o dobro do impacto sobre EM/DC.

Comparando os resultados das regressões precedentes, tem-se indicação de que a vigência da LRF representou mudanças na estrutura financeira das administrações dos municípios paranaenses extremamente pequenos e, em particular, nas relações que determinam o espaço de manobra, aqui representado pelo coeficiente EM/DC.

Análise de regressão conjunta para os anos de 1998 e 2006

O objetivo, nesta fase, é verificar se a entrada em vigor da LRF impactou o espaço de manobra da gestão financeira dos municípios paranaenses extremamente pequenos, e em que proporção isso teria ocorrido. Para tanto foram agrupados os dados de 1998 e 2006 numa mesma base e identificadas as variáveis independentes mais relevantes pelo método *stepwise*. Incluiu-se uma variável *dummy* LRF com a seguinte representação: 1998 = 0 e 2006 = 1. Também foram incluídas *dummies* multiplicativas das variáveis selecionadas (F2, F7, F8, F9, G1 e G10) e uma nova regressão foi gerada pelo método *stepwise*.

Na Tabela 14, constam os resultados preliminares.

Tabela 14

Resultados Preliminares - 1998 e 2006

R^2_{ajustado}	Razão <i>F</i>	Sig.
0,974	743,96	0,000

Nota. Fonte: elaborado pelos autores.

Na Tabela 15 são apresentados os valores de Tolerância e VIF, que evidenciam a ausência de multicolinearidade. A Figura 4 não indica nenhum sinal de heteroscedasticidade.

Tabela 15

Tolerância e VIF - 1998 e 2006

Variáveis	Tolerância	VIF
F8 Despesas com Pessoal/Receitas Correntes	0,768	1,302
G10 Superávit Corrente/Receitas Correntes	0,205	4,885
LRF G10 <i>Dummy</i> multiplicativa G10	0,181	5,540
F2 Passivo Permanente/Receitas Correntes	0,872	1,147
F7 Receita Líquida de Empréstimos/Receita Total	0,846	1,182
F9 Despesas com Juros/Receitas Correntes	0,699	1,430

Nota. Fonte: elaborado pelos autores.

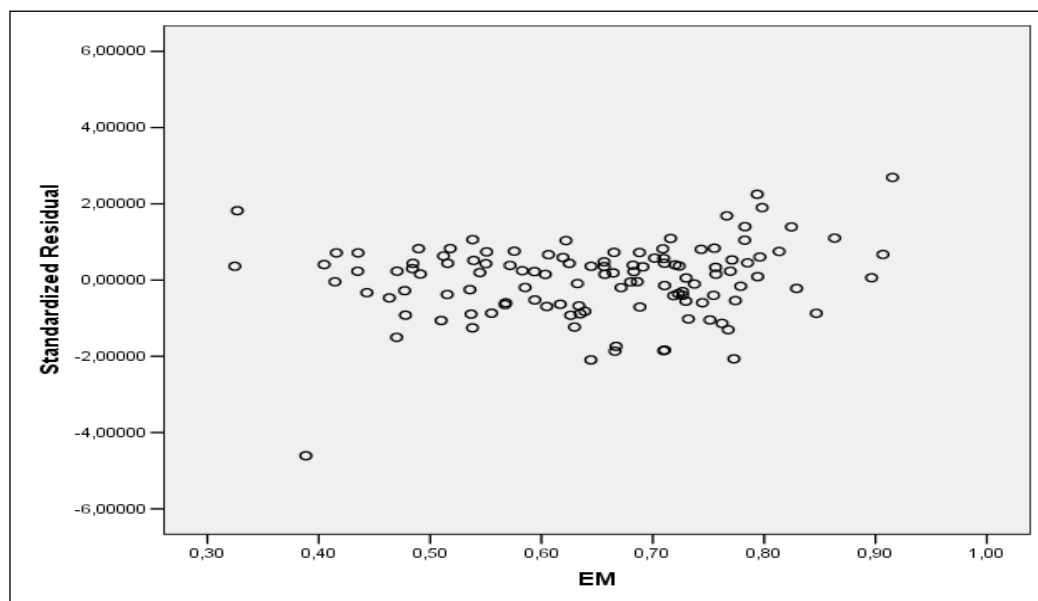


Figura 4. Resíduos Padronizados – 1998 e 2006.

