

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS  
NÍVEL MESTRADO

SANDRA REGINA TOLEDO DOS SANTOS

O IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NOS  
ORÇAMENTOS: UMA ANÁLISE DO DESEMPENHO FINANCEIRO  
DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL DE 1997 A 2004

São Leopoldo (RS)

2007

SANDRA REGINA TOLEDO DOS SANTOS

O IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NOS  
ORÇAMENTOS: UMA ANÁLISE DO DESEMPENHO FINANCEIRO  
DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL DE 1997 A 2004

Dissertação apresentada à Universidade do  
Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, como  
requisito parcial para a obtenção do título de  
Mestre em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Tiago Wickstrom Alves

São Leopoldo (RS)

2007

# FOLHA DE APROVAÇÃO

Sandra Regina Toledo dos Santos

## O IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NOS ORÇAMENTOS: UMA ANÁLISE DO DESEMPENHO FINANCEIRO DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL DE 1997 A 2004

Dissertação apresentada à Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Aprovado em 03 de maio de 2007

### BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Ernani Ott – UNISINOS

---

Prof. Dr. João Zani - UNISINOS

---

Prof. Dr. Eugênio Lagemann - UFRGS

---

Prof. Dr. Tiago Wickstrom Alves - UNISINOS (Orientador)

Visto e permitida a impressão

São Leopoldo, / / .

Prof. Dr. Ernani Ott

Coordenador Executivo PPG em Ciências Contábeis.

## **DEDICATÓRIA:**

Dedico esta dissertação às seguintes pessoas:

- aos meus pais, Alberi e Miraci, que sempre incentivaram o estudo na formação de seus filhos;
- à minha avó Noemia, irmã Denize e Fábio, que nos momentos de ansiedade estiveram presentes nesta caminhada;
- e, principalmente, ao meu filho Bruno, pelo apoio e compreensão quando estive ausente do nosso lar.

## **AGRADECIMENTOS**

A Jesus Cristo por me conceder: a vida, uma família maravilhosa, um filho que trouxe a minha realização maternal, perseverança, coragem e saúde para enfrentar todas as dificuldades surgidas em minha vida.

À minha família que sempre primou pela educação e formação do caráter dos seus filhos, fortalecendo em mim conceitos voltados à concretização dos meus sonhos, da realização pessoal e profissional.

Ao meu filho Bruno por compreender minha ausência em nossa casa, para que pudesse concretizar sonhos como esse, representado pela dissertação.

Aos professores do Mestrado, em especial ao Professor Dr. Ernani Ott, pela oportunidade de obter os conhecimentos necessários à formação científica, sempre pautada na postura ética do profissional contábil e na importância das pesquisas científicas para estabelecer uma visão crítica acadêmica.

Aos colegas do Mestrado, pelo companheirismo e novas amizades, que mesmo em momentos de discordância, foram imprescindíveis ao aprendizado, especialmente à colega Mirna, pelas palavras de consolo e de contribuição aos estudos.

Ao Professor Dr. Tiago Wickstrom Alves, pelo conhecimento transmitido e dedicação necessários à realização deste estudo, nos dias de orientação, nos feriados, durante os almoços, enfim, pela disponibilidade e amizade empreendida durante o Mestrado.

À Universidade de Passo Fundo – UPF e a minha unidade, a Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis – FEAC, pelo incentivo dado à qualificação docente e formação de pesquisadores da Instituição.

## RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal, editada em 2000, trouxe importantes transformações ao gerenciamento dos recursos públicos a fim de promover a transparência, o controle e o equilíbrio das contas públicas. Como instrumento de gestão, o orçamento público é utilizado para prover as informações que atendam aos intuitos da lei, mensurar os resultados das receitas e despesas necessárias à manutenção das atividades desenvolvidas pelos governos. Para relacionar essas associações, neste trabalho são analisados os resultados anuais dos orçamentos municipais e o desempenho financeiro dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, na gestão anterior e posterior à implantação da lei, conforme dados obtidos junto ao TCE/RS. Em relação ao referencial teórico, é discutida a utilização dos orçamentos nas organizações, aborda-se a implantação da LRF e os impactos na gestão orçamentária, bem como a utilização de indicadores de desempenho para mensuração dos resultados. Através de pesquisa documental, numa amostra constituída por 419 municípios, foram coletados os dados para a utilização dos indicadores propostos, sendo analisados os resultados em grupos, de forma descritiva e econométrica. Constatou-se que no grupo de planejamento governamental, a LRF não conteve os índices elevados na utilização de créditos adicionais nos orçamentos gaúchos e que a realização da receita pública foi estimulada com a nova lei; o grupo da poupança corrente evidenciou o fortalecimento da geração dessa poupança no período analisado; o grupo da riqueza econômica local apresentou os resultados esperados com a implantação da lei, exceto os investimentos públicos que apresentaram índices crescentes; e, por fim, o grupo do endividamento público evidenciou a redução da dívida municipal com os ordenamentos legais impostos pela LRF. Após as análises, concluiu-se que os orçamentos municipais ao serem avaliados através de indicadores, evidenciam os impactos ocorridos no controle e na sustentabilidade das finanças locais, mas, ainda, encontram restrições quanto ao planejamento dos recursos públicos.

**Palavras-chave:** Planejamento. Controle. Equilíbrio. Orçamentos. Finanças Públicas.

## ABSTRACT

The Fiscal Responsibility Act, which was enacted in the year 2000, has brought important changes to the management of public resources in order to promote transparency, control and balance of the public accounts. As a management tool, the public budget is used to provide information which may meet the purposes of the law, to measure the results of the revenues and expenses which are needed for the maintenance of activities developed by governments. In order to relate these associations, one analyzes in this work the annual results of the municipal budgets and the financial performance of the municipalities of the State of Rio Grande do Sul in the management before and after the implantation of the law, according to data obtained from TCE/RS. As for the theoretical referential, one discusses the utilization of budgets at the organizations, one approaches the enactment of FRA and the impacts on budgetary management, as well as the utilization of performance benchmarks in order to measure the results. By means of documental research, in the sample consisting of 419 municipalities, data have been collected for the utilization of the proposed benchmarks, the results being analyzed in groups in a descriptive and econometrical way. One has verified that in the group of governmental planning, FRA did not contain the high rates in the use of additional credits in the Rio Grande do Sul budgets and that the fulfillment of the public revenue was boosted by the new law; the group of current saving evidenced the strengthening of the generation of this saving during the analyzed period; the group of the local economic wealth presented the expected results with the enactment of the law, except the public investments which presented increasing rates; and, finally, the group of public indebtedness evidenced a reduction of the municipal debt by means of the legal ordinances imposed by FRA. After the analyses, one has concluded that the municipal budgets, when they are evaluated by means of benchmarks, evidence the impacts which occurred at the control and sustainability of the local finances, but, still meet restrictions regarding the planning of public resources.

**Key- words:** Planning. Control. Balance. Budgets. Public Finances.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - As vantagens e desvantagens da utilização dos orçamentos .....	39
Quadro 2 - Agrupamento dos indicadores orçamentários a serem analisados .....	74
Quadro 3 - Comparativo dos resultados esperados e aqueles encontrados em cada indicador analisado nos municípios gaúchos, no período de 1997-2004 .....	124

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Economia, eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos .....	47
Figura 2 - Localização geográfica dos municípios gaúchos através dos resultados dos Indicadores de planejamento governamental após a LRF .....	85
Figura 3 - Localização geográfica dos municípios gaúchos através dos resultados do IEOC após a LRF .....	92
Figura 4 - Localização geográfica dos municípios gaúchos através dos resultados dos Indicadores de riqueza econômica local após a LRF .....	109
Figura 5 - Localização geográfica dos municípios gaúchos através dos resultados dos Indicadores de riqueza econômica local após a LRF .....	123

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Índices médios de créditos adicionais utilizados nos orçamentos dos municípios gaúchos de 1997-2004.....	76
Gráfico 2 – Dispersão do Indicador de créditos adicionais – ICA dos municípios do RS, no período de 1997-2004.....	77
Gráfico 3 - Índices médios da realização da receita orçamentária nos municípios gaúchos de 1997-2004.....	80
Gráfico 4 – Dispersão do Indicador da realização da receita orçamentária - IRRO dos municípios do RS, no período de 1997-2004.....	81
Gráfico 5- Índices médios da poupança corrente nos municípios gaúchos de 1997-2004.....	87
Gráfico 6 – Dispersão do Indicador da execução orçamentária corrente - IEOC dos municípios do RS, no período de 1997-2004.....	88
Gráfico 7 - Comparativo da receita e despesa corrente realizada nos municípios gaúchos no período de 1997 -2004.....	90
Gráfico 8 - Evolução das médias do IRRT nos municípios gaúchos no período de 1997- 2004.....	94
Gráfico 9 - Índices médios do IRRT nos municípios gaúchos de 1997-2004.....	95
Gráfico 10 - Composição média dos tributos arrecadados nos municípios gaúchos no período de 1997-2004.....	97
Gráfico 11 – Dispersão do Indicador da realização da receita tributária - IRRT dos municípios do RS, no período de 1997-2004.....	100
Gráfico 12 - Índices médios do II nos municípios gaúchos de 1997-2004.....	102
Gráfico 13 – Dispersão do Indicador de Investimentos - II dos municípios do RS, no período de 1997-2004.....	103
Gráfico 14 - Índices médios do IRICMS nos municípios gaúchos de 1997-2004.....	106
Gráfico 15 - A representatividade do repasse com ICMS na receita total dos municípios gaúchos no período de 1997-2004.....	107
Gráfico 16 – Dispersão do Indicador de retorno do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e serviços e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – IRICMS dos municípios do RS, no período de 1997-2004.....	107
Gráfico 17 - Médias obtidas no cálculo do IRP nos municípios gaúchos no período de 1997-2004.....	111
Gráfico 18 - Número de municípios gaúchos com déficit e superávit primário nos períodos de 1997-2004.....	112
Gráfico 19 – Dispersão do Indicador do resultado primário - IRP dos municípios do RS, no período de 1997-2004.....	113
Gráfico 20- Índices médios do IOC nos municípios gaúchos no período de 1997-2004.....	115

Gráfico 21 – Dispersão do Indicador de operações de crédito – IOC dos municípios do RS, no período de 1997-2004.....	117
Gráfico 22 - Evolução das médias do IADF nos municípios gaúchos no período de 1997-2004 .....	119
Gráfico 23 - Índices médios do IADF nos municípios gaúchos durante o período de 1997-2004 .....	120
Gráfico 24 – Dispersão do Indicador da Amortização da Dívida Fundada – IADF dos municípios do RS, no período de 1997-2004 .....	121

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Regressão dos valores encontrados no ICA .....	78
Tabela 2: Regressão dos valores encontrados no IRRO .....	83
Tabela 3: Regressão dos valores encontrados no IEOC .....	91
Tabela 4: Regressão dos valores encontrados no IRRT .....	100
Tabela 5: Regressão dos valores encontrados no II.....	104
Tabela 6: Regressão dos valores encontrados no IRICMS.....	108
Tabela 7: Regressão dos valores encontrados no IRP .....	114
Tabela 8: Regressão dos valores encontrados no IOC .....	118
Tabela 9: Regressão dos valores encontrados no IADF .....	122

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

Art. – Artigo

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CF/88 – Constituição Federal do Brasil de 1988

Famurs – Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul

Fee/RS – Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FMI - Fundo Monetário Internacional

FUNDEF – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magistério

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e sobre Prestações de Serviço de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte

ISS - Imposto sobre serviços

ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

NICB/UFSC – Núcleo de indicadores contábeis brasileiros da Universidade Federal de Santa Catarina

NUTEP/UFRGS – Núcleo de Estudos e Tecnologia em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

PPP – Parceria Público-Privada

RCL – Receita Corrente Líquida

RLR – Receita Líquida Real

SEFAZ – Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

TCE/BA – Tribunal de Contas do Estado da Bahia

TCE/RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO .....	18
1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA.....	19
1.3 OBJETIVOS.....	21
<b>1.3.1 Objetivo geral.....</b>	<b>21</b>
<b>1.3.2 Objetivos específicos.....</b>	<b>21</b>
1.4 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO .....	21
1.5 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA .....	22
1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO .....	22
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>24</b>
2.1 O ORÇAMENTO NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS .....	24
<b>2.1.1 A transparência e o controle na gestão orçamentária governamental .....</b>	<b>29</b>
<b>2.1.2 O orçamento público e o orçamento privado: semelhanças e diferenças.....</b>	<b>31</b>
<b>2.1.3 As vantagens e desvantagens da utilização do orçamento .....</b>	<b>33</b>
2.1.3.1 As vantagens da utilização do orçamento.....	34
2.1.3.2 As desvantagens da utilização do orçamento .....	37
2.2 A LRF E OS IMPACTOS NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL .....	40
2.3 INDICADORES DE DESEMPENHO PARA A GESTÃO GOVERNAMENTAL .....	45
<b>2.3.1 Indicador de Créditos Adicionais.....</b>	<b>48</b>
<b>2.3.2 Indicador da Realização da Receita Orçamentária .....</b>	<b>50</b>
<b>2.3.3 Indicador da Execução Orçamentária Corrente .....</b>	<b>52</b>
<b>2.3.4 Indicador da Realização da Receita Tributária .....</b>	<b>55</b>
<b>2.3.5 Indicador de Investimentos .....</b>	<b>57</b>
<b>2.3.6 Indicador de Retorno do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e sobre Prestações de Serviço de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.....</b>	<b>59</b>
<b>2.3.7 Indicador de Resultado Primário.....</b>	<b>60</b>
<b>2.3.8 Indicador de Operações de Crédito .....</b>	<b>62</b>
<b>2.3.9 Indicador de Amortização da Dívida Fundada .....</b>	<b>64</b>

<b>3 MÉTODO DE PESQUISA .....</b>	<b>67</b>
3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA .....	67
3.1.1 Quanto à natureza .....	67
3.1.2 Quanto à forma de abordagem do problema.....	68
3.1.3 Quanto aos objetivos .....	68
3.1.4 Quanto aos procedimentos técnicos .....	68
3.2 PROCEDIMENTOS PARA A OBTENÇÃO DOS INDICADORES E PROCEDIMENTOS ESTATÍSTICOS .....	69
3.2.1 População e amostra.....	69
3.2.2 Indicadores e variáveis necessárias para o cálculo de cada indicador .....	70
3.2.3 Modelo econométrico .....	71
<b>4 ANÁLISE DOS INDICADORES ORÇAMENTÁRIOS.....</b>	<b>74</b>
4.1 INDICADORES DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO .....	75
4.1.1 Indicador de Créditos Adicionais – ICA .....	76
4.1.2 Indicador de Realização da Receita Orçamentária – IRRO .....	80
4.2 INDICADOR DE POUPANÇA CORRENTE / Indicador da Execução Orçamentária Corrente - IEOC .....	86
4.3 INDICADORES DA RIQUEZA ECONÔMICA LOCAL .....	93
4.3.1 Indicador da realização da receita tributária – IRRT .....	93
4.3.2 Indicador de investimentos – II.....	101
4.3.3 Indicador de retorno do Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – IRICMS .....	105
4.4 INDICADORES DE ENDIVIDAMENTO .....	110
4.4.1 Indicador de resultado primário – IRP .....	110
4.4.2 Indicador de operações de crédito – IOC.....	115
4.4.3 Indicador de amortização da dívida fundada - IADF .....	119
4.5 COMPARATIVO DOS RESULTADOS DOS INDICADORES ANALISADOS .....	124
<b>5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>126</b>
5.1 CONCLUSÃO.....	126
5.2 RECOMENDAÇÕES.....	128
REFERÊNCIAS .....	130
APÊNDICES .....	138

APÊNDICE A: Listagem dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul .....	138
APÊNDICE B: Listagem dos indicadores de desempenho .....	142
APÊNDICE C: Relatórios para coleta das informações contábeis.....	145

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Os recursos públicos que são colocados à disposição dos governantes para a realização das atividades que competem ao poder público, estão dispostos no orçamento. Para Santos (2001, p. 4), “o orçamento público é um plano de atividades do governo, onde estão discriminados os serviços que ele presta aos cidadãos e quanto eles custam”, constituindo, então, um meio para que sejam realizadas obras e prestados os serviços efetivos à população. Sob esta ótica, já havia a conceituação de Lee e Jonhson (1977) de que o orçamento é um documento ou uma coleção de documentos que referenciam a condição financeira e incluem informações gerais sobre as atividades, as expansões e balizam as ações pretendidas pelas organizações, sejam familiares, empresariais ou governamentais.

A composição dos diversos interesses dos setores público e privado evidencia as diferentes necessidades e funcionalidades dos orçamentos em cada ambiente. As mudanças de estratégias e o desempenho dos níveis de gerência são refletidos nos orçamentos em termos de maior ou menor poder discricionário para os executivos, impactando no resultado das organizações.

Assim, vislumbra-se o orçamento como um instrumento gerencial que impacta e possibilita avaliar o desempenho financeiro das organizações, cujos resultados refletem as variações ocorridas no período, proporcionando uma análise acerca da condução dos planos orçamentários, elemento que dá sentido a este trabalho.

## 1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

As publicações especializadas evidenciam a utilização dos orçamentos ao longo do tempo, desde o feudalismo até a atual sociedade democrática, sob o enfoque de questões que abordam o controle, a transparência e o planejamento dos recursos que são colocados à disposição das organizações. Percebe-se que desde o surgimento desse instrumento na área pública, a complexidade que envolve os aspectos econômicos e financeiros tem exercido forte pressão aos governantes, no que tange à conciliação entre as necessidades coletivas e a capacidade do Governo em supri-las (MOOJEN, 1959; DEODATO, 1965; BALEEIRO, 1972; SILVA, 1973; LEE, JOHNSON, 1977; PAYSANT, 1999).

A partir de suas análises, Pellini (2004, p.2) argumenta que “o orçamento deixa de ser apenas lei de impostos para transformar-se em plano de ação governamental”, a fim de equalizar as distorções existentes entre as estruturas que passaram a formar o Estado, principalmente, após a ampliação do serviço público estatal. Assim mesmo, graves crises assolaram as finanças públicas em nível mundial e revelaram que o aperfeiçoamento das normas que regulavam a realização das receitas e despesas deveria ser constante, para que não houvesse o comprometimento da continuidade dos governos.

