



Revista de Educação e Pesquisa em  
Contabilidade

E-ISSN: 1981-8610

repec@cfc.org.br

Academia Brasileira de Ciências  
Contábeis  
Brasil

Gerigk, Wilson; Clemente, Ademir; Taffarel, Marinês

O impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos  
municípios: o caso do Paraná

Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, vol. 4, núm. 3, septiembre-diciembre,  
2010, pp. 44-69

Academia Brasileira de Ciências Contábeis  
Brasília, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=441642771004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## O IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE A GESTÃO FINANCEIRA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS: O CASO DO PARANÁ

## THE IMPACT OF THE FISCAL RESPONSIBILITY LAW ON THE FINANCIAL ADMINISTRATION OF SMALL MUNICIPALITIES: THE STATE OF PARANÁ CASE

## EL IMPACTO DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL SOBRE LA GESTIÓN FINANCIERA DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS: EL CASO DE PARANÁ

**WILLSON GERIGK**

*Contador. Especialista em Gestão de Negócios - Mestre em Contabilidade pela Universidade Federal do Paraná - Professor do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Centro-Oeste.*

*gerigkw@yahoo.com.br*

**ADEMIR CLEMENTE**

*Economista e Engenheiro. Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutor em Engenharia de Transportes pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Lecionou em graduação e em pós-graduação nos Estados Unidos da América. Pós-doutorado na Universidade de Londres. Professor da Universidade Federal do Paraná no Mestrado em Contabilidade.*

*ademir@ufpr.br*

**MARINÊS TAFFAREL**

*Contadora. Especialista em Gestão de Negócios e Especialista em Gestão de Pessoas. Mestre em Contabilidade pela Universidade Federal do Paraná. Professora do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Centro-Oeste.*

*marinestaffarel@yahoo.com.br*

## RESUMO

Este artigo tem por objetivo mensurar e avaliar os reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre o espaço de manobra da gestão financeira dos pequenos municípios paranaenses com população entre 10 e 20 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, à gestão financeira municipal. A pesquisa é caracterizada do ponto de vista metodológico como descritiva e explicativa quanto aos objetivos; bibliográfica e documental quanto aos procedimentos; e quantitativa quanto à abordagem do problema. São analisados os municípios paranaenses com população entre 10 e 20 mil habitantes que disponibilizaram informações na base de dados Finanças do Brasil, da Secretaria do Tesouro Nacional (Finbra). 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 dos pequenos municípios paranaenses não foi reduzido pela LRF como era esperado e, sim, aumentado tanto em termos absolutos como em termos relativos, o que evidencia significativa melhoria da gestão financeira. Além disso, as análises de regressão e as análises complementares envolvendo o coeficiente de espaço de manobra sobre as despesas correntes mostram significativa mudança estrutural como decorrência da LRF.

**Palavras-chave:** Gestão Financeira Municipal; Pequenos Municípios; Indicadores Municipais Financeiros e de Gestão.

## ABSTRACT

This article seeks to quantify and assess the impact of the Law of Fiscal Responsibility (LRF) on the financial freedom of the municipal governments. The study focuses on small municipalities of Paraná State and adopts as a reference the local government peculiarities and attributions. The theoretical framework includes the organization of the Brazilian public sector, the LRF, managerial public administration, municipal administration, and specifically the municipal financial administration. In terms of methodology, this work is characterized as descriptive and explanatory as to the objectives; literature and documental in relation to the procedures, and presents a quantitative approach to the problem. The analysis comprises all the municipalities presenting population between 10 and 20 thousand inhabitants which have provided information to the Finance of Brazil Database (FINBRA). Multiple linear regression is the statistical technique used. Regression analysis comprises 22 variables related to managerial and financial aspects of municipal governments. The main conclusion is that the leeway for

small municipalities of Paraná was not reduced by the LRF, as expected, but increased both in absolute and relative values. This makes evident a significant improvement in financial management. Furthermore, regression analysis and further analysis involving the coefficient of leeway on the current expenditure show significant structural change as a result of the LRF.

**Keywords:** Municipal Financial Administration; Small Municipalities; Municipal Indicators of Finance and Administration.

## RESUMEN

Este artículo tiene por objetivo medir y evaluar los reflejos de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) sobre el espacio de maniobra de la gestión financiera de los pequeños municipios paranaenses con población entre 10 y 20 mil habitantes, teniendo como referencia las peculiaridades y atribuciones de los gobiernos locales. La fundamentación teórica comprende los conceptos relacionados a la organización del sector público brasileño, LRF, administración pública gerencial, gestión municipal y, específicamente, la gestión financiera municipal. La pesquisa es caracterizada desde el punto de vista metodológico como descriptiva y explicativa en lo referente a los objetivos; bibliográfica y documental en relación a los procedimientos; y cuantitativa en relación al abordaje del problema. Son analizados los municipios paranaenses con población entre 10 y 20 mil habitantes que pusieron a disposición informaciones en la base de datos Finanzas de Brasil, de la Secretaría del Tesoro Nacional (Finbra). La técnica estadística empleada es la regresión lineal múltiple. En los análisis de regresión, fueron incluidas 22 variables explicativas, involucrando aspectos financieros y de gestión de los municipios. Se concluye que el espacio de maniobra de los pequeños municipios paranaenses no fue reducido por la LRF como era esperado y, sí, aumentado tanto en términos absolutos como en términos relativos, lo que evidencia significativa mejoría de la gestión financiera. Además de eso, los análisis de regresión y los análisis complementarios envolviendo el coeficiente de espacio de maniobra sobre los gastos corrientes muestran significativa mudanza estructural como consecuencia de la LRF.

**Palabras clave:** Gestión Financiera Municipal; Pequeños Municipios; Indicadores Municipales Financieros y de Gestión.

## 1. INTRODUÇÃO

A organização político-administrativa brasileira definida na Constituição Federal de 1988 é composta de União, Estados e Distrito Federal, e Municípios. Essas entidades podem atuar em conjunto, mas deve ser preservada a autonomia política, administrativa e financeira.

A administração pública municipal é a atividade pela qual os gestores municipais buscam satisfazer às demandas de interesse público. Os gestores buscam interpretar e avaliar as necessidades e aspirações da sociedade para atendê-las por intermédio dos serviços públicos.

Os municípios, nessa 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. Entretanto, as administrações públicas municipais nos últimos anos vêm convivendo com inúmeras mudanças de ordem financeira, estrutural e comportamental.