Nota. Fonte: elaborado pelos autores.

A Tabela 16, a seguir, mostra os coeficientes estimados e suas estatísticas.

Tabela 16

Coeficientes Estimados e suas Estatísticas – 1998 e 2006

Variáveis	Coeficiente	Erro padrão do Coeficiente	Beta Padronizado	Estatística <i>t</i>	Sig.
Constante	1,055	0,014		73,76	0,000
F8 Despesas com Pessoal/Receitas Correntes	-1,182	0,031	-0,637	-37,78	0,000
G10 Superávit Corrente/Receitas Correntes	0,534	0,045	0,390	11,94	0,000
LRFG10 <i>Dummy</i> multiplicativa G10	0,117	0,042	0,097	2,78	0,006
F2 Passivo Permanente/Receitas Correntes	-0,071	0,013	-0,085	-5,35	0,000
F7 Receita Líquida de Empréstimos/Receita Total	0,228	0,055	0,066	4,10	0,000
F9 Despesas com Juros/Receitas Correntes	-0,829	0,322	-0,046	-2,57	0,011

Nota. Fonte: elaborado pelos autores.

Como nas análises anteriores, os sinais dos coeficientes apresentam total conformidade e a constante mostra sinal positivo. A *Dummy* LRF aditiva não se mostrou estatisticamente relevante, assim como todas as *dummies* multiplicativas, com exceção de LRFG10, a *dummy* multiplicativa da variável de gestão, relativa ao percentual de superávit corrente em relação às receitas correntes. A elevação do coeficiente beta, padronizado de G10 de 0,390 para 0,487, mostra que a LRF teve como consequência um expressivo aumento da importância desta variável na determinação de EM/DC.

Pelos valores dos betas padronizados, verifica-se que F8 e G10 mantêm a primeira e a segunda posições, respectivamente, como nas regressões individuais para 1998 e 2006. Entretanto, a *dummy* multiplicativa de G10 - Superávit Corrente/Receitas Correntes surge como a terceira variável mais importante, deslocando as demais preditoras. Com a vigência da LRF, resulta incrementada a influência que a proporção Superávit Corrente/Receitas Correntes exerce sobre o espaço de manobra dos municípios paranaenses extremamente pequenos. Esse incremento constitui a terceira fonte mais destacada de explicação do padrão de gestão financeira que emerge.

Na nova situação, trazida pela vigência da LRF, o espaço de manobra passa a depender mais fortemente da gestão financeira, especificamente da geração de superávits correntes. Neste novo cenário, observa-se uma endogeneização relativa do espaço de manobra: fatores menos sujeitos à ação direta dos gestores perdem relevância, enquanto a gestão das receitas correntes apresenta ganho significativo de importância.

Conclusão

A complexidade da administração pública, e da gestão financeira pública, em particular, não permite inferir imediatamente as mudanças profundas trazidas pela LRF; dada a experiência brasileira, poderia mesmo haver dúvida sobre os reais efeitos da referida lei.

As contingências a que estão sujeitos os gestores financeiros dos municípios, especialmente dos municípios muito pequenos, com enorme dependência em relação às transferências dos governos estadual e federal, estariam a reforçar o questionamento quanto à efetividade da LRF.

Este artigo teve por objetivo mensurar e avaliar os reflexos da LRF sobre o espaço de manobra da gestão financeira dos municípios paranaenses com menos de cinco mil habitantes, aqui denominados extremamente pequenos, por meio de variáveis representativas de aspectos financeiros e de gestão. Com base na revisão teórica, estabeleceu-se o constructo de espaço de manobra da gestão financeira municipal, definiu-se sua forma de cálculo e fizeram-se as mensurações para os exercícios financeiros de 1998 e 2006, o primeiro representando situação isenta de efeitos da LRF e o segundo, situação em que seus efeitos já se encontravam plenamente desenvolvidos.

A análise preliminar mostrou que, ao contrário do que se poderia esperar, especialmente por se tratar dos menores municípios, a LRF aumentou os valores médios do espaço de manobra nos municípios paranaenses extremamente pequenos. Além disso, provocou substancial redução de sua variabilidade.