As mudanças ocorridas no âmbito público, abordadas em estudos mais recentes, como os de Oag (1993); Inap (1997); Knowles; Leighton; Stinson (1997); Darmohraj *et al* (2001); Bezerra Filho (2002); Campello (2003); Guzmán (2003); Solá (2003); Guimarães; Cavalcanti; Affonseca (2004), reportam-se à questão da produtividade e da qualidade dos serviços prestados como forma de torná-los mais ágeis para conter os elevados gastos que tornaram as esferas governamentais deficitárias. Os resultados financeiros negativos da União, Estados e Municípios, mensurados através dos balanços, tornou visível o novo direcionamento a ser dado à atuação dos gestores, onde a busca pela eficiência gerencial e a utilização dos recursos de forma mais adequada tornou-se a tônica da gestão pública.

Essa busca pelo controle e eficiência das ações do poder público concretiza-se, no Brasil, pelo advento da Lei de Responsabilidade Fiscal em Maio de 2000. O objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) era o de introduzir métodos que possibilitassem ampliar o controle e a transparência dos atos dos gestores como, por exemplo: a inserção de publicações periódicas dos relatórios de gestão, o monitoramento dos índices orçamentários, o controle da

despesa pública e o aumento na arrecadação da receita, surgiram como forma de proporcionar o equilíbrio das contas públicas.

Percebe-se que a transparência e a eficiência têm sido objetivo primordial dos orçamentos e é senso comum de que a prática orçamentária no setor público contribui para as questões de controle das despesas, da transparência na utilização dos recursos e maior direcionamento dos gastos voltados para os interesses da sociedade.

Entretanto, no que refere à eficiência, há críticas com diferentes complexidades que atribuem aos orçamentos o engessamento das atividades e frustração dos subordinados (PADOVEZE, 2005), inibição da criatividade gerencial e aumento das barreiras departamentais (FRASER; HOPE, 1999; BOURNE; NEELY, 2002; LEAHY, 2002 *apud* PADOVEZE, 2005), incertezas e ambigüidade aos subordinados sobre as prioridades e preferências orçamentárias (ABERNETHY; BROWNELL, 1999) e pela complexidade (IBRAHIM, 1993) e, ainda, as disfunções de comportamento gerencial, manipulação de dados, conflitos entre alvos orçamentários e os gerentes (ARGYRIS, 1952).

Porém, há autores que estabelecem relações positivas, como o fato de que o orçamento é capaz de relacionar as demandas da sociedade com os esforços do Governo; realçando suas responsabilidades (LU; FACER, 2004); demonstrando os sucessos e eficiências administrativas (TOULMIN, 1988); e permitindo a comparação de diferentes programas, valores e pessoas (IBRAHIM, 1993). Argumenta-se, também, que o orçamento proporciona expectativas de decisões pelos recursos alocados (MOBLEY; MEGLINO, 1977); estabelece alvos orçamentários como padrão para avaliar desempenhos gerenciais (HARTMANN, 2000); e que o orçamento global determina a trajetória da empresa (NOWAK, 2004).

Esse debate teórico, instiga que se formule a seguinte questão:

Ao reduzir o grau de discricionariedade dos orçamentos, a LRF melhorou o desempenho financeiro dos órgãos públicos municipais?

Essa questão permite uma série de abordagens, possibilitando verificar como isso ocorre em nível municipal e, especificamente, no Rio Grande do Sul, através de uma análise do impacto da implantação da LRF no desempenho financeiro dos governos municipais. É com vistas a responder essa questão, com a delimitação especificada, que se propõe esse estudo, conforme os objetivos descritos a seguir:

## 1.3 OBJETIVOS

### 1.3.1 Objetivo geral

Analisar o impacto da LRF nos orçamentos e no desempenho financeiro dos municípios gaúchos.

### 1.3.2 Objetivos específicos

- Identificar as atribuições do orçamento público como instrumento gerencial e as mudanças impostas pela LRF.
- Descrever indicadores de eficiência operacional para o setor público municipal.
- Estimar a regressão dos indicadores orçamentários nos municípios no Rio Grande do Sul, no período de 1997 a 2004.

## 1.4 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Este estudo limitou-se a analisar os orçamentos e o desempenho financeiro dos municípios gaúchos, antes e após a implantação da LRF, através da utilização de indicadores e de regressões estatísticas, a fim de verificar se a lei proporcionou maior eficiência na gestão pública municipal em termos quantitativos, não se constituindo como objeto de análise, a eficácia na aplicação dos recursos públicos e a estratificação por tamanho da amostra selecionada.

## 1.5 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

A implantação da LRF estabeleceu um marco importante no gerenciamento dos recursos públicos visando métodos que proporcionem maior eficiência da gestão pública e sustentabilidade da capacidade de investimento desse setor.

O poder público, fragilizado em suas finanças em decorrência de políticas inadequadas, necessitava de uma nova norma legal que possibilitasse uma mudança estrutural das contas públicas, no sentido de torná-las mais transparentes, com maior controle através da inserção de limitadores e, principalmente, mais eficientes na obtenção de receitas e geração de despesas públicas. Tais razões influenciaram a adoção da LRF no setor governamental brasileiro.

Nesse contexto, a realização desta pesquisa propõe-se a analisar como a implantação da LRF afetou o orçamento e o desempenho financeiro dos municípios gaúchos, possibilitando estabelecer um nexo entre o que se pretende com a lei e os resultados obtidos depois de decorrido um mandato municipal de adequação às regras legais estabelecidas. O conhecimento desses resultados contribuirá para avaliar o efeito da LRF e gerará informações que possibilitarão maior eficiência na elaboração de novas regulamentações referente aos orçamentos.

## 1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta pesquisa está organizada em cinco capítulos. No primeiro capítulo apresenta-se a introdução, composta pela contextualização do tema, definição do problema, proposição dos objetivos, delimitação e a justificativa da pesquisa.

O segundo capítulo, está dividido em três seções, objetivando formar um corpo teórico referente aos resultados da gestão orçamentária e as alterações advindas da LRF, bem como estabelecer indicadores que possibilitem quantificar os possíveis impactos dessa implantação.

A primeira seção permite discutir as questões teóricas referentes ao orçamento, iniciando por uma breve contextualização histórica, posteriormente, avaliando as questões de transparência e controle, relacionando as semelhanças e diferenças gerenciais entre o orçamento público e privado e, por fim, apresentando um debate entre pesquisas que acreditam que os orçamentos podem melhorar o desempenho das organizações e aqueles que pensam o oposto. A segunda seção procura dar um panorama sobre as mudanças ocorridas nos orçamentos devido a LRF e como essas modificações deveriam impactar nos resultados da gestão dos orçamentos nos municípios. Na terceira seção trabalham-se os indicadores de eficiência operacional municipal.

O terceiro capítulo contém o método de pesquisa, onde consta a classificação, o universo, o plano de coleta, tratamento e análise dos dados.

O quarto capítulo apresenta a análise dos indicadores orçamentários distribuídos em quatro seções: a primeira seção trata dos indicadores de planejamento orçamentário, com a finalidade de avaliar o nível de planejamento dos orçamentos públicos; na segunda seção apresenta-se o indicador de poupança corrente a fim de identificar a capacidade de geração de poupança corrente nos municípios gaúchos; na terceira constam os indicadores de riqueza econômica local que abrangem a carga tributária local e o nível de investimentos, bem como o retorno de ICMS *per capita*; e, por fim, na quarta seção são testados os indicadores de endividamento para avaliar a dívida pública municipal. Para a obtenção dos resultados operacionais dos orçamentos foram aplicados os indicadores estabelecidos e depois de realizada a análise econométrica, possibilitando uma avaliação global e espacial dos resultados das finanças dos municípios gaúchos antes e após a LRF.

Finalmente, no quinto capítulo encontram-se a conclusão e as recomendações para estudos futuros.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo tem-se na primeira seção uma breve contextualização histórica do orçamento público, uma avaliação das questões de transparência e controle dos orçamentos, uma discussão da relação das semelhanças e diferenças gerenciais entre o orçamento público e privado, e ainda, uma análise do debate teórico entre pesquisadores que acreditam que os orçamentos podem melhorar o desempenho financeiro das organizações e aqueles com pensamento oposto. A segunda seção apresenta um panorama sobre as alterações nos orçamentos em decorrência da LRF e o impacto produzido nos resultados econômicos e financeiros dos municípios. E, por fim, na terceira seção, trabalha-se os indicadores de desempenho municipal.

### 2.1 O ORÇAMENTO NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

A literatura sobre orçamentos aponta como primeira referência a Carta Magna Inglesa, por volta de 1215, outorgada pelo Rei João Sem Terra que devido à pressão dos barões, determinou que nenhum tributo feudal ou subsídio poderia ser lançado no reino, exceto para atender casos relacionados à pessoa do Rei, estabelecendo-se que a atribuição de valores deveria ocorrer em determinado montante e de forma razoável (MOOJEN, 1959; DEODATO, 1965; SILVA, 1973).

Em decorrência desses fatos, a elaboração orçamentária tornou-se indispensável ao equilíbrio dos interesses antagônicos em volta do poder (BALEEIRO, 1972). Porém, não foi produzido efetivamente um orçamento completo, sendo que se concentrava unicamente sobre os aspectos da coroa (LEE, JOHNSON, 1977). Percebe-se, a partir daí, o surgimento dos orçamentos da receita, exigidos dos súditos para manter a Corte e outros gastos relacionados às ações advindas do interesse da nobreza. Dessa forma, se confundiam as receitas privativas da Corte com as receitas autoritárias impostas aos demais componentes do reino (BALEEIRO, 1972).

No século XV, as atividades comerciais exercidas pela monarquia europeia apresentavam expansão econômica e, aliada à conquista de novos continentes, promoveu o surgimento do capitalismo. Esse contexto ensejava maior domínio sobre a ordem financeira dos impérios, onde se verificou que a prática orçamentária atendia ao pressuposto do controle sobre as receitas realizadas nas transações comerciais (FREITAS, 2003; PELLINI, 2004).

Somente em 1688 houve o delineamento dos orçamentos públicos caracterizados pela composição das despesas, onde a destinação resultante dos tributos seria através de dotações orçamentárias, o que, posteriormente, contribuiu para a construção da doutrina do poder tributativo (MOOJEN, 1959; BALEEIRO, 1972). Nesse mesmo período, o sistema financeiro francês enfrentava crises e necessitava de um instrumento regulador que possibilitasse superá-las, através de duas formas distintas: uma no plano político, onde seria utilizado o orçamento no controle das ações governamentais; e outra no plano econômico, com a doutrina liberal e a intervenção econômica no Estado, tendo-se utilizado o orçamento para neutralizar as atitudes abusivas do Governo, conforme define Paysant (1999).

Assim, para Freitas (2003, p. 11), “outro aperfeiçoamento decorrente do Estado liberal foi a separação entre as finanças do Estado e as do Rei, o que não ocorria nos regimes absolutistas”. Portanto, para a evidenciação das atribuições orçamentárias, esse critério tornou-se de extrema importância e direcionou a distinção entre as posses financeiras dos poderes.

Nos Estados Unidos da América, a independência ocorrida em 1776 foi precedida pelo descontentamento da população, gerado pelas atitudes do Parlamento inglês que tinha estabelecido tributos de modo abusivo à sociedade (DEODATO, 1965). Entretanto, após a instituição do Governo norte-americano, a necessidade de adoção de práticas que constituíssem o direcionamento das atividades nacionais, determinou a implantação do orçamento público com vistas ao controle das finanças governamentais.

Na definição de Moojen (1959), logo após 1777, a gestão financeira norte-americana centralizava-se junto aos funcionários do Legislativo denominados de *Comptrollers*, que detinham atribuições de fiscalizar a atuação tanto do Executivo, quanto do Legislativo. A justificativa da instalação desses agentes controladores adveio da formalização de métodos que tornassem possíveis a verificação e o acompanhamento dos atos públicos relacionados ao orçamento pelos dois poderes constituintes.

A evolução no cenário das finanças governamentais repercutiu na França devido à revolução de 1789 e a instituição da “Declaração dos Direitos do Homem”, com o estabelecimento do princípio de que a votação dos orçamentos seria através dos representantes do povo, proporcionando compatibilidade entre as necessidades do Governo e as condições de contribuição individual (MOOJEN, 1959; DEODATO, 1965; LEE; JOHNSON, 1977).

Foi nesse contexto, segundo Paysant (1999), que houve a definição das contribuições públicas, sendo deliberadas e fixadas anualmente pela Assembleia Nacional da França, onde as respectivas despesas públicas seriam autorizadas de modo prévio.

Logo após a Revolução Industrial, no final do século XVIII na Inglaterra e Escócia, houve a propagação de novos movimentos políticos pela Europa, revestindo o Estado de um novo ordenamento quanto ao gerenciamento e alocação dos recursos públicos, advindos da tributação dos indivíduos (PAYSANT, 1999; FREITAS, 2003; PELLINI, 2004).

Diante das mudanças políticas que permeavam os governos europeus, a partir de 1815, as práticas orçamentárias foram sendo aperfeiçoadas e algumas regras inseridas para nortear todo o processo que envolve os orçamentos públicos, repercutindo até os dias atuais, sob a forma de princípios orçamentários. Estes textos doutrinários trouxeram em seu bojo a questão da anualidade do orçamento e da contemplação das previsões financeiras. Sob esse vértice, Paysant (1999) descreve que a ação governamental passou por limitações, decorrentes dos controles e da eficiência necessários ao cumprimento dos dispositivos orçamentários, tanto da arrecadação quanto dos dispêndios públicos.

Similarmente a primeira Constituição Federal brasileira de 1824 já estabelecia a distribuição da competência para a elaboração e votação das propostas orçamentárias nos poderes públicos. Isso oportunizou que, em 1827, fosse elaborada a primeira lei relativa aos orçamentos culminando, em 1831, com o primeiro orçamento público brasileiro anual (FREITAS, 2003; PELLINI, 2004).

Porém, a formulação dos atos de legalidade relevante deu-se na Constituição Brasileira de 1891 e na Proclamação da República, que promoveram alterações sobre o conteúdo orçamentário e, por conseguinte, as províncias foram sendo transformadas em Estados e com regras jurídicas próprias, proporcionando a autonomia para legislar sobre os itens ligados ao setor público e refletindo, posteriormente, na autonomia dos municípios em matéria orçamentária (DALLA VECCHIA, 1999).

O mesmo autor descreve ainda que as linhas gerais da estruturação financeira e contábil brasileira ocorreram em 1922, com a aprovação do Código de Contabilidade da União, proporcionando uma ordenação mais adequada relativa aos procedimentos contábeis, financeiros, patrimoniais e orçamentários, sendo que esses eventos já caracterizavam a gestão em nível federal.

Segundo Freitas (2003), as políticas públicas ocorridas na Era Vargas (1930-1945) conduziram à intervenção do Estado nos diversos setores da economia e a ampliação das suas atribuições, reforçando a necessidade de instituir novos instrumentos para o controle dos atos governamentais através dos princípios da administração pública. Assim mesmo, o país passou a enfrentar dificuldades na arrecadação, devido ao baixo potencial da sociedade em pagar os tributos e da baixa produtividade interna.

O panorama brasileiro, entre as décadas de 1960 e 1970, evidenciava uma crescente estatização, sendo que novos atos de regulamentação e padronização dos procedimentos orçamentários em todas as esferas e níveis de Governo tornavam-se essenciais, colaborando tanto no planejamento da economia e execução dos orçamentos, quanto na perspectiva de eficiência e eficácia dos administradores públicos. Entretanto, somente no início da década de 1990 começou a se discutir o processo de Reforma do Estado com abrangência em todas as estruturas organizacionais, pois estas já se apresentavam ultrapassadas e as tecnologias de gestão derivadas do modelo burocrático em uso não respondiam com qualidade as demandas necessárias à população, devendo ser racionalizadas para se tornarem mais eficientes (GUIMARÃES; CAVALCANTI; AFFONSECA, 2004).

Com uma nova concepção de gerenciamento dos recursos públicos, em 1995, o então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, remeteu ao Congresso uma proposta de reforma administrativa. Atribuem-se à iniciativa desse processo, a necessidade de alavancar o crescimento econômico e de reestruturar as funções exercidas pelo Estado, visto que a ineficiência das atividades governamentais afetava diretamente a realização das políticas públicas estabelecidas pelo novo governo. Aspectos relacionados à estrutura burocrática que predominava no país, ensejavam que a mesma fosse substituída pela gerencial a fim de promover maior agilidade, com maior eficiência e eficácia das atividades desempenhadas pelo poder público, como forma de obter resultados que viabilizassem a expansão econômica e financeira do Estado, descentralizando e delegando maior responsabilidade às funções dos gestores (PEREIRA, 1998).

Nesse sentido, Santos (2003) destaca que a reforma administrativa “ao introduzir modificações substanciais nas formas de controle dos serviços públicos, propiciou maior transparência às decisões administrativas (controle da sociedade) e contribuiu para o aumento da responsabilização dos administradores públicos”, reforçando os preceitos defendidos desde a implementação do programa de reestruturação do governo em nível nacional.

A partir daí, tornou-se cada vez mais presente a participação da iniciativa privada em projetos e programas do Governo, como forma de ampliar as estratégias para captação de recursos financeiros para promover o desenvolvimento que antes estava ao encargo somente do setor público, descrito por Osborne e Gaebler (1997) como “Governo Empreendedor”, voltado à eficiência e com mais recursos para a operacionalidade dos projetos propostos.

As discussões sob esse vértice deslocavam-se do tamanho da estrutura governamental para a sua eficiência. Então, as chamadas parcerias público-privadas, desenvolvidas há pelo menos uma década, assumiram importante alternativa do Governo diante dos restritos recursos orçamentários para construir e manter a infra-estrutura pública, sem se eximir das suas reais funções legais e administrativas (BORGES; NEVES, 2005).

No entanto, somente com a edição da Emenda Constitucional 19/1998 foi inserido o **Princípio da Eficiência** como norma norteadora das atividades financeiras, administrativas e orçamentárias, até então completamente ignoradas pela administração pública, a fim de inserir instrumentos capazes de evidenciar o desempenho das gestões públicas como fator condicionante à atuação inovadora e de apoio à tomada de decisão.