As mudanças de ordem financeira decorrem da escassez dos recursos necessários para custear os serviços públicos; as de ordem estrutural são devidas a fatores econômicos e sociais que pressionam os entes públicos municipais a expandirem os atendimentos à coletividade; as de natureza comportamental referem-se à forma de gerenciamento dos entes públicos e decorrem, principalmente, das imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Dessa forma, o desafio maior que enfrentam os gestores é manter o atendimento às demandas da população por serviços públicos no quadro dessas alterações.

Matias-Pereira (2006, p. 305) afirma que “[...] com a Lei de Responsabilidade Fiscal foi deflagrado o processo para combater o crônico desequilíbrio fiscal da administração pública brasileira, tanto em nível federal, estadual, como municipal; por meio de um rígido controle do endividamento público [...].” A Lei de Responsabilidade Fiscal é um verdadeiro código de conduta para os administradores públicos na gestão das finanças públicas de todas as esferas de governo. A mencionada Lei visa melhorar a administração das contas públicas do Brasil (MATIAS-PEREIRA, 2007).

A LRF estabelece mecanismos norteadores capazes de proporcionar grandes avanços na política de planejamento brasileira, inserindo no seu texto o elo entre orçamento, a programação financeira e o fluxo de caixa, além de instrumento de acompanhamento, avaliação e ajuste do que foi planejado e orçado, evidenciando assim novas visões sobre como racionalizar os gastos públicos em nível de União, estados e municípios (SANTANA et al., 2007). Para os municípios de pequeno porte, a LRF se reveste de especial importância porque são estes os que contam com menor competência técnica nos seus quadros de funcionários, estão sujeitos a menor nível de despesa por munícipe e apresentam população de nível de renda mais baixo.

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 (OSBORNE; GAEBLER, 1995); (BRESSER-PEREIRA, 1998); (MATIAS-PEREIRA, 2007).

A inexistência de déficits orçamentários é considerada a situação ideal segundo os preceitos da LRF. Porém, nem sempre o cumprimento dessas diretrizes é possível, confor-

me relatam Luque e Silva (2004), pois, 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 população entre 10 e 20 mil habitantes, aqui denominados pequenos, apresentam claras especificidades e têm grande importância no Estado do Paraná, como mostram os indicadores:

- a) dos 399 municípios, 106 têm população entre 10 e 20 mil habitantes, o que representa 26%;
- b) a população total dos pequenos municípios paranaenses é de pouco mais de um milhão e quatrocentos e noventa mil habitantes, correspondendo a 14,4% do total;
- c) o orçamento *per capita* dos pequenos municípios paranaenses, no exercício de 2007, foi de R\$1.011,00, sendo a média *per capita* de todos os municípios do Estado de R\$1.174,00;
- d) em 2007, 57% das receitas dos pequenos municípios paranaenses provieram de transferências da União; 29% de transferências do Estado; e a receita tributária correspondeu a 8% do total arrecadado; mas, para o conjunto dos municípios do Paraná, esses percentuais foram 27%, 24% e 18%, respectivamente;
- e) a estrutura das despesas dos pequenos municípios paranaenses, em 2007, apresentou 44% de gastos com pessoal, 43% com manutenção ou custeio e 10% com investimentos; no conjunto de todos os municípios do estado 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 gestor público. Então, diante da relevância que os municípios apresentam na estrutura político-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 gestores públicos, efetivamente, podem exercer escolha quanto à aplicação e é, portanto, o que permite aos municípios imprimir características próprias e diferenciadas às suas administrações.

Adota-se o pressuposto de que a LRF trouxe condicionamentos novos à gestão financeira no setor público e de que isso causou alteração no espaço de manobra dos gestores. Tendo em vista esses pressupostos, 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 pequenos municípios do Estado do Paraná?

O objetivo geral é mensurar e avaliar os reflexos da LRF sobre o espaço de manobra da gestão financeira dos pequenos municípios paranaenses. 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 dentre as variáveis representativas de aspectos financeiros e de gestão quais explicam melhor a mudança observada.

O presente artigo é composto de cinco seções. Após essa 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.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

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

### 2.1 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 apud MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 61), a administração pública “[...] designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal”.

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

### 2.2 O município e a administração pública municipal

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 fiel obediência às leis romanas, a República concedia-lhes certas prerrogativas, que variavam de simples direitos privados até ao privilégio político de eleger seus governantes e dirigir a própria cidade (MEIRELLES, 2003, p. 31-32).

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

Para Menezes (2002), o município é reconhecido como a instituição que pode levar de forma mais eficiente e eficaz a presença do Poder Público ao interior do País, além de poder desempenhar o papel de agente do desenvolvimento econômico local.

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

### **2.3 Gestão pública municipal**

A gestão pública envolve a interpretação de objetivos a fim de transformá-los em ação organizacional por meio do planejamento, da organização, da direção e do controle, devendo ser entendida como o conjunto de ideias, atitudes, normas e processos que determinam a forma de distribuir e de exercer a autoridade política e como se atendem aos interesses públicos (MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 5).

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 públicos necessários à população, mediante a execução do orçamento público. Em relação aos municípios, a gestão está associada às questões de interesse local e abrange aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais.

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

### **2.4 Finanças públicas municipais**

Segundo D'Auria (1962), as finanças públicas referem-se ao conhecimento generalizado das origens e gestão da receita e da despesa destinadas ao serviço do Estado e suas divisões político-administrativas; como aplicação prática, é a ação desenvolvida pelo governo em suas fases de previsão e realização, e no respectivo movimento monetário.

Para 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". Segundo Matias e Campello (2000, p. 40), "[...] finanças públicas refere-se ao conjunto de problemas relacionados ao processo de Receitas-Despesas Governamentais e dos fluxos monetários".

Para Matias-Pereira (2006, p.133), finanças públicas "[...] é a atividade financeira do Estado. Essa atividade está orientada para a obtenção e o emprego dos meios materiais e de serviços para a realização das necessidades da coletividade, de interesse geral, satisfeitas por meio do processo do serviço público".

Os entes públicos têm 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, a fim de promover os serviços indispensáveis ao funcionamento das atividades estatais e ao bem comum da população. O custeio das necessidades públicas realiza-se por meio da transferência de parcelas dos recursos dos indivíduos e das empresas para os governos, completando assim o círculo financeiro entre sociedade e Estado (MATIAS-PEREIRA, 2006, p. 133-134). Tal relação é a principal preocupação das finanças públicas.

Segundo Matias-Pereira (2006), o objeto precípua das finanças públicas é a atividade fiscal, desempenhada pelos poderes públicos com o propósito de obter e aplicar recursos para o custeio dos serviços públicos, sendo orientada segundo duas direções: 1) Política tributária: que se materializa na captação de recursos, para atendimento das funções da administração pública. 2) 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.