Os resultados obtidos por meio das regressões multivariadas mostram completa conformidade com os pressupostos dessa análise e os sinais dos coeficientes estimados se apresentam como eram esperados. As regressões efetuadas evidenciam coeficientes de determinação ajustados (R^2_{ajustado}) muito significativos, superiores a 95% e interceptos positivos. Com base nisso, pode-se afirmar que as variáveis independentes incluídas nas equações estimadas explicam com firmeza a variação do espaço de manobra da gestão financeira dos municípios paranaenses extremamente pequenos.

Pode-se concluir, examinando as equações estimadas, que as despesas com pessoal exercem com folga a influência negativa mais importante sobre o espaço de manobra da gestão financeira e, ainda, que essa influência não se altera significativamente para os municípios paranaenses extremamente pequenos com o advento da LRF.

As análises individuais dos exercícios de 1998 e 2006 não apresentam distinção evidente à primeira vista: as duas principais variáveis preditoras do espaço de manobra para os municípios paranaenses extremamente pequenos, F8 – Despesas com Pessoal/Receitas Correntes e G10 - Superávit Corrente/Receitas Correntes, emergem com folga como as mais influentes. Entretanto, considerando em conjunto os dois exercícios e adicionando-se variáveis *dummies*, tanto aditivas

quanto multiplicativas, evidencia-se que a LRF passa a exercer forte influência sobre o espaço de manobra por meio da variável G10 - Superávit Corrente/Receitas Correntes. É notável que o efeito da LRF se manifeste como uma alteração no padrão de determinação do espaço de manobra, por meio de uma variável de gestão, como seria de esperar.

Em resumo, os municípios paranaenses extremamente pequenos, representando cerca de um quarto do total de 399, evidenciam efeitos claros da LRF na determinação de seus espaços de manobra da gestão financeira: a Lei Fiscal faz aumentar significativamente a importância da poupança de receitas correntes na determinação do montante de recursos sobre os quais os gestores podem exercer escolha.

Os resultados alcançados mostram, de forma patente, que a LRF alterou o padrão de gestão dos municípios paranaenses extremamente pequenos, a despeito das pressões e das restrições a que já se encontravam submetidos seus orçamentos: o espaço de manobra dos gestores desses municípios aumentou, passou a depender menos de preferências e estilos individuais e concentrou-se fortemente em uma variável de gestão, expressa como capacidade de poupar receitas correntes.

Dessa forma, os resultados encontrados mostram que os efeitos da LRF sobre os municípios paranaenses extremamente pequenos, por um lado, contrariam o senso comum, porque aumentam o espaço de manobra; por outro, concordam com o que se poderia esperar, pois tornam mais importante o papel do gestor.

Como limitação da pesquisa, destaca-se que as análises envolveram os municípios paranaenses com menos de cinco mil habitantes nos períodos de 1998 e 2006. Desta forma, os resultados, embora significativos, constituem apenas indicações do que poderia ter ocorrido com os demais municípios brasileiros extremamente pequenos.

Estudos semelhantes, envolvendo municípios de outros Estados ou regiões do País, quem sabe utilizando variáveis distintas, possibilitariam comparações e generalizações mais seguras. Diante do comportamento apresentado pela variável G10 – Superávit Corrente/Receitas Correntes, sugere-se verificar que fatores mais influenciam o superávit corrente municipal e como este vem sendo aplicado pelos gestores municipais.

Artigo recebido em 18.10.2009. Aprovado em 05.10.2010.

Referências

- Andrade, N. A. (2007). *Contabilidade pública na gestão municipal* (3a ed.). São Paulo: Atlas.
- Bresser-Pereira, L. C. (1998). Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In L. C. Bresser-Pereira & P. Spink (Orgs.), *Reforma do estado e administração pública gerencial* (pp. 21-38). São Paulo: FGV.
- Chieza, R. A. (2008). *O ajuste das finanças públicas municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal: os municípios do RS* (Tese de doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Brasília, DF. Recuperado em 21 setembro, 2007, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm
- Costa, D. M. D., Faroni, W., & Vieira, R. S. (2006, outubro/novembro). Avaliação econômico-financeira dos municípios mineiros à luz da lei de responsabilidade fiscal no período de transição de governo. *Anais do Congresso Brasileiro de Custos*, Belo Horizonte, MG, Brasil, 13.