Do ponto de vista orçamentário, a LRF publicada em 2000, veio agrupar os dispositivos legais que se encontravam dispersos para proporcionar administrações governamentais mais eficientes e cobrir lacunas que tornavam os orçamentos deficitários.

Percebe-se, então, que as questões relacionadas ao controle, à transparência, ao planejamento dos gastos públicos e ao desempenho dos gestores, circundam o uso do orçamento como forma de estabelecer um processo de aprendizagem contínua, no intuito de corrigir desvios que venham a afetar o resultado anual das finanças públicas.

### 2.1.1 A transparência e o controle na gestão orçamentária governamental

A ênfase pela transparência nos órgãos públicos proporcionou mudanças em âmbito municipal. Estudos recentes apontam como destaque a *accountability*<sup>1</sup> na responsabilização pelas ações de governo e no controle dos processos de interesse coletivo (SALDANHA, 2001; SLOMSKI, 2001; ASAZU; ABRUCIO, 2003; SACRAMENTO, 2004). Pode-se discorrer, ainda, sobre a divulgação de todos os resultados oriundos da execução orçamentária através dos relatórios de gestão, da apresentação das contas realizadas pelo Chefe do Executivo, da aplicação dos recursos públicos conforme determinam o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias e, posteriormente, pela inserção de nova regulamentação sobre os procedimentos de compras públicas através da modalidade Pregão<sup>2</sup>, reformulando, assim, a Lei de Licitações 8666/93.

Sacramento (2004, p. 4) descreve que as informações obrigatórias a serem divulgadas pelos gestores capacitam os cidadãos a conhecerem sobre “os objetivos e as relações entre as políticas e seus resultados”, aperfeiçoando a sua “avaliação *a posteriori* dos atos do governo, e não apenas dos resultados”. Significa dizer que a demonstração de como atingir os objetivos já delineados nos instrumentos de planejamento permite avaliar se os administradores estão cumprindo os ordenamentos legais, visando à eficiência e à eficácia das suas unidades governamentais.

A utilização dos orçamentos para a transparência das políticas públicas, especialmente nos municípios, tende a minimizar a assimetria informacional decorrente dos procedimentos e interesses de cada componente da estrutura administrativa. Os mecanismos introduzidos para a distribuição dos recursos públicos através dos limites constitucionais a serem atendidos como, por exemplo, na área da Saúde a aplicação mínima de 15%, na área da Educação com a aplicação mínima de 25% e, da apuração da Receita Corrente Líquida<sup>3</sup>, o limite a ser

---

<sup>1</sup> Controle e prestação de contas no poder público (SACRAMENTO, 2004).

<sup>2</sup> A modalidade licitatória do Pregão é o ato de apreçoar, de divulgação, de proclamação pública, conforme o dicionário Aurélio, que visa diminuir os custos nos processos licitatórios, conforme a Lei 10520/2002.

<sup>3</sup> É o somatório das receitas correntes, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição; b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

respeitado nas Despesas com Pessoal em cada esfera de governo. Ainda, a consolidação das contas públicas das administrações direta e indireta, colabora para que tais assimetrias sejam atenuadas em vista da integração do planejamento e do orçamento.

Estes mecanismos ensejam a presença de procedimentos de controle como disciplinador das atividades empreendidas pelos gestores e que estarão refletidos no respectivo desempenho. Assim, “as entidades públicas têm duplo controle: o controle interno e o controle externo” (SLOMSKI, 2001, p. 28).

O controle externo pode ser exercido através das atribuições do Poder Legislativo, que por sua vez, contará com o apoio dos Tribunais de Contas para tal finalidade. Esse apoio surgiu desde a Constituição de 1934, onde uma seção completa prescrevia as regras que definiam a atuação dos Tribunais de Contas (DALLA VECCHIA, 1999). Os instrumentos de controle foram evoluindo ao longo do tempo, podendo hoje ser efetuado pela sociedade, pela atuação do Ministério Público e, mais recentemente, pelos conselhos municipais específicos criados para cada área do governo.

Estes componentes formam os chamados grupos de controle, sendo que o principal objetivo desses grupos “é o de maximizar os seus retornos” (SALDANHA, 2001, p. 2). Tal maximização advém do implemento de controles específicos, impondo um critério mais rigoroso no que tange à condução das políticas públicas.

Em relação ao controle interno houve a menção de sua institucionalização na Constituição de 1967, com a finalidade de viabilizar condições indispensáveis às atividades do controle externo, de acompanhar a execução de programas e do orçamento e, por fim, de avaliar os resultados alcançados pelos administradores (DALLA VECCHIA, 1999). Verificase que estas atribuições não foram exercidas efetivamente pelos controles internos, pelo fato de terem sido colocadas em segundo plano na gestão pública de modo geral.

A LRF foi mais enfática ao estabelecer a obrigatoriedade dos controles internos em seus Art. 54, § único e Art. 59, através da criação dos Departamentos de Controladoria Geral nos municípios, e a preocupação efetiva em avaliar resultados das ações públicas tornou-se premissa básica, visto que estes órgãos são incumbidos de fiscalizar as normas relativas à gestão fiscal proposta pela lei. Já nas esferas estaduais e federais criaram-se as agências reguladoras dos serviços públicos, no intuito de fiscalizar e controlar as atividades que foram repassadas à iniciativa privada.

A preocupação com as premissas da legalidade tem sido compartilhada com outras mais atuais, como a eficiência e a eficácia das administrações públicas em todas as esferas de governo.

Gomes e Salas (1997) relatam sobre o conhecimento da composição organizacional para o desenvolvimento do sistema de controle de acordo com o planejamento, programação, orçamento e avaliação de desempenho, pontos relevantes a serem considerados para que sejam atingidas as proposições de como controlar de forma mais atuante os recursos públicos.

Vislumbra-se, então, que as atividades empreendidas pelas estruturas governamentais condizem com a organização dos processos de controle relatados, e a sua vinculação ao planejamento através de instrumentos como o Plano Plurianual, as Diretrizes e os Orçamentos anuais. Em relação à programação, encontra-se o alinhamento entre as receitas e as despesas instituídas, sendo que o orçamento estabelecido de forma anual, por sua vez, permite a avaliação de desempenho dos gestores públicos.

### **2.1.2 O orçamento público e o orçamento privado: semelhanças e diferenças**

Há inúmeras descrições sobre as funcionalidades do orçamento nos setores público e privado. Assim, são elencadas algumas destas com a finalidade de evidenciar as semelhanças e diferenças desta prática, em ambientes que são regulamentados de forma distinta.

Em consonância com as atribuições das atividades públicas e privadas, cabe descrever que as características sobre a composição dos orçamentos são próximas quando dizem respeito à busca constante pela equalização entre as receitas e as despesas para um mesmo período. Nesse contexto, Deodato (1965, p. 361) destaca que “outra semelhança entre orçamentos particulares e públicos é que ambos são atos de previsão”, e quanto aos métodos de previsão e avaliação “para bem prever e avaliar, é indispensável apoiar-se em fatos já realizados”, pressupondo o monitoramento constante sobre tais fatos como forma de obter o resultado esperado.

Porém, há de se considerar as diferenças evidenciadas entre as metas e os objetivos propostos pelos orçamentos nas esferas públicas e privadas, as quais Osborne e Gaebler

(1997), devem ser levadas em consideração quando se emitem comparações entre os dois setores da economia.

Primeiramente, pode-se elencar uma diferença básica através da obtenção de lucro pela iniciativa privada, como forma de continuidade da organização e de sustentabilidade empresarial; enquanto que na área pública, a busca é pelo equilíbrio entre receitas e despesas para manter o nível adequado de retorno à sociedade através de investimentos e serviços, garantindo uma plataforma orçamentária a fim de não comprometer as finanças do governo. Seguindo essa premissa, a iniciativa privada estipula metas e objetivos para prazos longos em função de sua sobrevivência, e a área pública mantém o seu planejamento por um período de no máximo quatro anos, muito próximos à validade dos mandatos políticos, exceto do Senado Federal (OSBORNE; GAEBLER, 1997; SANTOS, 2001).

Outro ponto que diferencia os orçamentos públicos e privados, é que mesmo sendo atos elaborados como previsão, o primeiro constitui-se em atos de autorização caracterizados por natureza jurídica para cobrança de tributos (DEODATO, 1965).

Ainda, há considerações sobre as pressões exercidas em orçamentos públicos pela sociedade em geral, que devido aos regramentos constitucionais restringem-se às limitadas modificações anuais. Em contrapartida, a iniciativa privada encontra uma concorrência cada vez mais acirrada, o que causa mudança constante ao longo do período nas diretrizes orçamentárias (SANTOS, 2001).

Kluvers (2001) relata que os programas orçamentários nos municípios têm sido utilizados em muitos países por muitas décadas, exercendo impacto significativo na administração e desenvolvimento econômico, conforme estudos abordados pela literatura internacional.

Conforme Nutt (2005), os órgãos governamentais federais, estaduais e municipais, recebem inúmeras variações e nuances em como operar a execução de seus orçamentos, com a aplicação de seus limites de despesa, com a influência política do Legislativo em aprovar recursos orçamentários e na divulgação das informações das contas públicas. Já na iniciativa privada, o comportamento das pessoas sugere efetivas mudanças nas ações organizacionais, uma vez que é movida pela competição, ao contrário dos órgãos governamentais que compartilham da cooperação.

Os orçamentos definidos para o setor público são mais rígidos, devido ao estabelecimento de metas conforme os índices de aplicação definida nas diretrizes

orçamentárias e de submetê-los à aprovação do poder Legislativo por força de lei. Evidencia-se que, em muitos casos, demandam um tempo significativo de negociação como, por exemplo, o caso do orçamento da União para o ano de 2006, sendo que até o mês de abril do mesmo ano ainda não havia sido aprovado por falta de acordo entre os poderes Executivo e Legislativo. Dado o processo de aprovação, o orçamento transforma-se em lei e as modificações, ao longo do período, tornam-se inviabilizadas. Já no setor privado, se ocorrerem mudanças econômicas, tecnológicas ou internas da organização, o orçamento é uma regra, e os gestores poderão rapidamente reordenar os seus recursos, estabelecendo novas políticas.

Nesse contexto, fica evidente que os gestores públicos dispõem de grau restrito de liberdade em relação ao gestor privado, em face da agilidade que este último tem em gerar um novo orçamento, se necessário.

Em virtude desses elementos, entende-se que mesmo com as diferenciações nas peculiaridades orçamentárias em ambientes distintos, a finalidade básica consiste em coordenar os projetos e as atividades num único instrumento, proporcionando realizá-los dentro dos preceitos legais, com visão gerencial, atendendo as perspectivas de obtenção da economicidade, eficiência e eficácia.

No entanto, existem argumentações teóricas acirradas no que se refere à capacidade do orçamento em atingir as perspectivas mencionadas. É sobre isso que o item seguinte trata.

### **2.1.3 As vantagens e desvantagens da utilização do orçamento**

A discussão sobre as vantagens e desvantagens da utilização do orçamento nas organizações, aponta para fatores internos e externos que ocorrem durante a sua execução, como pontos de interferências no desempenho da gestão, seja privada ou pública. Assim, objetiva-se analisar o atual estágio teórico referente a essas questões, como concepção parcial de um orçamento.

### 2.1.3.1 As vantagens da utilização dos orçamentos

Os apontamentos favoráveis à utilização dos orçamentos indicam que a adoção deste instrumento nas atividades empreendidas remete as organizações ao alvo estabelecido através dos valores estipulados.

Dentre os autores que defendem as vantagens do uso do orçamento destacam-se Abernethy e Brownell (1999), que tratam das incertezas, da ambigüidade dos subordinados, das prioridades e preferências orçamentárias. A pesquisa realizada pelos autores em 29 hospitais públicos da Austrália avaliou o desempenho gerencial a partir da utilização do orçamento e os reflexos causados pela percepção dos responsáveis nos resultados finais de sua gestão. Fenômenos como a mudança estratégica, o estilo de uso do orçamento e o desempenho dos hospitais formaram o conteúdo pesquisado que gerou como conclusões dos autores: a) a influência originada pelo uso orçamentário a partir da interatividade como forma de neutralizar as incertezas dos subordinados; b) a implementação de estratégias que não influenciem os controles contábeis; c) a aplicação dos recursos de forma clara aos níveis de gerência e; d) as informações contidas neste instrumento constituem-se em fatores indispensáveis para o controle da organização.

As incertezas e a ambigüidade também foram analisadas por Marginson e Ogden (2005). Eles avaliaram a extensão da ansiedade gerada pela presença de ambos fatores no desempenho dos gerentes de uma organização do setor de comunicações do Reino Unido, com aproximadamente 12 mil funcionários. O estudo envolveu entrevistas e questionários aplicados aos níveis de gerência, constatando que:

- a) os alvos orçamentários estabelecidos especificam como os gerentes devem atuar para que tais alvos sejam atingidos, reduzindo, assim, a margem de erro entre o planejado e o executado;
- b) há o estabelecimento de compromissos a serem respeitados pelos níveis hierárquicos, proporcionando um alinhamento dos interesses da organização;
- c) são minimizados os atritos decorrentes da relação entre superiores e subordinados, em função das metas estabelecidas e do comprometimento vertical.

Assim, a ambigüidade indica, de um lado, a euforia e a segurança quando os gerentes atingem as metas propostas; e, de outro lado, o desconforto e a frustração na evidência da distância aos seus alvos pré-determinados.

Em conclusão, os autores evidenciaram que as pessoas são remetidas ao compromisso de atenderem ao orçamento porque isso sinaliza a competência individual, como forma de neutralizar o estilo de liderança e o contágio hierárquico.

Aliado aos fatores críticos que são originados pelas relações pessoais nos ambientes organizacionais e a utilização dos orçamentos, encontram-se aqueles que decorrem da operacionalidade desse instrumento gerencial para a mensuração do desempenho dos gestores.

As análises orçamentárias públicas demonstram que as técnicas utilizadas como a monitoração das receitas anuais e a tendência das despesas públicas podem evidenciar os sucessos e as eficiências administrativas. As utilizações de análises estatísticas permitem identificar como a aplicação das receitas afeta a economia local, avaliando a acurácia dos projetos gerenciais dos governos e o desempenho dos seus gestores. Seguindo estas evidências, o orçamento fornece os dados necessários para a monitoração da aplicação dos recursos disponíveis e a eficácia dos programas pré-estabelecidos. Assim, depreende-se que com o exame dos orçamentos e a extensão dos seus impactos, torna-se possível avaliar o desempenho dos gestores e dos programas governamentais (TOULMIN, 1988).

Ibrahim (1993) à semelhança de Toulmin, descreve a peça orçamentária como um instrumento capaz de comparar diferentes programas, valores e pessoas. O autor explora as incertezas nas decisões orçamentárias pelas autoridades governamentais diante da complexidade dos sistemas nele contidos, revelando que os gestores mais preparados para executá-lo terão êxito nos resultados, permitindo, assim, a comparação de pessoas através dos valores estabelecidos e executados.

Outro elemento importante do orçamento público é a capacidade de ligar as demandas da sociedade com os esforços do Governo, realçando suas responsabilidades e ampliando o desempenho pretendido. No Estado americano da Geórgia, de 1992 a 1997, constatou-se que as formas de governo mais afetadas pelas mudanças orçamentárias foram as comissões gerenciais e administrativas locais, onde a forte economia impulsionou superávits orçamentários em muitas destas unidades, o que trouxe expectativas públicas positivas em relação ao governo e seus programas de desenvolvimento (LU; FACER, 2004).

As expectativas de decisões pelos recursos alocados atuam na motivação e no comportamento dos níveis de gerência, fato evidenciado em Mobley e Meglino (1977). Os autores procuraram avaliar como os subordinados reagiam em motivação a partir dos recursos determinados sob sua responsabilidade e a influência do comportamento individual nos resultados departamentais. Como conclusões, os autores apontaram que essas variáveis interferem no desempenho gerencial quando os níveis inferiores de gerência não compartilham das decisões de alocação de valores orçamentários, e que a adoção de decisões alternativas, como a interatividade dos elaboradores e condutores do processo orçamentário, atenuam a magnitude dos reflexos comportamentais nas organizações.

Corroborando com Mobley e Meglino, o estudo realizado por Hartmann (2000), além daquelas variáveis, remete ao estabelecimento dos alvos orçamentários como forma de avaliar os desempenhos gerenciais. As evidências apresentadas pelo autor são de que tais alvos, apesar de gerarem incertezas em como atingi-los, possibilita maior controle das atividades e ações dos seus gestores. Nesse sentido, torna-se possível apurar nos centros de responsabilidade a evolução dos resultados orçamentários e mensurá-los através de indicadores de desempenho.

Já Nowak (2004), afirma que o orçamento global determina a trajetória da empresa considerando todos os envolvidos no processo, sendo que este instrumento gerencial reflete as ações internas e externas planejadas, repercutindo o ciclo dos recursos recebidos e desembolsados. Diante dessa percepção, a condição futura que a organização pretende atingir apresenta tais dinâmicas, o que é positivo para a obtenção dos resultados almejados pela organização.

Em uma outra abordagem, Rubin e Bartle (2005) expõem sobre os fatores econômicos e o impacto do orçamento no desenvolvimento local, regional ou nacional. Os autores concluem que as características sociais em países que apresentam contrastes econômicos permitem alocar suas necessidades em programas que visem suprir as carências sociais, mesmo que enfrentem dificuldades em obter receitas.

Através dos estudos realizados por Abernethy e Brownell (1999), Marginson e Ogden (2005), Toulmin (1988), Lu e Facer (2004), Mobley e Meglino (1977), Hartmann (2000), Nowak (2004) e Rubin e Bartle (2005), entende-se que as práticas orçamentárias podem atuar como agente de mudança organizacional, no sentido de alinhar os interesses dos níveis de gerência e a otimização dos resultados esperados.

### 2.1.3.2 As desvantagens da utilização dos orçamentos

A utilização dos orçamentos tem recebido crítica com complexidades distintas, quanto à sua operacionalidade e repercussão nos diversos níveis de gerência. A dimensão dos reflexos causados às organizações, sob este ângulo, constituem-se em elementos capazes de comprometer os resultados pretendidos pelos gestores.