As finanças públicas em nível municipal referem-se à arrecadação de receitas, observada a competência tributária; às transferências, constitucionais e voluntárias, realizadas pela União e pelos Estados; e aos financiamentos obtidos. Compreendem, também, a aplicação desses recursos nas despesas fixadas no orçamento municipal.

#### **2.4.1 Receitas públicas municipais**

As receitas públicas, em sentido amplo, referem-se aos recolhimentos de valores aos cofres públicos. As receitas públicas compreendem receitas orçamentárias e receitas extraorçamentárias. As extraorçamentárias são recursos de terceiros que transitam pelos cofres públicos, não pertencem aos entes públicos. Ao contrário, as receitas orçamentárias são as que, de fato, pertencem à entidade pública e se classificam economicamente como Receitas Correntes ou Receitas de Capital (SLOMSKI, 2006); (KOHAMA, 2008).

As Receitas Correntes são recursos financeiros que ingressam regularmente nos cofres públicos para financiar, em princípio, as despesas correntes – custeio da máquina pública, juros e encargos das dívidas e transferências legais. As receitas de capital são re-

cursos financeiros oriundos da constituição de dívidas, da conversão em espécie de seus bens e direitos – alienação –, pelos recursos recebidos de outras pessoas de direito público e privado – convênios e doações –, destinados a atender despesas de capital (BEZERRA FILHO, 2006, p. 50-51).

#### **2.4.2 Despesas públicas municipais**

As despesas públicas são os gastos monetários efetuados pelos entes públicos a qualquer título. As despesas públicas classificam-se em despesas orçamentárias e extraorçamentárias (SLOMSKI, 2006); (ANDRADE, 2007).

Bezerra Filho (2006, p. 80) afirma que as despesas orçamentárias “[...] constituem o conjunto dos gastos públicos autorizados por intermédio do orçamento ou de créditos adicionais, devendo evidenciar a política econômico-financeira e o programa do Governo, destinado a satisfazer às necessidades da comunidade”.

Na execução dos orçamentos públicos, as despesas orçamentárias são utilizadas para concretização das ações governamentais previstas para determinado exercício financeiro, ou seja, por intermédio das despesas orçamentárias, a administração pública realiza os serviços públicos, mantém as unidades administrativas, conserva o patrimônio público, honra os compromissos contratuais e faz novos investimentos.

As despesas orçamentárias, assim como as receitas orçamentárias, também são classificadas em categorias econômicas: correntes e de capital. As despesas correntes, segundo Kohama (2008, p. 90-91), “[...] são os gastos de natureza operacional, realizados pela administração pública, para a manutenção e o funcionamento dos seus órgãos”.

As despesas de capital são os gastos realizados pela administração pública para criar ou adquirir bens de capital, que constituirão incorporações ao patrimônio público de forma efetiva ou por mutação patrimonial (KOHAMA, 2008, p. 91).

Assim, enquanto as despesas correntes têm por finalidade manter funcionando a estrutura pública, as despesas de capital se destinam a aumentar o patrimônio público com o intuito de expandir a ação governamental.

#### **2.5 Gestão financeira municipal**

Para Silva (2004, p. 95), a gestão financeira na administração pública “[...] é definida como o conjunto de operações que visam diretamente alcançar os fins próprios da administração governamental”.

A administração financeira compreende o conjunto de princípios, normas e procedimentos que intervêm diretamente no processo de identificação das fontes de arrecadação, assim como das aplicações de tais recursos na liquidação dos compromissos da administração pública (SILVA, 2004, p. 198).

No âmbito municipal, a gestão financeira refere-se aos procedimentos empregados na obtenção e na administração dos recursos financeiros – receitas públicas – neces-

sários 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, no desempenho de suas atividades e realização de seus fins, precisam obter meios financeiros, pela exploração de seu patrimônio, pelas contribuições representadas pelos tributos municipais e pela participação nas receitas do governo estadual e da União. Essa atividade que os municípios desenvolvem para atendimento das necessidades públicas é denominada por Silva (2004) “Gestão e Administração Financeira” e consiste em obter, criar, gerir e despender os recursos financeiros indispensáveis àquelas necessidades.

## 2.6 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Em 4 de maio de 2000, entrou em vigor a Lei Complementar n.º 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu às administrações públicas de todas as esferas o conceito de gestão fiscal responsável e que preconiza ação planejada e transparente; a prevenção de riscos; o equilíbrio das contas públicas; o cumprimento de metas e de resultados; e o cumprimento de vários limites, dentre os quais se destacam os limites 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, 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 públicos confiados aos administradores públicos e coibir os abusos que provocam danos ou prejuízos ao patrimônio público (MATIAS-PEREIRA, 2006, p. 303).

Para Matias-Pereira (2007), os administradores públicos deverão seguir as regras e limites claros para conseguirem administrar as finanças públicas de forma transparente e equilibrada. A LRF é um código de conduta para os administradores públicos na gestão das finanças públicas de todas as esferas de Governo.

## 2.7 A LRF e a gestão financeira municipal

A LRF enfatiza o planejamento nos entes públicos, fortalecendo os instrumentos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 para essa finalidade. Seu enfoque recai sobre o desenvolvimento das atividades financeiras, quando estabelece a necessidade das administrações públicas realizarem:

1. Previsão antecipada de suas receitas que darão suporte às despesas a serem consignadas no orçamento público.
2. Programação financeira estabelecendo metas de arrecadação das receitas

orçadas e cronograma de desembolso para as despesas orçamentárias, com o objetivo de manter o equilíbrio entre receitas e despesas.

3. Estabelecimento de metas de resultados entre as receitas e as despesas públicas por meio do resultado primário.
4. Definição de metas de resultados para o endividamento público por intermédio do resultado nominal.
5. Previsão nos instrumentos de planejamento de margem de expansão para as despesas públicas consideradas de caráter obrigatório e continuadas.

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 para a geração de informações úteis para auxiliar o processo decisório e consequentemente melhorar os demais eixos: a transparência e a responsabilização.

### 3. METODOLOGIA

Quanto aos objetivos, a pesquisa desenvolvida 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 financeiras e de gestão, o reflexo dessa lei sobre o espaço de gerenciamento financeiro nos pequenos municípios paranaenses.

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

Neste artigo, busca-se, por meio da análise de regressão múltipla, relacionar o espaço de manobra da gestão financeira, variável dependente, com a vigência da LRF e outras variáveis observadas para os pequenos municípios paranaenses.