- Cunha, J. V. A., & Coelho, A. C. (2007). Regressão linear múltipla. In L. J. Corrar, E. Paulo, & J. M., Dias, Filho (Coords.), *Análise multivariada: para os cursos de administração, ciências contábeis e economia* (pp. 131-231). São Paulo: Atlas.
- D'Auria, F. (1962). *Ciência das finanças: teoria e prática* (2a ed.). São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- Fioravante, D. G., Pinheiro, M. M. S., & Vieira, R. S. (2006). *Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento*. Brasília: IPEA.
- Gapinski, I., Clemente, A., Taffarel, M., & Gerigk, W. (2010, setembro). O impacto da LRF no desempenho financeiro dos municípios de médio porte do sul do Brasil. 2010. *Anais do Congresso Internacional de Administração*, Ponta Grossa, PR, Brasil, 23.
- Gerigk, W. (2008). *O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios do Paraná* (Dissertação de mestrado). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.
- Giuberti, A. C. (2005). *Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros* (Dissertação de mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Hair J. F., Jr., Anderson, R. E., Tatham, R. L., & Black, W. C. (2005). *Análise multivariada de dados* (5a ed.). (A. S. Sant'Anna & A. Chaves Neto, Trans.). Porto Alegre: Bookman. (Obra original publicada em 1998).
- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. (2009). *Anuário estatístico do Estado do Paraná*. Recuperado em 10 março, 2009, de http://www.ipardes.pr.gov.br/anuario_2009/index.html
- Kohama, H., & Kohama, N. A. (2000). *Balancos públicos: teoria e prática* (2a ed.). São Paulo: Atlas.
- Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 21 setembro, 2007, de <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>
- Lei n. 9.715, de 25 de novembro de 1998*. (1998). Dispõe sobre as contribuições para os programas de integração social e de formação do patrimônio do servidor público – PIS/PASEP e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 21 setembro, 2007, de <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9715.htm>
- Luque, C. A., & Silva, V. M. (2004). A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. *Revista de Economia Política*, 24(3), 404-421.
- Matias, A. B., & Campello, C. A. G. B. (2000). *Administração financeira municipal*. São Paulo: Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2006). *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil* (3a ed.). São Paulo: Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2007). *Manual de gestão pública contemporânea*. São Paulo: Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2008). *Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo: Atlas.
- Meirelles, H. L. (2003). *Direito administrativo brasileiro* (28a ed.). São Paulo: Malheiros Editores.

- Meneses, R. T. (2006). *Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as categorias e funções de despesas dos municípios brasileiros* (Dissertação de mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Menezes, A. M. F. (2002). *O processo de descentralização e as contas públicas: um estudo sobre as bases financeiras municipais baianas* (Tese de doutorado). Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil.
- Nascimento, E. R. (2006). *Gestão pública*. São Paulo: Saraiva.
- Nascimento, E. R., & Debus, I. (2002). *Lei Complementar nº 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal*. Brasília: ESAF.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1995). *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público* (8a ed.). (S. F. G. Bath & E. Magalhães Jr., Trans.). Brasília: MH Comunicações. (Obra original publicada em 1992)
- Secretaria do Tesouro Nacional. (2009). *Finanças do Brasil – 1989 a 2009*. Recuperado em 10 março, 2009, de http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp
- Sena, L. B., & Rogers, P. (2007, dezembro). Análise agregada dos municípios mineiros de grande porte quanto a adequação à lei de responsabilidade fiscal (LRF). *Anais do Congresso Brasileiro de Custos*, João Pessoa, PB, Brasil, 14.
- Silva, L. M. (2004). *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo* (7a ed.). São Paulo: Atlas.
- Slomski, V. (2006). *Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal* (2a ed.). São Paulo: Atlas.
- Toledo, F. C., Jr., & Rossi, S. C. (2005). *Lei de responsabilidade fiscal: comentada artigo por artigo*. São Paulo: NDJ.