Os conflitos entre os alvos orçamentários e os gerentes são descritos por Argyris (1952). O autor afirma que alguns supervisores apontam o orçamento como um instrumento de pressão, onde os alvos determinam a meta que a organização deseja atingir e, em muitos casos, os gerentes não estão dispostos a sacrificar suas prioridades em função do compromisso em alcançar os valores definidos.

Em âmbito público, os gestores são pressionados por fatores internos relacionados ao orçamento, onde a busca por recursos em dotações nas unidades com saldos insuficientes e os conflitos advindos de negociações sindicais, entre servidores e governo, interferem nas metas já estipuladas de tais recursos, ocasionando limitações em nível de investimentos e na realização de novos programas. Somando-se a esses fatores, encontram-se os externos, que podem decorrer de queda na arrecadação, da tendência de processos inflacionários e do crescimento econômico local em ritmo desacelerado.

As críticas apresentadas em relação aos orçamentos, conforme Padoveze (2005, p. 34), são de que “o orçamento engessa em demasia a empresa (...), impedindo a criatividade e o empreendimento dos gestores setoriais, provocando conformismo, medo e/ou insatisfação”. O autor baseia-se em estudos recentes onde se atribui que o engessamento da atividade organizacional, através dos orçamentos, advém dos valores estipulados aos diversos desdobramentos de itens que demonstram o quanto às repartições ou departamentos podem utilizar num determinado período. Contudo, essa formalidade poderá ocasionar a falta de flexibilidade nas decisões dos níveis inferiores de gerência, fazendo com que a autonomia seja impedida de ser desenvolvida, gerando frustração nestes indivíduos.

Outros pesquisadores relacionam as dificuldades com os orçamentos em função de que são capazes de reforçar “as barreiras departamentais em vez de encorajar o compartilhamento do conhecimento” (BOURNE; NEELY *apud* PADOVEZE, 2005, p. 37). No que tange às barreiras departamentais, percebe-se a competição entre os gerentes de áreas diferentes em

busca do melhor resultado nas suas transações, onde o fator recompensa é fundamental, pois não estimula que compartilhem o conhecimento conjunto para fortalecer as dificuldades comuns aos setores da organização.

Na esfera governamental tais fatores também são encontrados na prática orçamentária. Os dispositivos legais que ordenam e regulamentam toda a programação, a efetivação e realização das receitas e despesas públicas, acabam por engessar algumas atividades para atender as prioridades que ensejem o direcionamento da aplicação dos recursos públicos. Isso causa a inibição da criatividade diante de situações que requeiram habilidade gerencial como, por exemplo, maior necessidade de investimentos, qualificação dos servidores e aquisição de recursos tecnológicos.

Em contrapartida, no que se refere às barreiras departamentais, o setor público também é atingido, mas com menos intensidade, pois a competição por recursos entre os órgãos componentes do Governo é atenuada à medida que são estabelecidos limites constitucionais a serem preenchidos, onde o que ocorre é um somatório de esforços no cumprimento destas prerrogativas legais, para que o Chefe do Executivo não sofra sanções por improbidade administrativa.

Críticas decorrentes de outras pesquisas atribuem o fato do orçamento se constituir em um instrumento que leva muito tempo para ser elaborado, bem como na sua revisão e, se as organizações não o gerenciarem com um monitoramento constante, podem incorrer em atraso nas correções a serem tomadas pelas gerências (FISHER, 2002 *apud* FREZATTI, 2004). O pesquisador ao relacionar tal abordagem, apóia-se em resultados divulgados como, por exemplo, pela KPMG<sup>4</sup> que indicam um dispêndio de tempo em torno de 30% nas decisões gerenciais quando são dependentes de orçamentos defasados ou ineficientes.

As falhas orçamentárias também são apontadas por Shieck (1999 *apud* RIBEIRO, 2003) onde a execução de modo descontrolado dos orçamentos advém da programação financeira desordenada no setor público, o que compromete os resultados dos governos. Esses argumentos do autor são oriundos de pesquisa realizada nos países em desenvolvimento, cujos resultados podem influenciar nas considerações do Banco Mundial sobre o controle e eficiência desses orçamentos.

---

<sup>4</sup> A KPMG é uma cooperativa suíça que engloba auditorias independentes, consultorias, finanças corporativas e questões tributárias em nível mundial.

Outro ponto relevante destacado por Frezatti (2004), ao analisar críticas relacionadas ao orçamento pela literatura, reside nas super ou subavaliações orçamentárias. Segundo o autor, estas situações podem representar uma proteção aos interesses dos gestores, geradas pelas incertezas na obtenção das metas estipuladas. Isso é observado no processo de avaliação dos orçamentos públicos brasileiros, visto que estudos realizados sobre as finanças governamentais indicam a ocorrência de valores orçamentários acima ou abaixo do potencial de realização, fatos esses ainda em fase de ajustes para a obtenção do equilíbrio das contas públicas, conforme preconiza a LRF.

Dado as conclusões de Argyris (1952), Shieck (1999 *apud* RIBEIRO, 2003), Frezatti (2004) e Padoveze (2005), as críticas destacam os pontos vulneráveis da utilização dos orçamentos, sendo de extrema importância a sua consideração no processo de gestão, buscando minimizar seus efeitos sobre os resultados financeiros e orçamentários anuais, bem como um aperfeiçoamento contínuo.

No Quadro 1 estão sintetizadas as principais vantagens e desvantagens discorridas sobre a utilização dos orçamentos nas organizações, sejam elas públicas ou privadas:

<b>A utilização dos orçamentos nas organizações</b>	
<b>Vantagens</b>	<b>Desvantagens</b>
Diminui as incertezas, a ambigüidade dos subordinados, as prioridades e preferências orçamentárias	Gera conflitos entre os alvos orçamentários e os gerentes
Os alvos e os compromissos orçamentários geram menos ansiedade nos gerentes e subordinados	Engessa em demasia a empresa
Fornecer os dados necessários para a monitoração da aplicação dos recursos disponíveis e a eficácia dos programas pré-estabelecidos	Gera barreiras entre os departamentos
Permite comparar diferentes programas, valores e pessoas	Consome elevado tempo para elaboração
Liga as demandas da sociedade com os esforços do Governo	A ocorrência de super ou subavaliações orçamentárias
O orçamento global determina a trajetória da empresa	Não encoraja o compartilhamento do conhecimento

**Quadro 1: As vantagens e desvantagens da utilização dos orçamentos**

Através das diferentes funções dos orçamentos, observa-se que as vantagens e as desvantagens relacionam-se às questões humanas envolvidas no processo de elaboração e execução orçamentária. Esses fatores, de um lado, podem comprometer os resultados esperados pela organização; enquanto que, opostamente, proporcionam uma contínua

aprendizagem e um gerenciamento efetivo dos recursos orçamentários alocados nos níveis de gerência.

## 2.2 A LRF E OS IMPACTOS NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL

A gestão orçamentária nos órgãos públicos tem sofrido mudanças no que tange ao controle e à transparência dos atos empreendidos pelos gestores, especificamente, com a reestruturação dos governos.

A concepção do novo sistema de gestão pública, abordado pela literatura recentemente, enfatiza que a estrutura dos governos deveria passar por um processo de transformação visando a reduzir o tamanho do Estado (OSBORNE; GAEBLER, 1997; SANTOS, 2001; ASAZU; ABRUCIO, 2003; SACRAMENTO, 2004; LÓPEZ, 2006), devido ao excesso de atribuições e ao elevado custo dos serviços prestados. Logo, esses componentes estariam comprometendo a continuidade das suas atividades e desencadeando crises financeiras sucessivas.

Diante disso, Sacramento (2004) promove um debate acerca da contextualização das dificuldades enfrentadas pelo Estado antecedente às reformas, citando fatores como: a globalização da economia, onde uma crise localizada pode influenciar o resultado de outros governos; a falta de condições para financiar os déficits acumulados ao longo do tempo; a necessidade de estabelecer métodos que permitissem o controle dos recursos públicos reforçando a questão do planejamento das ações governamentais; e, ainda, das mobilizações que ocorreram, tanto pela sociedade quanto pelo próprio Estado, pela maior transparência na prestação dos serviços públicos e pela urgência no equilíbrio das finanças do governo.

Nesse contexto, Asazu e Abrucio (2003) consideram que a busca por mudanças derivou também pela “maior pressão da mídia e da opinião pública por um comportamento responsável dos governantes, em vista dos sucessivos escândalos envolvendo o erário público”, com a influência do estabelecimento de normas internacionais visando ao ajuste das contas públicas dos países envolvidos no Tratado de Maastricht, o *Budget Enforcement Act* (BEA) dos EUA e o *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia. Já na América Latina,

também ocorreram alterações sobre a condução dos processos orçamentários que visavam promover o equilíbrio fiscal, principalmente, por imposições do Fundo Monetário Internacional (FMI) aos países que necessitam de recursos advindos dessa fonte, conforme descrição de Nunes e Nunes (2001).

No Brasil, as reformulações promovidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, derivadas de seus atos quando ocupou o Ministério da Fazenda, tinham como foco principal o ajuste fiscal das contas públicas, que acabaram por promover as reformas administrativas e previdenciárias no final da década de 1990. Esses procedimentos proporcionariam uma equalização entre as necessidades de equilíbrio financeiro das contas públicas e a *performance* governamental (ASAZU; ABRUCIO, 2003).

Nesse cenário, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal tornou-se eminente e foi inserida no âmbito governamental brasileiro em 05 de maio de 2000, exigindo a adequação dos gestores aos ordenamentos preconizados em seu texto. A lei busca “estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”, pressupondo ação planejada e com transparência, conforme consta no Art. 1º, trazendo novas reflexões sobre como conduzir o gerenciamento dos órgãos públicos.

A partir de sua implantação, o planejamento das ações públicas centra-se cada vez mais na importância de três figuras orçamentárias em busca do equilíbrio fiscal, que são: o Plano Plurianual; a Lei de Diretrizes do Orçamento e a Lei Orçamentária Anual (SACRAMENTO, 2004).

No período de 1964 a 1999, os órgãos públicos estavam obrigados a apresentar somente os anexos contidos na Lei 4320, a fim de evidenciar os resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais no final do exercício. Na LRF foram inseridos os Anexos de Metas Fiscais, de Riscos Fiscais e o Relatório de Gestão Fiscal, para demonstrar efetivamente como as contas públicas estão sendo conduzidas e a *accountability* fiscal.

A LRF direciona aos municípios um “espírito inovador da gestão responsável, onde o que não se pode mais admitir é o déficit motivado pela superestimação da receita no orçamento” (TOLEDO JR; ROSSI, 2001, p. 8). Ou seja, os ajustes financeiros e orçamentários municipais sofreram um impacto mais forte do que o previsto, pois as distorções evidenciadas na elaboração da receita acabavam comprometendo o desempenho anual das finanças públicas.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu como prioridade o combate ao déficit corrente, identificado através do resultado negativo entre receitas e despesas correntes. Esta norma foi fortalecida com a LRF através do Anexo de Metas Fiscais da LDO, onde os municípios devem demonstrar suas metas nos resultados das receitas e despesas pelo período de 3 (três) exercícios, evidenciando o respectivo resultado. Infere-se que não há proibição em relação ao déficit, mas sim, um estímulo ao equilíbrio das finanças (TOLEDO JR; ROSSI, 2001) e, para que os municípios passem a obtê-lo, devem adotar sistemas tributários próprios num “fluxo contínuo de recursos cuja previsão e arrecadação” sejam exercidos por estas unidades de governo (ARAÚJO; MORAES, 2003, p. 4).

As questões voltadas à despesa com pessoal foram enfatizadas pela lei devido ao grau elevado de comprometimento das finanças dos Governos nesse quesito. Assim, a Lei Camata I em 1995 e, posteriormente, a Lei Camata II em 1999, estabeleceram regras para conter o crescimento dessa despesa em todas as esferas públicas.

Nesse sentido, a LRF conduz a novos procedimentos quanto à contenção dos gastos com pessoal, onde na União não poderá exceder 50% e nos Estados e Municípios 60% calculados sobre a Receita Corrente Líquida (RCL). A esfera municipal detém no limite concedido para tal despesa a divisão de 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo, conforme definição do Art. 20, Inciso 3º, como forma de adequar os excessos gerados ao longo das décadas e que comprometeram as finanças locais.

Asazu e Abrucio (2003) relatam que entre 1995 e 1998 os aumentos de salários para o funcionalismo dos Estados comprometeram os respectivos orçamentos como, por exemplo, de São Paulo e Santa Catarina, onde os gastos com pessoal representavam 70% das receitas; no Rio Grande do Sul chegava a 77% e, no Rio de Janeiro, acima de 80%. Tais índices demonstram o grau elevado de utilização dos recursos estaduais com estes gastos, período em que os orçamentos contemplaram de forma reduzida os demais itens de despesa.

Já o estudo realizado por Araújo e Moraes (2003) evidenciou em fase preliminar, que os municípios brasileiros no ano seguinte à entrada em vigor da LRF aumentaram em média 10,4% suas despesas com pessoal em relação à despesa orçamentária total, comparando com o ano anterior. No entanto, quando relacionaram tal despesa com a RCL, conforme prevê a LRF, foi observada uma redução de aproximadamente 0,5%, refletindo sinal positivo de adequação à lei. Porém, 3,4% ainda apresentaram resultados superiores ao permitido e metade desse percentual era composto por municípios com orçamentos deficitários, ou seja, receitas totais inferiores às despesas totais. Pode-se perceber, através das modificações impostas, que

os municípios passaram a ajustar-se diante dos índices limitativos estabelecidos pela lei, refletindo os benefícios imediatos na questão de controle e dos orçamentos menos pressionados neste quesito.

Quanto à evolução da dívida pública, Melo (2004) relata que no período de 1985 a 1997 os Estados buscaram incessantemente renegociar suas dívidas em face da queda no nível de atividade econômica no país e na arrecadação tributária, onde somente a região Sudeste correspondia aproximadamente a 50% do volume de dívidas renegociadas. De certa forma isso se alastrou aos municípios dos respectivos Estados, causando uma desordem nas finanças públicas e com repercussão no desenvolvimento econômico local.

Para tanto, na visão de Couto e Silva (2001, p. 530), a LRF trouxe “condições para assegurar maior consistência ao controle do endividamento”, uma vez que o limite para restringir a dívida municipal foi fixado com a Resolução do Senado Federal 40/2001, não podendo ser superior a 1,2 da RCL, estabelecendo normas para compatibilizar o nível de endividamento em longo prazo com a capacidade de pagamento, e proporcionar a contenção dos desequilíbrios financeiros causados pelos déficits acumulados. A LRF traz uma seção específica para definir como os gestores devem atuar para reconduzir a dívida fundada aos limites aceitáveis nos três anos seguintes à sua apuração, sendo que no primeiro ano deve-se eliminar 25% desse excedente, no sentido de restringir o endividamento público.

Rückert, Borsatto e Rabelo (2002) evidenciaram em pesquisa realizada nos municípios gaúchos, conforme dados do período de 1995 a 1999, os seguintes itens:

- a) a capacidade de gerar poupança corrente nos municípios analisados apresentou déficit, isto é, a receita corrente foi inferior a despesa corrente, evidenciando maior dependência destas unidades com as transferências constitucionais para cobrir os gastos e realizar novos investimentos;
- b) os investimentos sofreram redução de 21% durante o período, com maior reflexo nos municípios com população de 50.000 a 100.000 habitantes;
- c) as transferências com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e sobre Prestações de Serviço de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) registraram queda em torno de 22,4% nos municípios de 50.001 a 100.000 habitantes, e a cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) apresentou uma redução de 23,0% para 20,5% na composição geral das receitas orçamentárias municipais;

d) as receitas tributárias aumentaram 13,8% durante o período analisado.

Diante dos resultados apresentados pela pesquisa, percebe-se que os déficits ocorridos dificultaram a realização de investimentos públicos nos municípios gaúchos, agravando a situação das finanças no período analisado, pelo fato da maioria destes locais dependerem de recursos transferidos pela União e pelo Estado. Paralelamente, foi constatado que as receitas tributárias foram estimuladas, o que demonstra um gerenciamento efetivo das receitas próprias pelos gestores.

Um levantamento realizado por Bremaeker (2002, p. 1) no período de 1997 a 2000, em nível nacional, apontou que em 1998 cerca de 55,5% dos municípios apresentavam déficits fiscais, onde aqueles com até 5.000 habitantes apresentaram os melhores resultados e que a participação da receita tributária é de até 10% na composição dos orçamentos nos municípios menores, identificando maior dependência financeira dos municípios brasileiros nas transferências constitucionais do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e sobre Prestações de Serviço de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

Figueiró *et al* (2002) demonstram através de pesquisa realizada nos municípios brasileiros em 2001 relacionada com a LRF, que em 91% dos municípios:

- a) houve geração de poupança corrente;
- b) ocorreu forte dependência das transferências constitucionais do FPM e do ICMS em relação ao total da receita orçamentária;
- c) a receita tributária não apresentou um aumento no seu potencial de exploração;
- d) os investimentos tiveram cobertura financeira suficiente, porém, não foi verificado se houve aumento *per capita*;
- e) a dívida fundada apresentou elevação em somente 1,1% da amostra estudada.

Os resultados obtidos através dessas pesquisas formam um panorama das contas municipais no final da década de 1990, onde as despesas superavam a arrecadação, o comprometimento do nível de investimentos, a queda nos repasses constitucionais do FPM e ICMS, a alta incidência das despesas com pessoal em relação à receita orçamentária e um endividamento ascendente.

Com a inserção da LRF no âmbito público, constata-se que os municípios ainda são dependentes dos repasses constitucionais, apesar da queda nessas arrecadações, houve uma

contenção do endividamento e, por fim, uma receita tributária pouco explorada. Esses elementos induzem a necessidade de planejamento orçamentário a fim de obter resultados positivos e de adequação às normas estabelecidas pela LRF.