O modelo estatístico da regressão linear múltipla, segundo Cunha e Coelho (in CORRAR, PAULO e DIAS FILHO, 2007, p. 135), é caracterizado na equação 1:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_n x_n + \epsilon$$

Onde:

**Y** é a variável dependente

**X<sub>1</sub>, X<sub>2</sub> ... X<sub>n</sub>** são as variáveis independentes

**β<sub>0</sub>, β<sub>1</sub>, β<sub>2</sub> ... β<sub>n</sub>** são parâmetros da regressão

**ε** é o resíduo ou erro da regressão

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 de tal variação.

A população compreende os municípios paranaenses com população entre 10 e 20 mil habitantes, que disponibilizaram informações para os exercícios de 1998 e 2006 na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme a Tabela 1.

**Tabela 1 – População da pesquisa**

Municípios	Total Municípios	População da pesquisa		Total Municípios	População da pesquisa	
	Censo 2000	1998	% do Total	Censo 2007	2006	% do Total
População entre 10 e 20 mil habitantes	102	99	97,06	106	77	72,64

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, por isso esse exercício se apresenta livre de seus efeitos. O ano de 2006 é bem posterior à entrada em vigor da Lei, no ano de 2000, e, levando em consideração que o primeiro mandato municipal sob sua vigência foi encerrado em 2004, todas as adaptações já teriam ocorrido.

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 o Quadro 1.

**Quadro 1 – Variáveis independentes das dimensões financeiras e de gestão**

Variáveis			
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	Receitas Próprias Despesas Correntes

F7	<u>Receita Líquida de Empréstimos = Operações de Crédito -(Juros+Amortizações)</u> Receita Total	G7	<u>Passivo Permanente</u> Ativo Financeiro
F8	<u>Despesas com Pessoal</u> Receitas Correntes	G8	<u>Superávit Corrente</u> Receita Total
F9	<u>Despesas com Juros</u> Receitas Correntes	G9	<u>Superávit Corrente</u> População
F10	<u>Despesas com Serviços de Terceiros</u> Receitas Correntes	G10	<u>Superávit Corrente</u> Receitas Correntes
F11	<u>Outras Despesas Correntes</u> Receitas Correntes	G11	<u>Dívida Ativa</u> Ativo Real

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

A principal fonte de dados é a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (Finbra – Finanças Brasil), mas também se recorreu ao Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) (Base de Dados do Paraná – BDE) e ao Portal de Controle Social do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Na Finbra, foram coletados os demonstrativos de receita, despesa, ativo e passivo dos municípios; no Portal de Controle Social, os dados de gastos dos Poderes Legislativos no exercício de 2006; e na BDE, os demais dados necessários.

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 estimado pode ser expresso pela equação 2.

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

Onde:

**EM** – Espaço de manobra

**α** – Constante

**X<sub>i</sub>** – Variáveis explanatórias

**μ<sub>i</sub>** – Termo de扰动

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

### 3.1 Constructo da pesquisa

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

Todas as decisões da administração pública são vinculadas ao aspecto legal, mas, apesar disso, em algumas situações, o gestor público pode escolher em que, em que

momento e de que forma realizar a aplicação de recursos. O Quadro 2 apresenta os elementos de decisão do gestor público.

#### **Quadro 2 - Elementos definidores do espaço de manobra da gestão financeira**

Item	<b>Caracterização</b>
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.

Fonte: Gerigk (2008)

O espaço de manobra da gestão financeira municipal (EM) é definido como a diferença entre o total das receitas correntes municipais 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, p. 97).

O cálculo do espaço de manobra da gestão financeira municipal segue a fórmula:

$$\begin{aligned}
 &\text{Total das Receitas Correntes} \\
 &(-) \text{Despesas com Pessoal e Encargos Sociais} \\
 &(-) \text{Despesas com Serviços das Dívidas} \\
 &(-) \text{Contribuição para o PASEP} \\
 &= \text{Espaço de Manobra da Gestão Financeira Municipal (EM)}
 \end{aligned}$$

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:

- a. Em relação às despesas com pessoal de 1998, retirou-se do total das despesas consolidadas de pessoal 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.
- b. As despesas com juros e amortizações foram retiradas da base Finbra da STN.

- c. 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.
- d. Os valores das despesas com o Pasep, tanto em 1998 como em 2006, foram calculados com base na Lei n.º 9.715/98. 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 também expresso como coeficiente em relação a receitas e despesas, como segue:

EM/RT – percentual do espaço de manobra em relação à receita.

EM/RC – percentual do espaço de manobra em relação às receitas correntes.

EM/DT – percentual do espaço de manobra em relação ao total das despesas.

EM/DC – percentual do espaço de manobra relação às despesas correntes.

### 3.2 Tratamento dos dados

Os dados, após terem sido coletados e organizados, foram examinados com o objetivo de identificar possíveis valores atípicos (*outliers*). O resultado é mostrado no Quadro 3.

**Quadro 3 – Amostra da pesquisa**

Municípios	Exercício de 1998	Exercício de 2006
Total inicial de observações	99	77
(-) Observações atípicas ( <i>outliers</i> )	(34)	(18)
Total final de observações (municípios pesquisados)	65	59

Após a retirada das observações atípicas, passou-se à análise estatística com o objetivo de verificar o comportamento do espaço de manobra da gestão financeira municipal diante da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

## 4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS TESTES ESTATÍSTICOS MULTIVARIADOS

Com a finalidade de verificar os reflexos da LRF sobre EM, os dados de 1998 e 2006 foram analisados separadamente em uma primeira fase e, em seguida, analisados em conjunto. Os cálculos foram realizados por meio do SPSS, versão 13.0, com nível de significância de 5%, utilizando a técnica *stepwise*.

### 4.1 Definição da variável dependente

Uma vez que as variáveis independentes referem-se a coeficientes, é aconselhável, em princípio, 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 o Quadro 4.

**Quadro 4** – 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	1,000	0,949	0,866	0,929
EM/RT	0,949	1,000	0,936	0,936
EM/DT	0,866	0,936	1,000	0,959
EM/DC	0,929	0,936	0,959	1,000

O coeficiente de EM que apresenta associação mais forte com os demais é EM/DC – percentual do espaço de manobra em relação às despesas correntes.

## 4.2 Análise de regressão

As estatísticas descritivas da variável dependente, EM/DC, para os dois exercícios analisados, são apresentadas no Quadro 5, a seguir.

**Quadro 5** – Estatística descritiva de EM/DC

Estatística Descritiva - EM/DC	1998	2006
Média	55,32	66,77
Desvio-padrão	13,82	7,80
EM/DT	0,866	0,936
EM/DC	0,929	0,936

Observa-se que os municípios paranaenses com população entre 10 mil e 20 mil habitantes apresentaram elevação significativa do percentual de espaço de manobra em relação às despesas correntes entre 1998 e 2006 e que, além disso, a dispersão dessa variável apresentou forte redução. Este resultado apresenta dois aspectos notáveis: primeiramente, é perceptível a variação de EM/DC e, em segundo lugar, a variação observada é positiva, contrariando a crença de que a LRF, em geral, tolheu a liberdade dos gestores.

### 4.2.1 Análise de regressão para o exercício de 1998

A equação estimada para o exercício de 1998 é:

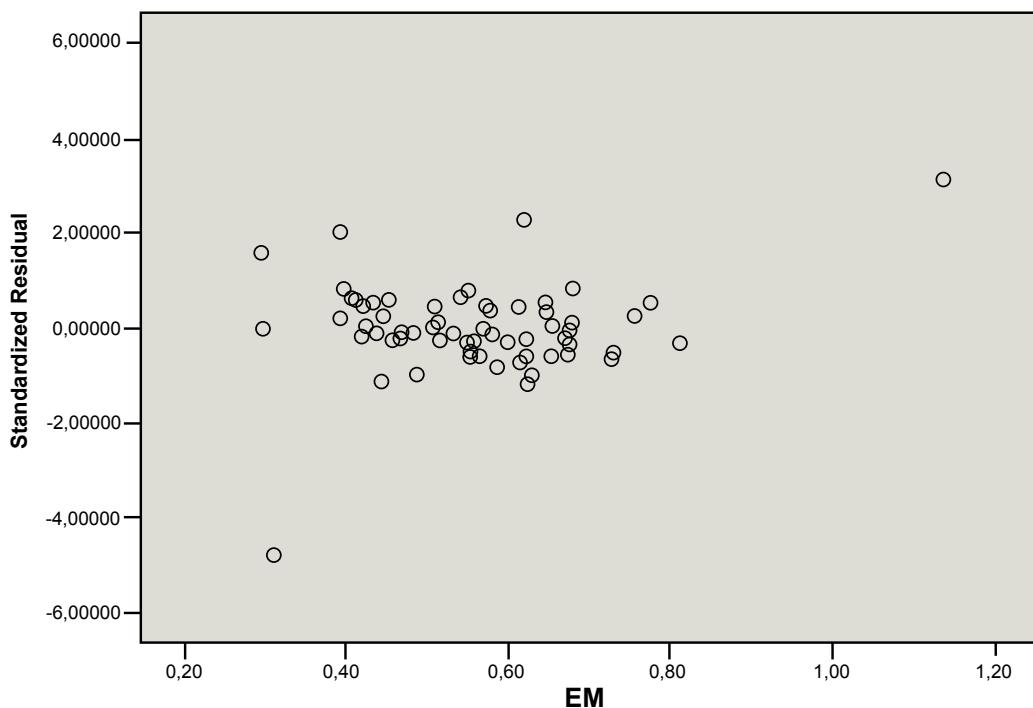
$$\frac{EM}{DC} = -0,091 + 1,905G_8 + 1,120F_{11} - 0,054F_2 + 0,390F_7 \quad R^2 = 0,963 \\ AJ$$

No Quadro 6, são apresentados os valores de Tolerância e de Fator de Inflação da Variância (VIF), que indicam claramente a ausência de multicolinearidade. O Gráfico 1 mostra os resíduos padronizados da regressão contra a variável dependente, EM/DC e não indicam heteroscedasticidade.

**Quadro 6 - Tolerância e VIF – 1998**

<b>Variáveis</b>		<b>Tolerância</b>	<b>VIF</b>
G8	Superávit Corrente/Receita Total	0,986	1,014
F11	Outras Despesas Correntes/Receita Correntes	0,980	1,020
F2	Passivo Permanente/Receitas Correntes	0,919	1,088
F7	Receita Líquida de Empréstimos/Receita Total	0,912	1,096

**Gráfico 1 – Resíduos padronizados – 1998**



O Quadro 7 apresenta os coeficientes estimados e respectivas estatísticas.

**Quadro 7 – Coeficientes estimados e suas estatísticas - 1998**

<b>Variáveis</b>		<b>Coeficiente β</b>	<b>Beta Padronizado</b>	<b>Estatística t</b>	<b>Sig.</b>
Constante		-0,091		-4,08	0,000
G8	Superávit Corrente/Receita Total	1,905	0,736	30,48	0,000

F11	Outras Despesas Correntes/Receita Correntes	1,120	0,615	25,40	0,000
F2	Passivo Permanente/Receitas Correntes	-0,054	-0,099	-3,94	0,000
F7	Receita Líquida de Empréstimos/Receita Total	0,390	0,098	3,91	0,000

O sinal da variável G8 é positivo como se esperava, pois mede a relação entre a poupança corrente e as receitas totais, contribuindo para aumentar EM/DC.

A variável F11 apresenta sinal positivo em relação à EM/DC, aparentemente contrariando o que se esperava, visto que quanto maiores forem as despesas correntes menor será o montante de receitas correntes disponível e menor será EM. Os sinais das demais variáveis apresentam-se conforme esperado.

A constante da equação estimada apresenta sinal negativo, mas muito pequeno, indicando que eventuais variáveis independentes não selecionadas não influenciam fortemente EM/DC.

Com base nos valores dos betas padronizados, verifica-se que as variáveis mais expressivas são: G8 – Superávit Corrente/Receitas Totais (0,736) e F11 – Outras Despesas Correntes/Receitas Correntes (0,615). As importâncias dessas variáveis são aproximadamente iguais e muito superiores às importâncias das outras duas.

#### 4.2.2 Análise dos resultados para o exercício de 2006

A equação estimada para o exercício financeiro de 2006 é:

$$\frac{EM}{DC} = -0,177 + 1,926G_8 + 1,259F_{11} + 0,506F_7 + 0,003G_2 - 0,181F_{10} + 0,127F_4 \quad R^2 = 0,963$$

O Quadro 8 mostra os valores da Tolerância e VIF, que indicam clara ausência de multicolinearidade. Pelo Gráfico 2, que mostra os resíduos padronizados, não se evidencia nenhum indicativo de heteroscedasticidade.