### 2.3 INDICADORES DE DESEMPENHO PARA A GESTÃO GOVERNAMENTAL

As ações orçamentárias e financeiras oriundas dos programas de governo ainda apresentam resultados vagos, devido ao fato de que as metas não são suficientemente claras, são retóricas e formais (CROZIER, 1996). Isso motivou a adoção de critérios de mensuração como forma de permitir o acompanhamento e identificar os resultados da aplicação dos recursos governamentais através da avaliação de desempenho, para que sejam evidenciadas a eficiência e a eficácia das diretrizes e atividades públicas, nas três esferas de poder: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Darmohraj *et al* (2001, p. 27) destacam que “um dos aspectos fundamentais para a análise e a evolução dos processos é a mensuração da produtividade e do desempenho da organização”. Os autores descrevem que após a identificação dos parâmetros quantitativos e qualitativos de demanda, são estabelecidos os indicadores que poderão evidenciar se os processos são desenvolvidos de modo eficiente e, ainda, se estão gerando os resultados que os clientes e a organização desejam.

A abordagem apresentada por Mwita (2000, p. 19), é de que “tradicionalmente, os serviços públicos são descritos como não-produtivos”, porém, quesitos essenciais como a implantação de centros de custos e a mensuração dos programas de governo constituem-se em técnicas recentemente introduzidas pela LRF, até então ignoradas. Assim, a produtividade dos serviços públicos passou a ser item principal para apurar o desempenho dos atos do gestor durante seu mandato eletivo.

A literatura apresenta referências sobre o uso de indicadores a fim de evidenciar as particularidades que envolvem a efetivação das ações públicas. Há qualidades que devem estar presentes na formulação dos indicadores de desempenho como, por exemplo: a

simplicidade dos seus itens, estabilidade para permitir comparações em longos períodos e sensibilidade para que variações pequenas sejam percebidas (TCE/BA, 2000; SOLÀ, 2003).

Pace, Basso e Silva (2003, p. 39) afirmam que “um bom administrador controla o desempenho dos sistemas sob sua responsabilidade com a ajuda de medidas de desempenho”. Reside aí a importância desse instrumento na gestão pública, onde os resultados extraídos do orçamento permitem verificar pontos sensíveis na formulação das políticas governamentais.

A análise do “desempenho de um administrador pode ser feita através dos critérios da eficácia e eficiência”, na ótica de Julião (2004, p. 8). A eficiência é atribuída ao modo de executar as atividades e/ou processos e a eficácia evidencia o resultado “na escolha da alternativa correta para um determinado problema, a fim de realizar as metas e objetivos da empresa”, segundo o mesmo autor.

A eficácia é identificada quando se comparam os resultados reais com os previstos, independentemente dos meios utilizados. Portanto, uma atuação eficiente dá-se pelos recursos reduzidos e a obtenção do máximo possível de resultados, sem comprometer a qualidade e a quantidade dos serviços públicos (OAG, 1993; INAP, 1997; BEZERRA FILHO, 2002; CAMPELLO, 2003; SOLÀ, 2003).

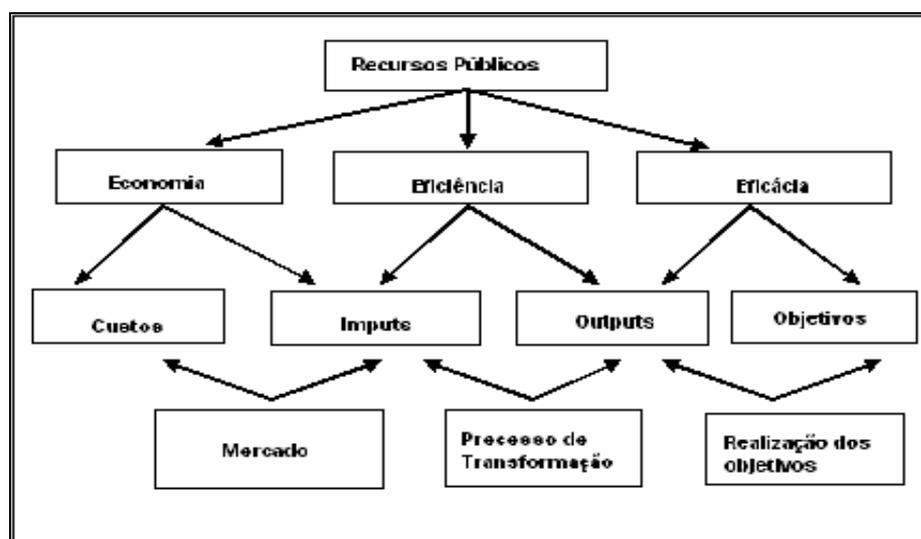
Percebe-se que estes conceitos são capazes de demonstrar a aplicação dos recursos públicos em programas governamentais e o respectivo impacto no resultado. Mais recentemente, os municípios têm tido uma crescente pressão em apresentar eficiência e eficácia no gerenciamento dos recursos disponíveis, cada vez mais escassos. Com a municipalização de muitos serviços públicos, a exemplo da saúde, os gestores municipais têm partido em busca de arrecadação própria, de forma intensa, para dar sustentabilidade às despesas programadas, atendendo aos ordenamentos da LRF que impõem a vedação da renúncia de receitas sob pena de comprometimento da execução das despesas.

Os tipos de eficiência que refletem o modo de usar os recursos governamentais estão relacionados: à eficiência técnica através das entradas e saídas em unidades físicas, a econômica verificada pelos custos desse processo, a operativa derivada das funções e objetivos das atividades e, ainda, a eficiência adaptativa pela flexibilidade de adaptação às mudanças do ambiente e a prestação de serviços públicos com qualidade (KNOWLES; LEIGHTON; STINSON, 1997; GUZMÁN, 2003).

Nesse sentido, a eficiência técnica e a operativa estão relacionadas com o orçamento, visto que este contém a receita e a despesa fixada para um mesmo período, conforme os

objetivos de cada atividade proposta. A eficiência econômica tem sido enfatizada após o advento da LRF, devido à necessidade de implantação dos centros de custos para mensurá-los no desenvolvimento das atividades e, por fim, a adaptativa encontra restrições pelo fato de que os reduzidos recursos comprometem a qualidade dos serviços prestados, mas sem deixar de ser considerada como essencial nos processos de mudança.

A prestação de serviços públicos deve atender a economia, a eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos do governo, conforme é demonstrado na Figura 1:



**Figura 1: Economia, eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos**

Fonte: Adaptado de Montesinos Jule y Vera BARGUES (1994, p. 205) y AECA (1997, p. 27) *apud* Guzmán (2003, p. 107).

Examinando a Figura 1, percebe-se que a economia vincula-se com a compatibilidade entre os custos dos serviços prestados e os ingressos de recursos nos órgãos públicos, relação esta compreendida pelo mercado ou sociedade ao realizarem os pagamentos dos tributos. Já a eficiência é refletida exclusivamente pelas entradas e saídas de recursos, compreendendo a transformação ocorrida na arrecadação, no desembolso orçamentário e financeiro. Ainda, a eficácia é atribuída à saída dos recursos disponíveis e à obtenção dos objetivos propostos pela organização. Tais relações estão presentes nos planos anuais, diretrizes e orçamentos executados nas esferas de governo, em nível local, estadual e federal, quando realizadas as arrecadações previstas e as despesas fixadas.

De certa forma “a eficiência representa somente uma dimensão da *performance* de um programa ou de uma operação de governo”, fazendo com que a eficiência esteja relacionada diretamente com a economicidade dos recursos empreendidos (OAG, 1993, p. 12).

A eficiência pressupõe que os recursos financeiros sejam suficientes para o desenvolvimento das atividades com o máximo de economia possível, refletindo a postura adotada pelo gestor quanto à busca por resultados equilibrados e que proporcionem a execução dos serviços públicos de forma adequada, a fim de atender as necessidades da população.

No Brasil, a avaliação da execução orçamentária governamental foi inserida pela Lei 4320/64, considerando a apresentação do Balanço Orçamentário que constitui o documento aglutinador da arrecadação e dos dispêndios dos recursos públicos, avaliação esta que foi ignorada pelas administrações desde o seu estabelecimento. Porém, “o uso de indicadores no processo orçamentário começa a ganhar destaque quando a ênfase deixa de ser na função controle e passa para a gerência e, logo em seguida, no planejamento das ações governamentais” (VARELA, 2004, p. 146).

A utilização de indicadores no processo de avaliação dos orçamentos busca monitorar a eficiência governamental, enfatizando os resultados obtidos nas atividades realizadas pelo poder público para que sejam detectadas alterações que possam comprometer o planejamento dos recursos públicos. Nessa ótica, apresentam-se os indicadores orçamentários pesquisados na literatura recente, com vistas a evidenciar as alterações decorrentes da implantação da LRF.

### **2.3.1 Indicador de Créditos Adicionais**

Os créditos adicionais evidenciam as alterações anuais orçamentárias (Art. 43 da Lei 4320/64; KOHAMA, 2002; ARAÚJO; ARRUDA, 2004) e podem ser:

- a) suplementares; com os valores orçamentários existentes e movimentados entre os itens de despesa;

b) especiais; que compreendem as despesas para as quais não existam dotações específicas no orçamento;

c) extraordinários; utilizados para as despesas urgentes e imprevistas como o caso de guerras, calamidades e comoções (surto e epidemias).

A abertura de créditos adicionais suplementares e especiais pode ocorrer por excesso de arrecadação, por superávit financeiro do exercício anterior, por operações de créditos autorizadas ou, ainda, pela anulação total ou de parte de dotações orçamentárias (KOHAMA, 2000; SLOMSKI, 2001; ANDRADE, 2002; ARAÚJO; ARRUDA, 2004).

As alterações orçamentárias realizadas durante o período anual podem ser mensuradas através dos valores constantes na divulgação dos resultados orçamentários no encerramento do exercício. Portanto, utilizam-se os valores dos créditos adicionais surgidos durante o ano em relação ao valor do orçamento inicial.

Conforme critérios definidos por Dalla Vecchia (1999), o indicador capaz de mensurar os créditos adicionais apresenta-se de forma similar à seguinte estrutura:

$$ICA = \frac{CAA}{OI} \quad (1)$$

Onde:

ICA = Indicador de créditos adicionais

CAA = Créditos adicionais anuais

OI = Orçamento inicial

O resultado é interpretado da seguinte maneira:

$0 \leq ICA \leq 1$ , quanto maior o valor do índice, maiores terão sido as modificações orçamentárias no decorrer do exercício, ou seja, quanto mais afastado de zero o resultado, maior o grau de ajustes no orçamento. Esta é uma prática comum na gestão pública como forma de corrigir distorções que venham a ocorrer em relação ao estabelecido inicialmente, seja pela queda na arrecadação ou por fatos considerados urgentes e imprevistos. Portanto, a utilização da base inicial do orçamento para análise é devido ao fato de que a abertura de créditos adicionais não garante as suas utilizações integrais durante o ano, pois uma vez integrados ao orçamento podem apresentar saldos no encerramento do exercício.

Pode-se, então, evidenciar que o resultado do indicador (1) sinaliza o índice de ajustes no planejamento orçamentário em relação a sua previsão inicial. Espera-se que os resultados com o indicador apresentem-se de forma reduzida com a inserção da LRF.

Sob a ótica constitucional, o Capítulo II e a Seção II da Constituição Federal, versam sobre as Finanças Públicas e os orçamentos, apresentando no Art. 167, VI, técnicas relativas “a transposição, remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro sem prévia autorização legislativa”, e que até o momento não são utilizadas efetivamente para conter a abertura de créditos adicionais suplementares.

Dalla Vecchia (1999) demonstra um indicador de créditos adicionais semelhante ao descrito em (1), denominado de IUCA (Índice de Utilização de Créditos Adicionais) representando a quantia integrante da despesa que obteve a cobertura através de créditos, relacionando-a com a despesa empenhada e fixada anualmente. O mesmo autor, ao analisar 67 municípios da região do Planalto Médio do Rio Grande do Sul, entre 1989 e 1997, evidenciou que em períodos de estabilização de preços não se configurou a utilização de créditos adicionais orçamentários por excesso de arrecadação, mas sim, pela inexistência ou deficiência de dotações.

### **2.3.2 Indicador da Realização da Receita Orçamentária**

A mensuração da receita orçamentária realizada pressupõe identificar o comportamento da arrecadação orçamentária total considerando os valores previstos, como forma de avaliar o desempenho financeiro municipal. Entende-se que a análise interpretativa dos resultados demonstra a capacidade arrecadatícia dos recursos públicos, o grau de acerto do planejamento e da estimação das receitas constantes no orçamento anual.

Kohama (2000), ao descrever o indicador para análise da receita orçamentária, trata-o como “quociente” da execução da receita orçamentária (QER), onde é considerada a arrecadação em relação à previsão, como forma de evidenciar a capacidade em realizar o que se estabeleceu no orçamento.

Nesse mesmo sentido, Andrade (2002) apresenta o índice de comportamento da arrecadação (ICA) através das mesmas variáveis, a fim de identificar excesso ou insuficiência na execução orçamentária. Para Campello (2003, p. 88), o indicador é denominado de acerto nas receitas (AR), onde se identifica “a capacidade de previsão do órgão fazendário municipal”.

De modo similar, Lourençon (2001) realizou uma pesquisa em seis municípios de Santa Catarina, a fim de evidenciar o comportamento entre a previsão e a realização das receitas orçamentárias, tendo observado que o resultado orçamentário no final do exercício apresentou desvio em relação aos valores pré-estabelecidos, indicando o comprometimento no equilíbrio das finanças públicas municipais.

Em razão da importância da análise da realização da receita pertencente ao orçamento, alguns estudos têm relacionado este fator à população local, evidenciando-a de forma *per capita* e demonstrando o esforço da arrecadação sobre a população (KNOWLES; LEIGHTON; STINSON, 1997; RÜCKERT; BORSATTO; RABELO, 2002; BNDES, 2005; DATAGERAIS<sup>5</sup>, 2006; NICB/UFSC<sup>6</sup>, 2006).

Para contemplar toda a efetivação da receita e detectar as oscilações que possam comprometer financeiramente os níveis de governo, se expressa o indicador adotado pela Secretaria da Fazenda Estadual do Sergipe, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, da seguinte forma:

$$IRRO = \frac{RTR}{RTO} \quad (2)$$

Onde:

IRRO = Indicador da realização da receita orçamentária

RTR = Receita total realizada

RTO = Receita total orçada

Então, a interpretação do resultado é a seguinte:

$IRRO > 1$  identifica que o planejamento da receita foi feito de forma subestimada, aquém das expectativas, apresentando um excesso de arrecadação realizada;

<sup>5</sup> Site do Governo do estado de Minas Gerais.

<sup>6</sup> Núcleo de indicadores contábeis brasileiros da Universidade Federal de Santa Catarina.

IRRO < 1 identifica que a receita foi superestimada demonstrando uma distorção no planejamento entre o potencial em realizar determinada receita e o seu orçamento previsto.

O resultado ideal é aquele apresentado igual a 1 (um), onde o planejamento da receita e a arrecadação efetiva estão mais próximos da realidade local e com eficiência máxima nas práticas relativas ao desempenho da receita. Porém, este resultado é difícil de ser encontrado em virtude das deficiências enfrentadas pelo sistema de fiscalização pública, seja por falta de pessoal ou pelos escassos recursos para investimento na modernização tributária dos municípios. Soma-se a isso o fato de que a economia sofreu alterações imprevistas que fazem com que o IRRO seja diferente de 1 (um).

A utilização do indicador (2) revela como resultado a evolução da receita total realizada e auxilia o gestor no acompanhamento da arrecadação, para que não incorra em renúncia e frustração da expectativa financeira para o período. Portanto, espera-se uma elevação dos resultados do indicador com a implantação da LRF.

### **2.3.3 Indicador da Execução Orçamentária Corrente**

O indicador da execução orçamentária apresenta ambigüidade em virtude do tratamento legal, pelo fato de que a receita ocorre pelo regime de caixa e a despesa pelo regime de competência formando, assim, o regime misto adotado no Brasil (KOHAMA, 2000). Através da sua utilização pode-se mensurar a eficiência dos recursos oriundos da arrecadação e dos dispêndios correntes, a fim de identificar períodos de déficits ou superávits no orçamento corrente.

A arrecadação das receitas correntes é composta: pelas receitas tributárias advindas dos impostos, taxas e contribuições de melhoria; das receitas de contribuições que resultam de arrecadações “sociais, de intervenção de domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas”; das receitas patrimoniais que podem ser mobiliárias e imobiliárias; das receitas agropecuárias, industriais e serviços resultantes da produção animal, vegetal e derivado, da extração mineral e de serviços prestados; das receitas de transferências,

referentes a recursos recebidos de terceiros; e, ainda, de outras receitas correntes (ARAÚJO; ARRUDA, 2004, p. 94).

Já as despesas correntes, quanto à classificação da despesa por natureza, desde 2002, apresenta uma estrutura que abrange pessoal e encargos sociais, os juros e encargos da dívida, bem como outras despesas correntes relacionadas à manutenção da estrutura administrativa (ARAÚJO; ARRUDA, 2004).

A literatura especializada tem debatido sobre os aspectos que interferem diretamente na geração de poupança corrente dos municípios como, por exemplo: controle inadequado da evolução das despesas correntes, fiscalização deficiente sobre a arrecadação própria, excessiva vinculação da receita e, por fim, desequilíbrio orçamentário corrente.

Santos e Santos (2005) defendem que o equilíbrio das contas públicas “se processe somente com as receitas correntes, porque a utilização de receitas de capital (as operações de crédito ou alienações de bens) não pode ser feita indefinidamente”, o que reforça a importância do controle e da mensuração das contas correntes do orçamento. Os mesmos autores relatam que quando se trata de vinculações da receita, os orçamentos garantem através destas vinculações os recursos necessários para áreas definidas. Porém, promovem o engessamento orçamentário, onde os gastos são expandidos até o limite dos valores fixados na despesa e são dificilmente analisados por indicadores que enfatizem o desempenho, o que não proporciona a evidenciação dos resultados em função dos custos.

Nesse sentido, Kohama (2000), Lourençon (2001) e Andrade (2002), apresentam indicadores considerando somente a receita arrecadada em relação a sua previsão inicial, cuja abordagem infere que o desempenho apresentado ao longo do exercício conduzirá e sustentará os planos de governo.