**Quadro 8 - Tolerância e VIF – 2006**

Variáveis		Tolerância	VIF
G8	Superávit Corrente/Receita Total	0,608	1,646
F1	Outras Despesas Correntes/Receita Correntes	0,498	2,010
F7	Receita Líquida de Empréstimos/Receita Total	0,848	1,180
G2	(AF+AP)/(PF+PP)	0,827	1,209
F10	Despesas com Serviços Terceiros/Receitas Correntes	0,688	1,454
F4	Receitas Próprias/Receita Total	0,762	1,312

O Quadro 9 apresenta os coeficientes estimados e suas estatísticas.

**Quadro 9 – Coeficientes estimados e suas estatísticas – 2006**

<b>Variáveis</b>		<b>Coeficiente β</b>	<b>Beta Padronizado</b>	<b>Estatística t</b>	<b>Sig.</b>
Constante		-0,091		-6,46	0,000
G8	Superávit Corrente/Receita Total	1,926	1,133	35,31	0,000
F11	Outras Despesas Correntes/Receita Correntes	1,259	0,832	23,46	0,000
F7	Receita Líquida de Empréstimos/Receita Total	0,506	0,130	4,78	0,000
G2	(AF+AP)/(PF+PP)	0,003	0,123	4,46	0,000
F10	Despesas com Serviços Terceiros/Receitas Correntes	-0,181	-0,092	-3,06	0,003
F4	Receitas Próprias/Receita Total	0,127	0,065	2,25	0,028

Quanto aos sinais das variáveis, como observado para o exercício de 1998, a variável G8 apresenta sinal positivo como esperado, enquanto a variável F11 mostra sinal positivo, contrariando o que se poderia esperar. As demais variáveis apresentam os sinais esperados.

Diante dos valores dos betas padronizados, nota-se que as variáveis mais expressivas são: G8 – Superávit Corrente/Receitas Totais (1,133) e F11 – Outras Despesas Correntes/Receitas Correntes (0,832), também de forma semelhante ao que foi observado para o exercício de 1998. Outra semelhança entre os dois exercícios fiscais é a inclusão da variável F7, com betas padronizados aproximadamente iguais.

Por outro lado, a variável F2 incluída para o exercício de 1998 não emerge para o exercício de 2006, para o qual se mostram relevantes G2, F10 e F4.

#### **4.2.3 Análise de regressão – para os exercícios de 1998 e 2006, conjuntamente**

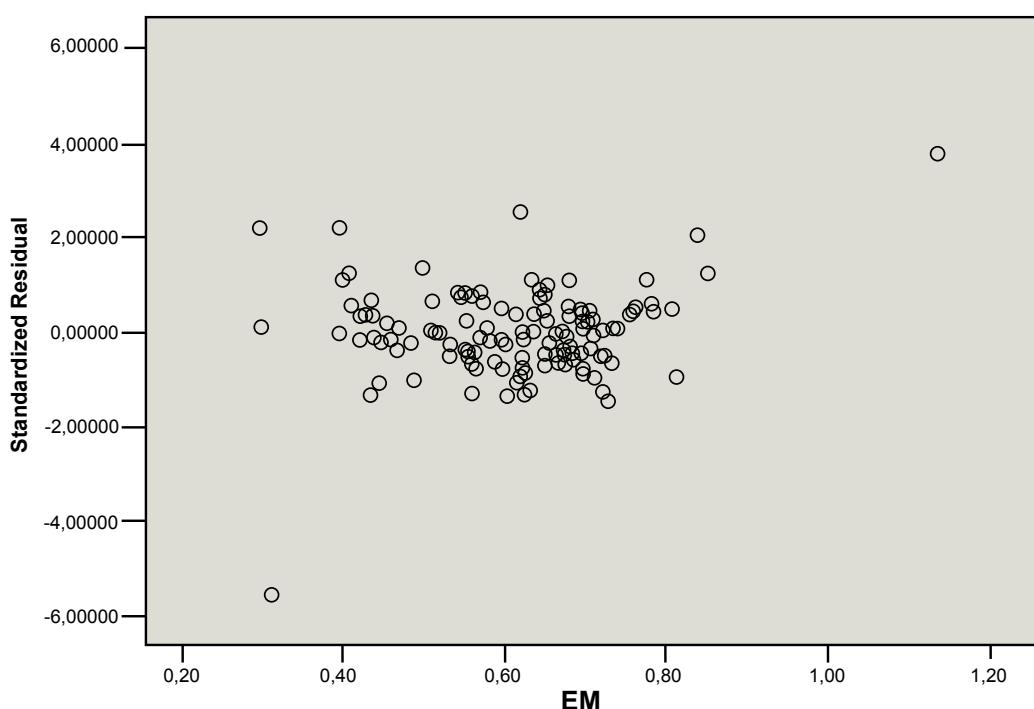
O objetivo, nesta fase, é avaliar se a entrada em vigor da LRF impactou o espaço de manobra da gestão financeira dos pequenos municípios paranaenses e em que proporção e de que forma isso teria ocorrido. Para tanto, os dados de 1998 e 2006 foram agrupados em uma mesma base, sendo os valores de 1998 atualizados pelo IGP-DI. Incluiu-se uma variável *dummy* LRF com a seguinte representação: 1998 = 0 e 2006 = 1. A equação estimada é:

$$\frac{EM}{DC} = -0,093 + 1,866G_8 + 1,171F_{11} + 0,426F_7 - 0,049F_2 - 0,016\text{Dummy}_{LRF} - 0,108F_{10} \quad R^2 = 0,963$$

No Quadro 10, são apresentados os valores de Tolerância e VIF, que evidenciam a ausência de multicolinearidade. O Gráfico 3, dos resíduos padronizados, não mostra nenhum indício de heteroscedasticidade.

**Quadro 10 - Tolerância e VIF – 1998 e 2006**

<b>Variáveis</b>		<b>Tolerância</b>	<b>VIF</b>
G8	Superávit Corrente/Receita Total	0,4428 AV	2,2578
F11	Outras Despesas Correntes/Receita Correntes	0,6414	1,5590
F7	Receita Líquida de Empréstimos/Receita Total	0,8769	1,1403
F2	Passivo Permanente/Receitas Correntes	0,8276	1,2082
LRF	Dummy antes e depois da LRF	0,4218	2,3706
F10	Despesas com Serviços Terceiros/Receitas Correntes	0,7121	1,4041

**Gráfico 3 – Resíduos padronizados - 1998 e 2006**


O Quadro 11 apresenta os coeficientes estimados e suas estatísticas.

**Quadro 11 – Coeficientes estimados e suas estatísticas - 1998 e 2006**

<b>Variáveis</b>		<b>Coeficiente <math>\beta</math></b>	<b>Beta Padronizado</b>	<b>Estatística <math>t</math></b>	<b>Sig.</b>
Constante		-0,093		-5,69	0,000
G8	Superávit Corrente/Receita Total	1,866	1,068	45,84	0,000
F11	Outras Despesas Correntes/Receita Correntes	1,171	0,661	34,15	0,000
F7	Receita Líquida de Empréstimos/Receita Total	0,426	0,099	6,01	0,000
F2	Passivo Permanente/Receitas Correntes	-0,049	-0,086	-5,05	0,000
LRF	Dummy antes e depois da LRF	-0,016	-0,063	-2,63	0,009
F10	Despesas com Serviços Terceiros/Receitas Correntes	-0,108	-0,042	-2,26	0,025

A constante apresenta sinal negativo, o que, em princípio, indica a possibilidade de variáveis não selecionadas serem relevantes, porém, como seu valor apresenta-se relativamente baixo, pode-se admitir que as variáveis independentes selecionadas constituam explicação satisfatória.

Conforme os valores dos betas padronizados constantes do Quadro 13, as variáveis independentes mais importantes na regressão, para os pequenos municípios, quando analisados os exercícios de 1998 e 2006 em conjunto, são: G8 - Superávit Corrente/Receita Total (1,068) e F11 - Outras Despesas Correntes/Receitas Correntes (0,661).

A constante apresenta sinal negativo, o que, em princípio, indica a possibilidade de variáveis não selecionadas serem relevantes, porém, como seu valor apresenta-se relativamente baixo, pode-se admitir que as variáveis independentes selecionadas constituam explicação satisfatória.

Percebe-se que a inclusão da variável *dummy* LRF provocou mudanças na estrutura de EM/DC. Observa-se inicialmente que G8, mesmo tendo apresentado expressiva elevação entre os exercícios de 1998 e 2006, não se mostra sensível à inclusão da *dummy* LRF. Entretanto, a variável F11, que apresentava beta padronizado 0,615 para o exercício de 1998, passa para 0,832 em 2006, e que praticamente todo esse aumento pode ser atribuído à LRF, pois, com a inclusão da *dummy*, seu coeficiente padronizado alcança apenas 0,661.

#### 4.3 Análises complementares

A seguir, são apresentadas análises complementares das receitas e despesas orçamentárias, com o objetivo de explicar a mudança observada entre os exercícios pesquisados. A Tabela 2 contém análise vertical das receitas correntes, expressas como soma das despesas e de EM, para os pequenos municípios paranaenses, abrangendo os exercícios de 1998 e 2006.

**Tabela 2** - Análise vertical - 1998 e 2006

Itens analisados	1998	%	2006	%
Receitas Correntes	11.369.120,10	100	13.637.292,84	100
Despesas com Pessoal	4.614.527,55	40,6	5.291.918,05	38,8
Despesas com Serviços das Dívidas	440.988,51	3,9	356.926,56	2,6
Despesas com Legislativo	15.210,58	3,7	452.007,29	3,3
Despesas com Pasep	118.933,79	1,0	139.673,97	1,0
Espaço de Manobra	5.779.459,66	50,8	7.396.766,97	54,2
Despesas Correntes	10.564.985,71	92,9	11.177.687,07	82,0
Despesas Totais	12.655.993,46	111,3	12.586.711,48	92,3
Outras Despesas Correntes	5.829.379,67	51,3	5.818.438,34	42,6
Superávit Corrente	804.134,39	7,1	2.459.605,77	18,0

Observa-se pela Tabela 2 que as despesas com pessoal, principal item de despesa, passa a representar percentual menor das receitas correntes em 2006. Isso também ocorre com as despesas de serviços das dívidas. Os percentuais referentes às despesas com Legislativo e com o Pasep mantiveram-se quase inalterados de um exercício para outro. A representatividade das despesas correntes e das despesas totais em relação às receitas correntes diminuiu significativamente de 1998 para 2006. Como consequência, a representatividade relativa de EM aumentou no mesmo período. A representatividade do superávit corrente mais do que dobrou no mesmo intervalo de tempo, variação captada pela variável G8 – Superávit Corrente/Receita Total. A análise precedente evidencia expressivas mudanças estruturais nos gastos públicos dos pequenos municípios paranaenses.

Na Tabela 3 é apresentada análise horizontal de 1998 para 2006, envolvendo os mesmos elementos que compõem a análise vertical.

**Tabela 3 - Análise horizontal - 1998 e 2006**

<b>Itens analisados</b>	<b>1998</b>	<b>%</b>	<b>2006</b>	<b>%</b>
Receitas Correntes	11.369.120,10	100	13.637.292,84	120,0
Despesas com Pessoal	4.614.527,55	100	5.291.918,05	114,7
Despesas com Serviços das Dívidas	440.988,51	100	356.926,56	80,9
Despesas com Legislativo	415.210,58	100	452.007,29	108,9
Despesas com Pasep	118.933,79	100	139.673,97	117,4
Espaço de Manobra	5.779.459,66	100	7.396.766,97	128,0
Despesas Correntes	10.564.985,71	100	11.177.687,07	105,8
Despesas Totais	12.655.993,46	100	12.586.711,48	99,4
Outras Despesas Correntes	5.829.379,67	100	5.818.438,34	99,8
Superávit Corrente	804.134,39	100	2.459.605,77	305,8

Pela Tabela 3, verifica-se que as receitas correntes cresceram 20% entre 1998 e 2006 e que as despesas com pessoal, serviços das dívidas, despesas com o Legislativo e a contribuição para o Pasep tiveram crescimentos menores. Consequentemente, EM, mensurado em valores absolutos, cresceu 28% no período.

As análises complementares mostram claramente que o vigoroso crescimento do superávit corrente e, particularmente, de EM, entre 1998 e 2006, por um lado, e o crescimento moderado das despesas correntes no mesmo período, por outro, resultam na elevação significativa de EM/DC médios, que passam de 55,32% para 66,77%.

O Quadro 12 mostra os valores médios e a variabilidade de F11 - Outras Despesas Correntes/Receitas Correntes nos exercícios considerados.

**Quadro 12 – Estatística descritiva da variável F11 – outras despesas corrente/receitas correntes**

Itens analisados	1998	%
Média	49,24	40,45
Desvio-padrão	8,45	5,02
Coeficiente de Variação	17,16	12,43

Essas mudanças estruturais no orçamento dos pequenos municípios paranaenses explicam o sinal aparentemente invertido da variável F11 - Outras Despesas Correntes/Receitas Correntes nas análises de regressão realizadas, pois as despesas correntes, ao contrário das receitas correntes, diminuíram entre os exercícios de 1998 e 2006.