A abordagem apresentada por Riani (2002) dá-se através de um indicador capaz de refletir uma situação sólida para financiamento dos gastos públicos, através da relação entre a receita corrente e a receita de capital<sup>7</sup>. E, ainda, segundo o mesmo autor, para a disponibilidade de investimentos do governo considera-se a despesa corrente relacionada à despesa de capital.

Já Izaac Filho (2002) apresenta somente os indicadores da despesa, denominados de índice de execução acumulado (IEA) e índice de execução no tempo (IET), onde é

---

<sup>7</sup> São compostas pelas operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital.

considerada a despesa autorizada em relação aos estágios decorridos, isto é, dos valores empenhados, liquidados e pagos, bem como do respectivo tempo para realizá-los. Assim, o IEA e o IET identificam a concentração, o tempo de execução e capacidade de pagamento dos gastos públicos correntes durante o exercício orçamentário.

Na ótica de Campello (2003) a análise da execução orçamentária corrente dá-se através do indicador de resultado corrente (RC), e ao apresentar resultado superavitário reflete a geração de poupança corrente pelos municípios e indica a condução de uma gestão responsável na estrutura fiscal.

Por conseguinte, para compreender as receitas e as despesas orçamentárias correntes e evidenciar o desempenho do gestor, apresenta-se o indicador que possibilita monitorar as oscilações dos resultados advindos do orçamento, conforme Campello (2003), Rückert, Borsatto e Rabelo (2002), adotado pela Secretaria Estadual da Fazenda de Sergipe, Minas Gerais e São Paulo:

$$IEOC = RCR / DCR \quad (3)$$

Onde:

IEOC = Indicador da execução orçamentária corrente

RCR = Receita corrente realizada

DCR = Despesa corrente realizada

O resultado é interpretado da seguinte maneira:

IEOC > 1 evidenciará superávit no orçamento corrente;

IEOC = 1 evidenciará equilíbrio no orçamento corrente;

IEOC < 1 evidenciará déficit no orçamento corrente.

Conforme Rückert, Borsatto e Rabelo (2002), a utilização do indicador (3) representa a capacidade do órgão público em manter suas despesas correntes através das respectivas receitas correntes para o mesmo período. Atribui-se ao entrelaçamento dos dispositivos constitucionais e de gestão fiscal, a busca pela redução do déficit corrente.

Através da utilização do indicador (3) e considerando o advento da LRF para promover o equilíbrio das contas públicas, espera-se que os resultados situem-se acima de 1

(um), demonstrando o gerenciamento eficiente do orçamento corrente. Os resultados apresentados nos períodos anteriores à vigência da lei evidenciavam um comprometimento da manutenção das despesas com as receitas do mesmo grupo, portanto, resultados inferiores a 1 (um) devido aos períodos deficitários.

Entende-se que a utilização do indicador (3) auxilia o gestor municipal a detectar a tendência da execução orçamentária corrente, com condições de corrigir desvios nas metas estabelecidas e que venham a interferir no desempenho do seu governo.

### **2.3.4 Indicador da Realização da Receita Tributária**

A Receita Tributária representa a arrecadação com impostos, taxas e contribuições de melhoria; equivale dizer que a sua composição demonstra a potencialidade arrecadatícia dos recursos próprios mais significativos dos municípios. A sua evolução demonstra a gerência sobre a receita com o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Serviços (ISS), o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI); as taxas oriundas do poder de polícia e da prestação de serviços públicos e, ainda, as contribuições de melhoria advindas de obras públicas que resultem em acréscimo de valor imobiliário (KOHAMA, 2000; RIANI, 2002).

A arrecadação municipal do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) constitui-se em recursos da União e que são administrados pelos próprios órgãos públicos (KOHAMA, 2000; ANDRADE, 2002; ARAÚJO; ARRUDA, 2004), mas que devido à nova classificação orçamentária definida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) passou para a receita tributária. Para a análise da receita tributária neste estudo, excluem-se os valores arrecadados com o IRRF.

Riani (2002) apresenta um estudo dos municípios do Estado de Minas Gerais sobre o comportamento da receita tributária *per capita* e dos valores arrecadados distribuídos por faixa populacional. Através dessa análise é possível detectar a capacidade contributiva dos cidadãos e a arrecadação das receitas tributárias conforme o número de habitantes de cada unidade governamental. Os resultados obtidos nesse estudo evidenciaram significativas

diferenças entre os pequenos municípios, com baixa potencialidade de receita tributária e maior dependência dos repasses constitucionais em relação aos demais. Já Campello (2003) analisou cada componente da receita tributária de forma *per capita*, para diagnosticar o potencial econômico dos municípios frente aos resultados da receita com tributos específicos conforme sua população.

Pode-se relacionar a arrecadação tributária com a receita total realizada, a fim de verificar a expressão desses recursos orçamentários na efetivação da capacidade arrecadatória geral dos municípios (RÜCKERT; BORSATTO; RABELO, 2002).

Para López e Corrado (2005), o indicador a ser utilizado para a mensurar a receita tributária municipal apresenta-se relacionado ao PIB local, como forma de evidenciar a pressão tributária exercida sobre a riqueza econômica dos municípios, através da tributação das atividades dos indivíduos e, ainda, devido ao tamanho do setor público pela contraprestação de serviços específicos, como as taxas e contribuições, descrito da seguinte maneira:

$$IRRT = RTr.R / PIBI \quad (4)$$

Onde:

IRRT = Indicador da realização da receita tributária

RTr.R = Receitas tributárias realizadas

PIBI = Produto interno bruto local

O resultado é interpretado da seguinte forma:

$0 \leq IRRT \leq 1$ , quanto maior o índice apurado, maior é a participação e o impacto desta arrecadação como pressão tributária local, identificando como é conduzido o gerenciamento tributário nos municípios analisados.

Espera-se que os resultados do indicador (4) sejam crescentes após a LRF, justamente por ela estabelecer normas que enfatizam a receita tributária dos órgãos públicos.

A concepção de eficiência tributária merece atenção especial, pois “não deve ser considerado apenas o valor de potencial arrecadatório”, mas sim o “nível eficiente de exploração da base tributária”, chamada de exploração necessária, pois está diretamente

relacionada ao desempenho e eficiência na sua arrecadação, ou seja, ser eficiente nos recolhimentos dos tributos não é arrecadar mais, consiste em realizar essa receita próxima ao seu potencial de exploração (CAMPELLO, 2003, p. 54).

A questão relacionada à teoria da tributação ótima consiste na “análise da minimização da carga tributária excedente e da maximização do bem-estar. O foco original está na eficiência” (LAGEMANN, 2004, p. 419). Nesse sentido, a gestão tributária não consiste unicamente em elevar os tributos, mas sim em gerenciá-los de forma eficiente para promover o bem-estar da sociedade, sendo que a LRF proíbe a renúncia de receita, principalmente da receita tributária.

### **2.3.5 Indicador de Investimentos**

Na despesa pública encontram-se os investimentos, que por sua vez, são classificados como despesas de capital. Os investimentos abrangem a execução de obras públicas, aquisição de imóveis necessários ao uso das atividades ou realização das obras, dos programas especiais de trabalho, aquisição de equipamentos e material permanente<sup>8</sup>, constituição ou aumento de capital de empresas que façam parte da administração e não tenham caráter comercial ou financeiro (KOHAMA, 2000; ARAÚJO; ARRUDA, 2004).

Os investimentos por se constituírem em fonte de aplicação dos recursos públicos nos programas e projetos de governo, no que tange a aquisição ou expansão de bens patrimoniais, exercem significativa importância na análise do desempenho das finanças municipais. Nesse sentido, os resultados encontrados expressam o nível de investimentos para atender as necessidades internas da administração e para prestar serviços à coletividade.

Alguns autores apresentam formas distintas de avaliar os investimentos no setor público. Riani (2002, p. 221) expressa o indicador em relação às despesas de capital, por ser o grupo ao qual pertence, pois “significa que ela estará investindo muito mais do que transferindo recursos de capital para outras unidades de governo”, ou seja, evidencia-se se há aplicação maior de recursos em investimentos nas suas próprias unidades do que às

---

<sup>8</sup> Bens que tenham durabilidade superior a dois anos.

pertencentes à Administração Indireta e para as dívidas assumidas. Porém, o mesmo autor relata que, em muitos casos, as operações de crédito sustentam as despesas alocadas nessa área, gerando um fator importante a ser considerado na análise dos municípios devido às restrições impostas pela LRF.

Outra forma de evidenciar o nível de investimentos é medi-lo sobre a totalidade da despesa incorrida no período, para avaliar a representatividade exercida em relação às despesas gerais do município (RÜCKERT; BORSATTO; RABELO, 2002).

Entretanto, López e Corrado (2005) analisam o comportamento dos recursos investidos em relação ao PIB local, para identificar a capacidade e o impacto dos investimentos realizados sobre a atividade econômica municipal, através da seguinte equação:

$$II = IEx / PIBl \quad (5)$$

Onde:

II = Indicador de investimentos

IEx = Investimentos executados

PIBl = PIB local

O resultado obtido representa o seguinte:

II = 0 significa que não houve investimentos no decorrer do exercício;

$0 < II < 1$ , quanto maior o índice obtido, maior é a aplicação de recursos a fim de proporcionar melhor atendimento das necessidades públicas, nos diversos níveis de demanda, seja na saúde, na educação, na assistência social ou em obras de infra-estrutura, em relação ao PIB local.

O indicador (5) possibilita avaliar como os recursos públicos destinados para os investimentos influenciam na economia local, revelando perante a LRF a eficiência da gestão pública quanto ao gerenciamento dos recursos orçamentários destinados a proporcionar melhores condições de vida à população e infra-estrutura necessárias para fomentar as atividades econômicas desenvolvidas em seus municípios, tornando-os mais atrativos à instalação de novas unidades industriais e comerciais.

Pelas restrições impostas à busca por recursos de terceiros para financiar os investimentos públicos, o efeito esperado diante da LRF é de que os resultados do indicador apresentem uma redução no conjunto dos municípios analisados, situando-se mais distantes de 1 (um).

### **2.3.6 Indicador de Retorno do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e sobre Prestações de Serviço de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação**

A CF/88 determina que o retorno da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e sobre Prestações de Serviço de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação será constituído por 25% do total da arrecadação da sua fonte (RÜCKERT; BORSATTO; RABELO, 2002; RIANI, 2002; NUTEP/UFRGS<sup>9</sup>, 2006).

Conforme Nascimento (2006), os impostos únicos sobre energia elétrica, combustíveis e minerais, que antes pertenciam a União, passaram a compor a base do retorno do ICMS a partir da CF/88, colaborando para a elevação dessa fonte de receita municipal.

No que tange à arrecadação do ICMS, a LRF no seu Art. 13, menciona que haverá desdobramento de receitas em metas bimestrais, de forma individualizada referente às “medidas de combate à evasão e à sonegação”, evidenciando a importância da adoção de medidas participativas entre Estados e Municípios para minimizar estes dois riscos que permeiam as atividades comerciais e, conseqüentemente, prejudicam essa arrecadação tributária.

O indicador apresentado por Rückert, Borsatto e Rabelo (2002) compreende a receita com ICMS em relação à receita total realizada, como forma de evidenciar a participação deste item na efetivação da totalidade da arrecadação dos municípios.

Quando se busca identificar o nível da arrecadação desse tributo em relação à economia de um ente da federação, Santos e Souza (2002) propõem a utilização do indicador do ICMS em relação ao *PIB* local.

---

<sup>9</sup> Núcleo de Estudos e Tecnologia em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Já Riani (2002) o apresenta relacionando com a receita tributária, no sentido de identificar a arrecadação desse tributo sobre a receita total. O NICB/UFSC (2005) estabelece o indicador do ICMS de forma *per capita* para identificar a evolução desta arrecadação conforme a população de cada município, expresso da seguinte forma:

$$IRICMS = \frac{RRICMS}{Pop.} \quad (6)$$

Onde:

IRICMS = Indicador da receita com Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços

RRICMS = Receita realizada com ICMS

Pop. = População local

A interpretação é a seguinte:

$IRICMS > 1$ , quanto maior o índice, maior é a realização do retorno de ICMS sobre a população local.

O indicador (6) está relacionado com o crescimento da economia local *per capita* pelo fato do retorno de ICMS<sup>10</sup> apresentar vínculo direto com a arrecadação própria, ou seja, considera-se a capacidade individual de cada município na geração desse tributo. Nesse sentido, espera-se que os valores arrecadados com o indicador sejam alavancados de forma *per capita*, em decorrência da capacidade econômica de cada município em índices crescentes mais distantes de 1 (um).

### 2.3.7 Indicador de Resultado Primário

O resultado primário calculado a partir da diferença entre as receitas não-financeiras e as despesas não-financeiras, identifica a “sustentabilidade da política fiscal em um dado exercício financeiro, tendo em vista o patamar atual da dívida consolidada e a capacidade de

---

<sup>10</sup> O valor do retorno do ICMS creditado aos municípios apresenta a dedução automática de 15% que são repassados à conta do FUNDEF.

pagamento da mesma pelo setor público em longo prazo”, gerando um superávit ou déficit primário (STN, 2006, p. 5).

Analisando o resultado primário, nota-se que à medida que aumenta a geração de poupança corrente e da receita tributária nos municípios, o índice primário aumenta, repercutindo em menos operações de crédito durante o exercício. Já os investimentos realizados com valores reduzidos, geram despesas não-financeiras menores e proporcionam resultados primários superavitários. Esses fatores estão diretamente ligados ao nível de endividamento público.

Conforme estabelece o FINBRA (2004) o resultado primário, do ponto de vista fiscal, constitui-se num relevante indicador em virtude de exprimir uma situação saudável das finanças públicas e indicar o comprometimento das receitas não-financeiras para saldar as respectivas despesas.

Santos e Santos (2005) utilizaram o IRP para analisar as finanças do Estado do RS de 1971 a 2004, para relacionar os períodos de déficits primários com a aplicação de recursos públicos em investimentos. A conclusão apresentada pelos autores é no sentido de que a redução no nível de investimentos foi uma das formas encontradas para enfrentar os déficits primários ao longo do tempo.

O Banco Central do Brasil (2005, p. 8) considera que o IRP permite “avaliar o empenho do setor público em equilibrar suas contas, livre da “carga” dos déficits incorridos no passado”, enfatizando a sua utilização como forma de acompanhar os resultados de modo contínuo pela gestão pública eficiente das contas governamentais.

A equação do indicador, em consonância aos estudos elaborados pelo FINBRA (2004), Santos e Santos (2005) e o Banco Central do Brasil (2005), descreve-se da seguinte forma:

$$IRP = \frac{Rc.n - financ}{Desp.n - financ} \quad (7)$$

Onde:

IRP = Indicador de Resultado Primário

Rc. n-financ = Receita não-financeira

Desp. n-financ = Despesa não-financeira

O resultado é interpretado do seguinte modo:

$IRP = 1$  evidenciará um resultado primário nulo;

$IRP > 1$  evidenciará um superávit primário;

$IRP < 1$  evidenciará um déficit primário.

Os resultados do indicador (7) permitem evidenciar a capacidade de pagamento do estoque da dívida num determinado período, demonstrando eficiência na redução do endividamento e no comprometimento dos recursos públicos para essa finalidade. Assim, espera-se que os resultados do indicador após a LRF tenham aumentado em relação ao período anterior, isto é, sejam maiores do que 1 (um).

### **2.3.8 Indicador de Operações de Crédito**

As relações existentes entre o endividamento municipal e a obtenção de operações de crédito vinculam-se aos escassos recursos públicos e ao aumento das despesas de capital, sendo este último custeado por valores vindos de empréstimos e financiamentos, os quais são alocados ao longo dos anos contratados a fim de promover uma uniformização para saldá-los. Mas, se gerenciados inadequadamente, podem resultar em acúmulo de valores a pagar e comprometer a gestão financeira num curto espaço de tempo, fato esse comum antes da edição da LRF e agora restringido pelos controles impostos por esse ordenamento legal (GREMAUD; TONETO JR., 2002).

A expansão do endividamento dos órgãos públicos estava relacionada “às perspectivas de expansão das receitas, inclusive daquelas provenientes de transferências intergovernamentais (...) e a inexistência de controle das garantias oferecidas para a contratação das operações de crédito” (AFONSO, 1989 *apud* SILVA; SOUZA, 2002, p. 3). Isso se deve às políticas adotadas pelas administrações públicas durante décadas e que, de certa forma, acabaram por comprometer a gestão financeira dos governos.

A LRF “proíbe operações de crédito ou refinanciamento entre os diversos níveis de governo para evitar o risco de calotes intergovernamentais”, passando a serem considerados

lesivos os atos que proporcionassem uma “espécie” de cooperação financeira entre os entes públicos (PUTTOMATTI, 2002, p. 7).

A CF/88 já estabelecia em seu Art. 167, Inciso III, a vedação de operações de crédito que excedessem as despesas de capital, sendo ressalvadas somente aquelas advindas de créditos suplementares ou especiais. Agora, através da LRF no Art. 32, esse intuito foi reforçado juntamente com a apresentação de pareceres técnicos e jurídicos que evidenciem o custo-benefício, bem como o interesse econômico e social dessa fonte de receita. As entidades poderão contraí-las excluindo das despesas de capital aquelas realizadas com a finalidade de promover o incentivo fiscal, e se for concedida através de instituição financeira que seja controlada pelo ente da Federação.

Como forma de mensurar as operações de crédito contraídas, Kohama (2000) relaciona-as com a Receita Líquida Real (RLR), a fim de detectar o comprometimento financeiro do setor público para saldar empréstimos e financiamentos, com os recursos da RLR do ano analisado.

Já Riani (2002) propõe analisar a dívida pelos valores oriundos das operações de crédito em relação à receita disponível, ou seja, com a receita própria e os disponíveis, identificando o nível de recursos comprometidos para tal finalidade.

Diante disto, julga-se relevante analisar o indicador considerando os recursos obtidos com as operações de crédito em relação às despesas de capital executadas no mesmo período, a fim de verificar o cumprimento da LRF, aplicando a seguinte equação utilizada pelo FINBRA (2004) para diagnosticar a obtenção de tais recursos:

$$IOC = \frac{Oper.cred.}{Desp.cap.exec.} \quad (8)$$

Onde:

IOC = Indicador de Operações de Créditos

Oper. créd. = Operações de crédito

Desp. cap. exec. = Despesas de capital executadas

O resultado é interpretado do seguinte modo:

IOC = 0 evidenciará que não houve obtenção de operações de crédito;

$0 < IOC \leq 1$  evidenciará o quanto das despesas de capital foram suportadas pelas operações de crédito;

$IOC > 1$  evidenciará o quanto dos recursos obtidos encontra-se acima das despesas de capital.