## 5. CONCLUSÕES

Se, por um lado, os governos municipais contam basicamente com o espaço de manobra que lograrem abrir na gestão financeira para implementarem as suas prioridades, por outro, a LRF tem sido considerada como um conjunto adicional de restrições a sujeitar a administração pública em todas as esferas.

A pesquisa teve por objetivo mensurar e avaliar os reflexos da LRF sobre o espaço de manobra da gestão financeira dos municípios paranaenses com população entre 10 e 20 mil habitantes, por meio de variáveis representativas de aspectos financeiros e de gestão.

Com base em criteriosa fundamentação teórica, estabeleceu-se o constructo de espaço de manobra da gestão financeira municipal (EM) e definiu-se a métrica adequada. O coeficiente de EM em relação às despesas correntes (EM/DC) constitui a variável dependente, cujos valores foram calculados para os exercícios financeiros de 1998 e 2006.

Os testes estatísticos indicam que o EM dos pequenos municípios paranaenses não foi reduzido pela vigência da LRF. Assim, a hipótese de redução do espaço de manobra, tanto em termos absolutos, como em termos relativos não resulta confirmada, pois, em ambos os aspectos, o que se verifica são elevações em termos médios de 1998 para 2006.

Tal constatação tem origem nos seguintes fatos: a) as despesas com o Legislativo praticamente não aumentaram; b) as despesas financeiras se reduziram drasticamente; c) as despesas correntes, que englobam as gastos com pessoal, juros da dívida e as demais despesas de manutenção da estrutura existente, cresceram 6% no período, enquanto as receitas correntes aumentaram 20%.

Percebe-se que a LRF provocou mudanças na estrutura de EM/DC, a variável G8 - Superávit Corrente/Receita Total, que apresentou contundente crescimento de 1998 para 2006, não se mostra sensível à inclusão da *dummy* LRF na análise conjunta dos dois exercícios financeiros. Porém, a variável F11 - Outras Despesas Correntes/Receitas Correntes apresenta significativa elevação do coeficiente beta padronizado nas estimativas

realizadas para os anos de 1998 e 2006, e tal elevação pode, aproximadamente toda, ser atribuída à LRF.

Os resultados obtidos permitem concluir que, nos pequenos municípios paranaenses, o advento da LRF tornou os gestores muito mais parcimoniosos na realização de despesas e contribuiu decisivamente para aumentar o espaço de manobra da gestão financeira municipal. Melhor planejamento e controle na gestão financeira das receitas e despesas municipais teriam feito emergir uma mudança estrutural, observada na composição do Espaço de Manobra (EM) e, portanto, no significado do EM/DC.

Como limitação da pesquisa, destaca-se que as análises envolveram os municípios paranaenses com população entre 10 e 20 mil habitantes, nos exercícios de 1998 e 2006. Dessa forma, os resultados encontrados são, em princípio, limitados a este universo. Deve-se também observar que as variáveis empregadas no estudo foram definidas com base em investigação bibliográfica, existindo, portanto, a possibilidade de variáveis relevantes não terem sido consideradas.

Diante do comportamento apresentado pela variável G8 – Superávit Corrente/Receita Total, sugerem-se pesquisas com o objetivo de verificar que fatores influenciam o superávit corrente municipal e como vem sendo aplicado pelos gestores municipais.

## REFERÊNCIAS

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

ANGÉLICO, João. **Contabilidade pública**. 8.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Contabilidade pública**: teoria, técnica de elaboração de balanços e 500 questões. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. FINBRA – Finanças do Brasil. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em 10/10/2009.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Organizadores). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. São Paulo: FGV, 1998.

COSTA, Daniele Martins Duarte; FARONI, Walmer; VIEIRA, Rodrigo Souza. Avaliação econômico-financeira dos municípios mineiros á luz da lei de responsabilidade fiscal no período de transição de governo. 2006. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 13, 2006.

Belo Horizonte/MG. **Anais...** Belo Horizonte: CBC, 2006. CD-ROM.

CUNHA, Jacqueline V. Alves; COELHO, Antonio Carlos. Regressão linear múltipla. In CORRAR, Luiz J.; PAULO, Edilson; DIAS FILHO, José Maria. **Análise multivariada:** para os cursos de administração, ciências contábeis e economia. São Paulo: Atlas, 2007. pp.131-231.

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

GERIGK, Willson. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios do Paraná. 2008. 315 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) Curso de Pós-Graduação em Contabilidade, Universidade Federal do Paraná-UFPR, Curitiba, 2008.

HAIR JR, Joseph F.; ANDERSON, Rolph E.; TATHAM, Ronald L.; BLACK, William C. **Análise multivariada** de dados. Tradução Adonai Schlup Sant'Anna e Anselmo Chaves Neto. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005a.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Apresenta informações sobre dados estatísticos do Estado do Paraná. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br>>. Acesso em: 20 set 2009.

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

\_\_\_\_\_. **Balanços públicos:** teoria e prática. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

LUQUE, Carlos Antonio; SILVA, Vera Martins. A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. **Revista de Economia Política.** v.24, n° 3, jul-set. 2004. Disponível em: <[www.rep.org.br](http://www.rep.org.br)>. Acesso em 20 nov 2009.

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

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

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

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** Atualizada por: Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balester Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 28<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MENEZES, Ana Maria F. O processo de descentralização e as contas públicas: um estudo sobre as bases financeiras municipais baianas. 2002. 000 f. Tese (Doutorado em Administração). Curso de pós-graduação em administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

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

SENA, Ludiany Barbosa; ROGERS, Pablo. Análise agregada dos municípios mineiros de grande porte quanto a adequação à lei de responsabilidade fiscal (LRF). 2007. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 14, 2007. João Pessoa/PB. *Anais...* João Pessoa: CBC, 2007. CD-ROM.

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

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública:** um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SANTANA, Ed Wilson. Fernandes; PESSOA, Luiz Gustavo S. B.; CABRA, Luiz Marcelo M. A. Carneiro; SANTOS, Sergio R. Bezerra; DINIZ, Josedilton Alves. Eficácia orçamentária municipal: os impactos produzidos pela lei de responsabilidade fiscal. 2007. In: ENCONTRO DA ANPAD – ENANPAD, 31, 2007. *Anais...* Rio de Janeiro: ENANPAD, 2007. CD-ROM.