Através de controles específicos sobre empréstimos e financiamentos, a responsabilidade fiscal tornou-se imprescindível na equalização das contas públicas, no sentido de barrar a expansão dos gastos do governo. Em decorrência disso, espera-se que com a implantação da LRF os resultados do indicador (8) diminuam comparados ao período anterior, ou seja, devem estar mais próximos de 0 (zero).

### **2.3.9 Indicador de Amortização da Dívida Fundada**

A Dívida Fundada corresponde à formação do endividamento em longo prazo dos órgãos públicos, ou seja, um período superior a 12 meses e que se divide em interna e externa. Geralmente, são compromissos contraídos a fim de “atender a desequilíbrios orçamentários ou a financiamentos de obras e serviços públicos” (ARAÚJO; ARRUDA, 2004, p. 179).

O endividamento acumulado em várias administrações públicas, fez com que os recursos financeiros fossem canalizados para o pagamento de juros e encargos da dívida, bem como das amortizações da dívida fundada.

Nesse sentido, o nível de endividamento estadual e municipal alcançou patamares que comprometeram as respectivas finanças, principalmente, nos períodos inflacionários da década de 1980-1990, devido às correções da dívida através de índices elevados e pela desvalorização constante da moeda (DALLA VECCHIA, 1999).

Na questão do endividamento público, Kohama (2000) apresenta quocientes relacionados à dívida fundada sobre a Receita Líquida Real para identificar como o endividamento dos governos compromete essa receita anual.

Riani (2002), corroborado por Andrade (2002), NICB/UFSC (2006) e DATAGERAIS (2006), estabelece indicadores de despesa onde a dívida poderia compreender os encargos e

amortizações sobre a despesa total, permitindo identificar a representatividade dos dispêndios anuais com estes itens considerando as despesas geradas em sua totalidade. Já Rückert, Borsatto e Rabelo (2002), apresentam o indicador da dívida de forma *per capita* para evidenciar o peso dessa despesa sobre a população.

Outra forma de analisar o IADF refere-se às amortizações em relação à obtenção das receitas correntes para detectar o comprometimento dessas receitas no pagamento da dívida em longo prazo. Ribeiro (2001) utilizou o indicador para a análise das finanças dos municípios baianos em 1998 e 1999, através da equação:

$$IADF = ADF / RCR \quad (9)$$

Onde:

IADF = Indicador de Amortização da Dívida Fundada

ADF = Amortização da Dívida Fundada

RCR = Receita Corrente Realizada

O resultado é interpretado do seguinte modo:

IADF = 0 evidenciará que não houve pagamento de amortizações;

IADF > 0 evidenciará a representatividade do pagamento das amortizações nos recursos correntes realizados.

Os resultados obtidos com o IADF demonstram como a gestão pública está conduzindo o montante da sua dívida em longo prazo, pois, à medida que o nível de endividamento se eleva, a tendência das amortizações é de aumentar na mesma proporção, o que comprometerá as finanças locais. Logo, em consonância com a LRF, a partir da redução dos estoques da dívida, espera-se que os resultados do indicador (9) diminuam, representando a utilização da receita total realizada em menor quantia para quitar as parcelas a serem amortizadas.

Diante dos indicadores apresentados para avaliar o impacto da LRF nos orçamentos dos municípios gaúchos, entende-se que o planejamento das ações governamentais deve conter adequação à disponibilidade dos recursos orçamentários e financeiros de modo cada vez mais aprimorado, contribuindo ao equilíbrio das contas públicas e, dessa forma,

evidenciar o controle, a transparência na aplicação dos recursos públicos e a eficiência governamental.

A utilização de indicadores de desempenho na avaliação das finanças do governo deve compreender a relevância e a necessidade de acompanhamento dos resultados nas diversas atividades desenvolvidas pelo poder público, para o cumprimento das metas estabelecidas e que os recursos sejam otimizados, a fim de não comprometer a condução das políticas públicas municipais.

## 3 MÉTODO DE PESQUISA

Este capítulo está organizado em duas seções, onde a primeira trata da classificação da pesquisa, com a definição da natureza, da abordagem do problema, dos objetivos e dos procedimentos técnicos que foram utilizados na realização desta pesquisa. A segunda seção relaciona os procedimentos para a obtenção dos indicadores e procedimentos estatísticos, considerando a população e amostra, os indicadores utilizados e as variáveis necessárias para o cálculo de cada indicador e o modelo econométrico.

### 3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa realizada classifica-se quanto à sua natureza, quanto à forma de abordagem do problema, quanto aos objetivos e com base nos procedimentos técnicos, que serão expostos para maior compreensão da sua utilização.

#### **3.1.1 Quanto à natureza**

A presente pesquisa está classificada como aplicada, quanto à sua natureza. Dessa forma, objetiva-se gerar conhecimentos para uma aplicação prática e direcioná-los à solução de problemas específicos (GIL, 2002).

Assim, realizou-se uma análise do desempenho financeiro dos municípios gaúchos para relacioná-lo ao impacto da LRF nos orçamentos destas unidades governamentais.

### **3.1.2 Quanto à forma de abordagem do problema**

Define-se como pesquisa quantitativa, conforme conceituação de Silva e Menezes (2001, p. 20), na qual permite-se demonstrar em números as opiniões e informações para que, posteriormente, sejam classificadas e analisadas, e, ainda, requer a utilização “de recursos e de técnicas estatísticas”.

Salienta-se que o procedimento quantitativo ocorreu na coleta das informações que foram quantificadas e analisadas através de recursos econométricos. A tradução em números das informações obtidas permitirá a classificação e análise dos dados, bem como a utilização de indicadores de eficiência para avaliar o desempenho financeiro dos municípios.

### **3.1.3 Quanto aos objetivos**

A classificação da pesquisa como descritiva dá-se pela descrição das “características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis” (SILVA; MENEZES, 2001, p. 21).

Foram descritos os resultados orçamentários anuais nos períodos de 1997 a 2004, obtidos através das demonstrações contábeis divulgadas oficialmente pelos municípios gaúchos analisados.

### **3.1.4 Quanto aos procedimentos técnicos**

Sob o aspecto dos procedimentos técnicos, a pesquisa classifica-se como documental e *ex-post facto*.

A pesquisa documental ocorre pela sua elaboração “a partir de materiais que não receberam tratamento analítico”, conforme Silva e Menezes (2001, p. 21). Assim, “à medida que o pesquisador dispõe de um acervo de dados significativos obtidos em documentos, pode realizar importantes estudos comparativos”, na ótica de Gil (2002, p. 57). Os resultados orçamentários anuais estão disponíveis, especificamente, na publicação eletrônica das contas públicas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Já a classificação como *ex-post facto*, dá-se pela realização do experimento após a ocorrência dos fatos. Assim, o conteúdo das demonstrações orçamentárias e demais dados das economias locais utilizados, referem-se ao período ocorrido nos Governos municipais abrangendo uma gestão anterior à LRF, que é de 1997 a 2000; e outra gestão posterior à mesma lei, de 2001 a 2004.

## 3.2 PROCEDIMENTOS PARA A OBTENÇÃO DOS INDICADORES E PROCEDIMENTOS ESTATÍSTICOS

Nesta seção são relacionadas a população e a amostra desse estudo, a forma de obtenção dos indicadores analisados e as suas variáveis, bem como identificados os procedimentos econométricos realizados.

### 3.2.1 População e amostra

O Estado do Rio Grande do Sul apresentava 496 municípios no ano de 2006, conforme dados disponibilizados pelo IBGE<sup>11</sup>. A análise realizada compreendeu o período de 1997 a 2004, abrangendo somente os municípios que não apresentaram alterações territoriais e nem

---

<sup>11</sup> [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) em perfil dos municípios brasileiros.

foram constituídos por emancipações no período. Sendo assim, a amostra compõe-se por 419 municípios, conforme relação constante no Anexo A.

### **3.2.2 Indicadores utilizados e variáveis necessárias para o cálculo de cada indicador**

Na amostra selecionada, foram aplicados nove indicadores que se justificam da seguinte forma:

- Indicador de Créditos Adicionais – ICA: por evidenciar as alterações na execução dos orçamentos municipais;
- Indicador da Realização da Receita Orçamentária – IRRO: por relacionar a efetivação da receita em relação a sua programação;
- Indicador da Execução Orçamentária Corrente – IEOC: por evidenciar os resultados na geração de poupança corrente;
- Indicador da Realização da Receita Tributária – IRRT: por relacionar os resultados da arrecadação tributária em relação à economia local;
- Indicador de Investimentos – II: por evidenciar a aplicação de recursos em investimentos conforme a riqueza de cada município;
- Indicador de Retorno do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – IRICMS: por mensurar o retorno do ICMS em relação à população local;
- Indicador de Resultado Primário – IRP: por evidenciar a capacidade dos municípios em gerar superávits primários;
- Indicador de Operações de Crédito – IOC: por evidenciar a repercussão das receitas com operações de crédito nas despesas de capital;
- Indicador de Amortização da Dívida Fundada – IADF: por evidenciar as amortizações da dívida em relação às receitas correntes.

As informações necessárias para o cálculo dos indicadores são:

(CAA) Créditos adicionais anuais

- (OI) Orçamento inicial
- (RTR) Receita total realizada
- (RTO) Receita total orçada
- (RCR) Receita corrente realizada
- (DCR) Despesa corrente realizada
- (RTrR) Receitas tributárias realizadas
- (PIBI) Produto interno bruto local
- (IEx) Investimentos executados
- (RRICMS) Receita realizada com ICMS
- (Pop.) População total
- (Rec. não F.) Receitas não financeiras
- (Desp. não F.) Despesas não financeiras
- (OCR) Operações de crédito realizadas
- (DCR) Despesas de capital realizadas
- (ADF) Amortizações da dívida fundada

A obtenção destas variáveis deu-se através dos relatórios anuais do Balanço Orçamentário e dos índices econômicos dos municípios gaúchos, compreendidos no período de 1997 a 2004, cuja base de dados consultada está disponibilizada na *home page* do TCE/RS e do IBGE.

Os PIBs locais utilizados no cálculo dos indicadores IRRT e II, obtiveram uma homogeneização temporal, tendo sido deflacionado pelo IGPD-I do período analisado.

### **3.2.3 Modelo econométrico**

Os indicadores selecionados foram analisados através da técnica de dados em painel, pelo fato de permitir o cálculo destes indicadores em séries temporais e numa extensa

amostra, tendo como variável *dummy* a data de implantação da LRF, que foi em 2000, formalmente com a seguinte equação:

$$I_{ijt} = \beta_0 + \beta_1 D_{ij} + \beta_2 PIB_{jt} + e_{ij} \quad (10)$$

Onde:

$I_{ijt}$  = Indicador  $i$  do município  $j$  no tempo  $t$ ;

$\beta_0$ ,  $\beta_1$  e  $\beta_2$  = parâmetros da função;

$D_{ij}$  = dummy que assumirá o seguinte parâmetro:

$D = 0$  para o tempo ( $t$ )  $\leq$  que o ano 2000;

$D = 1$  para o tempo ( $t$ )  $>$  que o ano 2000.

$PIB_{jt}$  = PIB do município  $j$  no tempo  $t$  (milhares ou milhões de R\$);

$e_{ij}$  = erro do indicador  $i$  no município  $j$ ;

$i \in [1-9]$

$j \in [1-419]$

$t \in [1997-2004]$

O modelo econométrico contém a variável  $D_{ij}$ , que expressará a variação no valor de cada indicador nos municípios analisados.

O efeito esperado da LRF, evidenciado na regressão com o  $\beta_1$ , para cada indicador é:

- Indicador de Créditos Adicionais – ICA:  $\beta_1 < 0$ , indicando um decréscimo na utilização de créditos adicionais após a LRF devido à maior adequação do planejamento orçamentário;
- Indicador da Realização da Receita Orçamentária – IRRO:  $\beta_1 > 0$ , indicando um aumento na receita realizada devido à arrecadação mais efetiva com a implantação da LRF;
- Indicador da Execução Orçamentária Corrente – IEOC:  $\beta_1 > 0$ , indicando um acréscimo na geração de poupança corrente devido aos mecanismos inseridos pela LRF para incrementar as receitas correntes;
- Indicador da Realização da Receita Tributária – IRRT:  $\beta_1 > 0$ , indicando um incremento na arrecadação tributária após a LRF devido às restrições com a renúncia de receita e a busca pela eficiência nessa fonte de receita;

- Indicador de Investimentos – II:  $\beta_1 < 0$ , indicando uma diminuição nas despesas com investimentos devido ao contingenciamento dos limites da dívida a longo prazo (empréstimos), para suprir essas despesas;
- Indicador de Retorno do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e serviços – IRICMS:  $\beta_1 > 0$ , indicando uma elevação desse retorno aos municípios, decorrente de maior efetivação na arrecadação com ICMS;
- Indicador de Resultado Primário – IRP  $\beta_1 > 0$ , indicando um incremento no resultado primário devido à redução das despesas não-financeiras;
- Indicador de Operações de Crédito – IOC  $\beta_1 < 0$ , indicando uma redução na obtenção de empréstimos e financiamentos;
- Indicador de Amortização da Dívida Fundada – IADF  $\beta_1 < 0$ , indicando que as amortizações diminuiram no período analisado devido a redução no resultado do IOC.

## 4 ANÁLISE DOS INDICADORES ORÇAMENTÁRIOS

O presente capítulo contém a análise dos resultados dos indicadores orçamentários dos 419 municípios gaúchos selecionados, nos períodos de 1997 a 2004. Inicialmente tem-se uma avaliação global e espacial dos resultados na gestão municipal antes e após a implantação da LRF, evidenciando as mudanças ocorridas nos orçamentos em virtude das imposições legais inseridas e retratando o desempenho das finanças públicas municipais. Após tem-se a análise econométrica, no sentido de quantificar, estatisticamente, as mudanças ocorridas no desempenho das finanças públicas antes e depois da implantação da LRF.

Para melhor compreensão das análises, os indicadores foram classificados em grupos, de acordo com as suas variáveis e propósitos descritos no Quadro 2:

GRUPO	INDICADORES ORÇAMENTÁRIOS	INDICADORES COMPONENTES DO GRUPO
1	Indicadores de planejamento orçamentário	ICA – Indicador de créditos adicionais IRRO – Indicador da realização da receita orçamentária
2	Indicador da poupança corrente	IEOC – Indicador da execução orçamentária corrente
3	Indicadores da riqueza econômica local	IRRT - Indicador da realização da receita tributária II – Indicador de investimentos IRICMS - Indicador de retorno de Imposto sobre circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação
4	Indicadores de endividamento	IRP - Indicador de resultado primário IOC - Indicador de operações de crédito IADF - Indicador de amortização de dívida fundada

**Quadro 2: Agrupamento dos indicadores orçamentários analisados**

A adoção desse critério possibilita detectar no Grupo 1 os resultados das finanças municipais quanto ao planejamento dos recursos públicos; no Grupo 2 avalia-se a capacidade de geração de poupança corrente; no Grupo 3 constam as cargas tributárias, o nível de investimentos e a receita com ICMS em relação ao PIB local e, finalmente, no Grupo 4 evidencia-se o nível de endividamento municipal.

Nos municípios que não possuíam informações nos dados do TCE/RS, adotou-se o procedimento de realizar contato telefônico com as divisões de Contabilidade dessas unidades de governo, bem como da elaboração e envio de um formulário<sup>12</sup> para a obtenção das informações necessárias ao estudo. Em seguida, foi consultada a base de dados FINBRA (Finanças do Brasil) para a conferência dos valores orçamentários devolvidos. Os municípios que apresentaram tais inconsistências foram:

- Cacequi (1998)
- Arroio Grande, Benjamin Constant do Sul, Boqueirão do Leão, Encruzilhada do Sul, Novo Barreiro, Tramandaí, Triunfo e Veranópolis (2000)
- Encruzilhada do Sul (2001)

Deve-se considerar que o município de Xangri-lá no ano de 1999 não teve a sua contabilidade reconhecida pelo TCE/RS, portanto, não houve divulgação dos resultados orçamentários do exercício. Nesse caso, foram utilizados os mesmos dados apresentados no ano de 1998 para a realização desse estudo.

#### 4.1 INDICADORES DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

Nesta seção apresentam-se os resultados dos indicadores do nível de planejamento orçamentário governamental, através das seguintes variáveis: os créditos adicionais anuais, o valor do orçamento inicial, a receita prevista e a realizada, que possibilitam identificar a condução das finanças públicas municipais em relação às metas estabelecidas nos orçamentos, atendendo aos preceitos legais da Lei 4320/64 e da LRF, bem como as demais instruções emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional nos quesitos de planejamento e execução orçamentária, realizando-se em seguida uma análise econométrica desses resultados. Destaca-se que seis municípios foram gerenciados sob a forma de abertura de créditos adicionais, em virtude da não aprovação do orçamento pelo Legislativo, são eles:

- Chuí e Coronel Bicaco (1999)

---

<sup>12</sup> Conforme Apêndice C

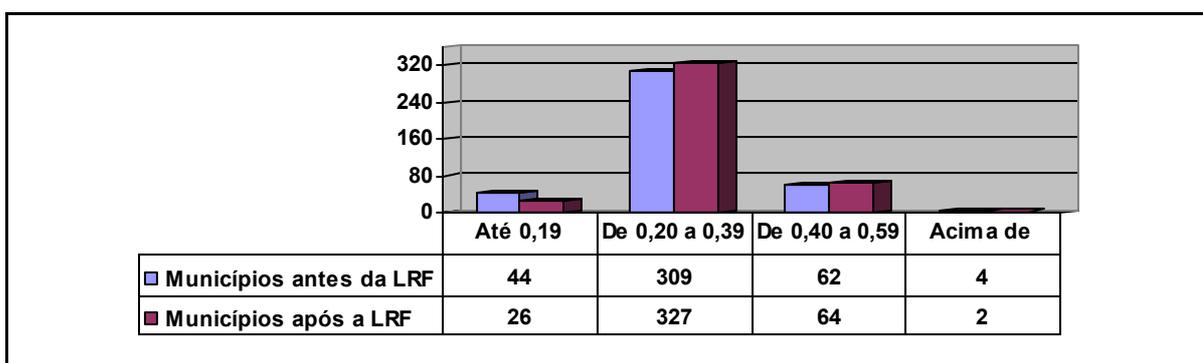
- Capão do Leão, Encruzilhada do Sul e Quaraí (2001)
- Capão Novo (2003)

Dessa forma, após o procedimento descrito no início do capítulo, optou-se em utilizar os valores do orçamento inicial do exercício anterior para incluí-los na análise.

#### 4.1.1 Indicador de Créditos Adicionais – ICA<sup>13</sup>

Para a análise do ICA, utilizaram-se os valores dos créditos adicionais anuais em relação aos valores constantes no orçamento inicial dos municípios selecionados.

Após a obtenção dos resultados, calculou-se o valor médio do ICA no período de 1997 a 2000 e no período de 2001 a 2004. Distribuindo-se estas médias em quatro faixas, observa-se que há uma elevada concentração do número de municípios entre os valores de 0,20 a 0,39 e com maior intensidade no período após a LRF. Outro elemento que se destaca é que a LRF ao contrário do que se esperava, provocou uma redução no número de municípios com os melhores resultados, classificados com  $ICA \leq 0,19$ . Essas relações podem ser visualizadas no Gráfico 1:



**Gráfico 1: Índices médios de créditos adicionais utilizados nos orçamentos dos municípios gaúchos de 1997-2004**

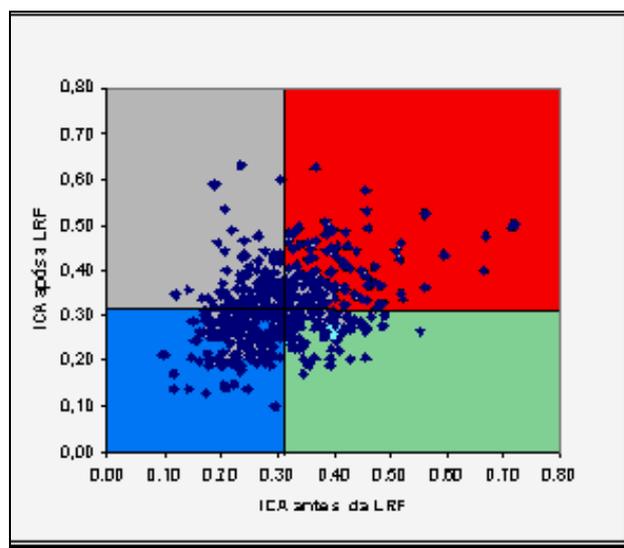
Fonte: Dados brutos do TCE/RS

<sup>13</sup> ICA = CAA/OI

O Gráfico 1 permite verificar uma alta concentração dos municípios com resultados intermediários e que houve uma redução significativa do número de municípios após a LRF com os melhores e os piores desempenhos, mais pontualmente de 40% e 50%, respectivamente. Porém, destaca-se que dentre aqueles com os melhores resultados não se constituem, em sua maioria, nas mesmas unidades municipais do período anterior à lei.

Importante referenciar que os municípios com os maiores índices possuem a característica de terem pequeno número de habitantes e orçamentos com valores reduzidos, sendo possível, assim, atribuir os resultados a fatos isolados de planejamento. Esses demonstram um perfil das despesas orçamentárias municipais muito acima do estipulado no início do exercício, que podem decorrer de alterações de ordem técnica na alocação dos recursos ou por falta de controle nos gastos realizados no período em que foram levantados os índices. Na fase anterior à lei encontravam-se os municípios de Cristal, Manoel Viana, Morro Reuter e Tavares e na fase posterior, Muçum e Poço das Antas.

Plotando-se em um gráfico de dispersão, os resultados obtidos com o ICA antes da LRF no eixo das abscissas e após a lei no eixo das ordenadas, tendo como centro coordenado a média geral de 0,313<sup>14</sup>, pode-se ter uma análise qualitativa das alterações dos recursos nos orçamentos municipais. Esse procedimento é apresentado no Gráfico 2:



**Gráfico 2: Dispersão do Indicador de créditos adicionais – ICA dos municípios do RS, no período de 1997-2004**

Fonte: Dados brutos do TCE/RS

<sup>14</sup> É a média dos valores do ICA para todos os municípios no período de 1997-2004.

Evidencia-se que os municípios constantes no quadrante em vermelho já apresentavam elevados ICAs antes da LRF, permanecendo com elevados valores após a implantação da lei. Já nos municípios em azul identificam-se médias inferiores em todo o período analisado, demonstrando a inserção de poucos créditos adicionais em seus orçamentos públicos, em ambos os períodos.

Nos quadrantes cinza e verde destacam-se os municípios que alteraram sua posição em relação à média de um período para outro, sendo que em cinza constam aqueles com resultados piores após a LRF devido à utilização de mais ajustes orçamentários após 2000, provando dificuldades no gerenciamento dos orçamentos comparativamente ao que vinham fazendo até então; enquanto, que em verde constam aqueles que melhoraram a gestão e o planejamento dos recursos orçamentários para desenvolverem suas atividades anuais.

Realizando-se a regressão conforme a equação 11:

$$ICA = \beta_0 + \beta_1 * D01 + \beta_2 * PIB + e, \quad (11)$$

obteve-se os resultados da Tabela 1:

**Tabela 2: Regressão dos valores encontrados no ICA**

Indicador	$\beta_0$	$\beta_1$	PIB
ICA	0,308	0,013	-4,329
Dp	0,003	0,004	2,12
“t”	95,62	2,81	-2,04
P	0,00	0,00	0,04

Onde:

Dp = Desvio-padrão

“t” = teste *t* de significância

p = probabilidade

O  $\beta_1$  encontrado indica que após a implantação da LRF, o ICA apresentou uma elevação de 0,013. Ou seja, ocorreu uma ampliação proporcional na utilização de créditos adicionais nesse período, de forma a aumentar em 3,9% o ICA pós-LRF. Esse fato pode relacionar-se à dificuldade dos municípios mais pobres em projetar adequadamente a alocação

dos recursos públicos frente aos seus elevados gastos, repercutindo na realização das políticas públicas assumidas.

Destaca-se que o  $\beta_1$  esperado era menor que zero, conforme descrito no Capítulo 3, ensejando para isso uma utilização de créditos adicionais em menores índices. Porém, o que se observou foi o oposto, um acréscimo nos resultados do ICA após a LRF.

Varela (2004), ao analisar a questão da utilização de indicadores sociais no processo orçamentário, destaca que em decorrência das inúmeras atribuições repassadas pela União aos municípios, foi originada uma sobrecarga naquelas estruturas não suficientemente preparadas para assumir tais incumbências e que, até hoje, refletem na falta de integração entre planejamento, orçamento e gestão dos programas de governo.

Verifica-se que os desvios-padrão dos  $\beta_s$  foram pequenos em relação a sua magnitude. Isso se reflete no nível de significância dos  $\beta_s$  que são inferiores a 1%, de forma que a relação estatística encontrada para o  $\beta_1$ , sendo a variável de interesse no modelo, indica a existência de diferença entre os valores do ICA antes e após a LRF.

Tecnicamente, a LRF traz dispositivos que remetem a um demonstrativo<sup>15</sup> capaz de evidenciar a compatibilidade da programação orçamentária com os objetivos e metas, corroborando com a transparência na aplicação dos recursos e com o controle a ser exercido pela sociedade.

Quanto ao PIB local, a regressão demonstra que os resultados do ICA aumentam nos municípios mais pobres, ou seja, conforme o PIB diminui em 4,3.

Preliminarmente, verificam-se através dos resultados com o ICA nos municípios gaúchos, dificuldades em planejar adequadamente seus orçamentos devido à utilização de créditos adicionais excessivos, podendo-se relacionar a um comprometimento quase inexistente em seguir os valores fixados em seus planos anuais. Aliado a esses fatores evidencia-se o oposto na expectativa de que a LRF pudesse equacionar as distorções ocorridas na execução dos orçamentos públicos municipais, mas a lei não comprovou eficácia nesse quesito.

---

<sup>15</sup> Relatório resumido da execução orçamentária

#### 4.1.2 Indicador de Realização da Receita Orçamentária – IRRO<sup>16</sup>

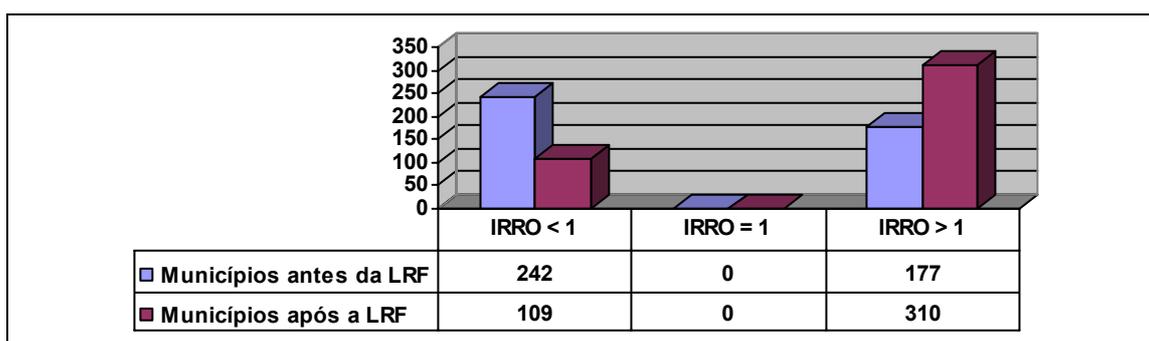
Na análise do IRRO, utilizaram-se os dados do montante das receitas orçamentárias realizadas em relação às receitas previstas no orçamento inicial dos municípios pesquisados.

Observou-se, porém, que oito municípios não informaram ao TCE/RS as suas receitas previstas em meio magnético no ano de 2002, sendo eles:

- Campina das Missões, Cidreira, Igrejinha, Maquiné, Morro Reuter, Muçum, Nova Pádua, São Lourenço do Sul

Diante disso, adotou-se o critério estabelecido no início deste capítulo.

O IRRO detecta subestimações ou superestimações nos orçamentos públicos, ou seja, além da capacidade de arrecadação identifica-se o planejamento da previsão e realização das receitas dos governos, sendo considerado o resultado igual a 1 (um) como o mais adequado. Nesse sentido, depois de calculado o IRRO, obteve-se a média geral de 0,97 no período anterior e de 1,05 na fase posterior a LRF. Verificou-se um aumento no número de municípios com resultados do IRRO > 1 após a lei, indicando o efeito esperado devido ao incentivo por níveis mais elevados na arrecadação. Esses dados estão ilustrados no Gráfico 3:



**Gráfico 3: Índices médios da realização da receita orçamentária nos municípios gaúchos de 1997-2004**

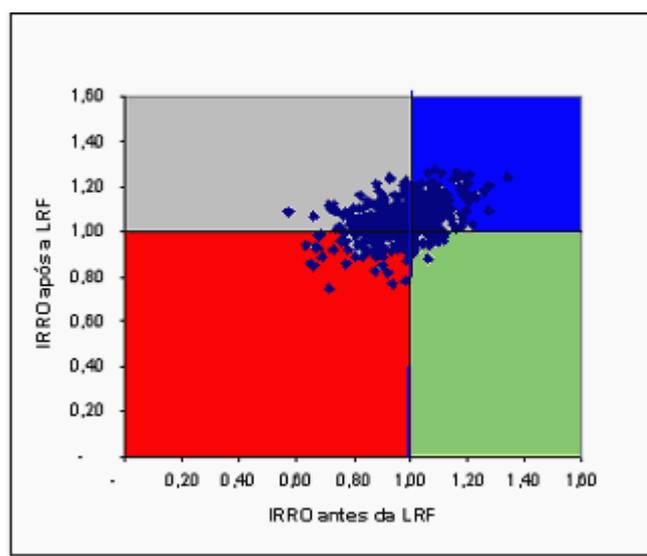
Fonte: Dados brutos do TCE/RS

<sup>16</sup> IRRO= RTR/RTO

O Gráfico 3 evidencia a concentração elevada de municípios com os melhores desempenhos após a implantação da LRF, representando aproximadamente 70% do total das unidades analisadas. Essa mudança do número de municípios para índices maiores pode ser atribuída à realização da receita acima dos valores estipulados no orçamento, devido às restrições sobre a renúncia de receita.

Interessante observar que não houve municípios com resultados intermediários, ou seja, iguais a 1 (um), visto que esse resultado indica uma situação de equilíbrio entre a receita prevista e a realizada, fato esse de difícil ocorrência.

Os resultados obtidos com o IRRO antes e após a implantação da LRF permitem visualizar num Gráfico de dispersão, através da média geral de 1,01, as alterações na receita realizada decorrentes com a implantação lei. O Gráfico 4 apresenta tais alterações:



**Gráfico 4: Dispersão do Indicador da realização da receita orçamentária - IRRO dos municípios do RS, no período de 1997-2004**

Fonte: Dados brutos do TCE/RS

Observa-se que no quadrante em azul encontram-se aquelas unidades com a realização da receita superior à sua previsão em ambos os períodos, identificando orçamentos subestimados. Já em vermelho estão os municípios que apresentavam IRROs com resultados da receita inferiores à previsão antes e após a lei, ou seja, orçamentos superestimados. Nesse sentido, percebe-se que a implantação da LRF não proporcionou nesses municípios

significativas mudanças quanto à capacidade de estabelecer orçamentos mais próximos à realidade de arrecadação.

Em cinza consta uma quantidade expressiva de municípios com arrecadações inferiores as suas previsões no primeiro período, mas que, posteriormente, realizaram médias mais elevadas; ao passo que em verde percebe-se um pequeno número de unidades municipais com médias mais acentuadas antes da lei, e após apresentaram uma redução significativa em seus índices, denotando maior dificuldade na manutenção dos resultados realizados em suas receitas.

Essa dispersão indica que ocorreu maior efetivação da receita, decorrente da LRF, para suprir as despesas dos seus municípios. Dentre os fatores que contribuíram para isso, especulam-se: o rigor das fiscalizações municipais, das inscrições da dívida ativa e da concretização das receitas próprias, através do aumento do contingente de servidores que passaram a atuar nessas áreas, a fim de incrementar a receita.

Destaca-se, ainda, que os municípios mais afastados de 1,00 sinalizam discrepância entre a previsão e a arrecadação municipal. Em contraponto, uma das principais preocupações da LRF quanto ao incremento da receita pública, atingiu a finalidade proposta na maioria das unidades pesquisadas, em relação à ênfase pela arrecadação em níveis mais elevados, efeito esse esperado para o segundo período e percebido pela concentração dos pontos no quadrante cinza e azul.

O estudo realizado por Campello (2003) também retrata essa mesma realidade nos municípios do Estado de São Paulo, onde ao comparar os resultados de 1997 e 2001 do total de 484 orçamentos, detectou em aproximadamente 70% uma previsão subavaliada. Essas constatações evidenciam que mesmo ampliando o período de análise em outro ente da Federação, a condução do planejamento das receitas públicas municipais consignadas nos orçamentos apresenta resultados semelhantes.

Os resultados obtidos com o IRRO indicam que nos períodos de estabilidade econômica, aqui analisados, os municípios gaúchos têm a realização das receitas com oscilações, porém, com médias menos distantes de 1,00 comparada às encontradas por Dalla Vecchia (1999) quando constatou no período considerado inflacionário (1989 – 1993), que os orçamentos apresentavam índices elevados de discrepância entre o previsto e o arrecadado, variando de 396% a 15% nas metas orçamentárias subavaliadas, devido aos aspectos

econômicos do período. Já na estabilização dos preços (1994 – 1997), a superavaliação orçamentária predominou em 76% dos municípios analisados.

Realizando a regressão através da equação 12:

$$\text{IRRO} = \beta_0 + \beta_1 * D01 + \beta_2 * \text{PIB} + e, \quad (12)$$

os resultados foram:

**Tabela 2: Regressão dos valores encontrados no IRRO**

Indicador	$\beta_0$	$\beta_1$	PIB
IRRO	0,971	0,083	1,541
Dp	0,003	0,005	2,38
"t"	268,19	16,431	0,647
P	0,00	0,00	0,517

O  $\beta_1$  obtido indica que em virtude da implantação da LRF, o IRRO dos municípios foi elevado em 0,083. Esse resultado significa um incremento na realização da receita em torno de 8% no período posterior à lei.

O valor esperado para o  $\beta_1$  era maior que zero, sendo confirmado pelos resultados do IRRO após a LRF, indicando que em relação à previsão constante nos orçamentos, a receita realizada foi acima do que vinha ocorrendo até então.

Os desvios-padrão dos  $\beta_s$  foram pequenos no período analisado e o nível de significância denota que o IRRO obteve valores diferentes de um período para o outro.

No que tange à receita pública, a LRF trata fundamentalmente, em seu Art. 11, como essencial para a promoção da responsabilidade em nível de gestão fiscal, “a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação”, tornando como premissa básica a adequação das estruturas administrativas para atender tais exigências e exercer maior poder sobre os produtos a serem arrecadados, proporcionando ir ao encontro do intuito da lei.

O Poder Legislativo tem a possibilidade de reestimar a receita sempre que houver comprovação de “erro ou omissão de ordem técnica legal”, sendo que a LRF, em seu Art. 12, § 1º, apresenta semelhanças ao já instituído no Art. 29 a 31 da Lei 4320/64 e na Constituição Federal, denotando assim, pouca condição inovadora nesse assunto.

Enfatiza-se que o planejamento orçamentário governamental visa, principalmente, aproximar tanto as fixações da despesa pública nos orçamentos, quanto às estimativas das efetivações da receita. Esse procedimento requer um elevado grau de acerto na fase de elaboração da peça orçamentária, que ensejam cálculos mais precisos sobre a capacidade de arrecadação local, técnicos mais qualificados e uma gestão voltada à eficiência nos resultados orçamentários e financeiros da organização.

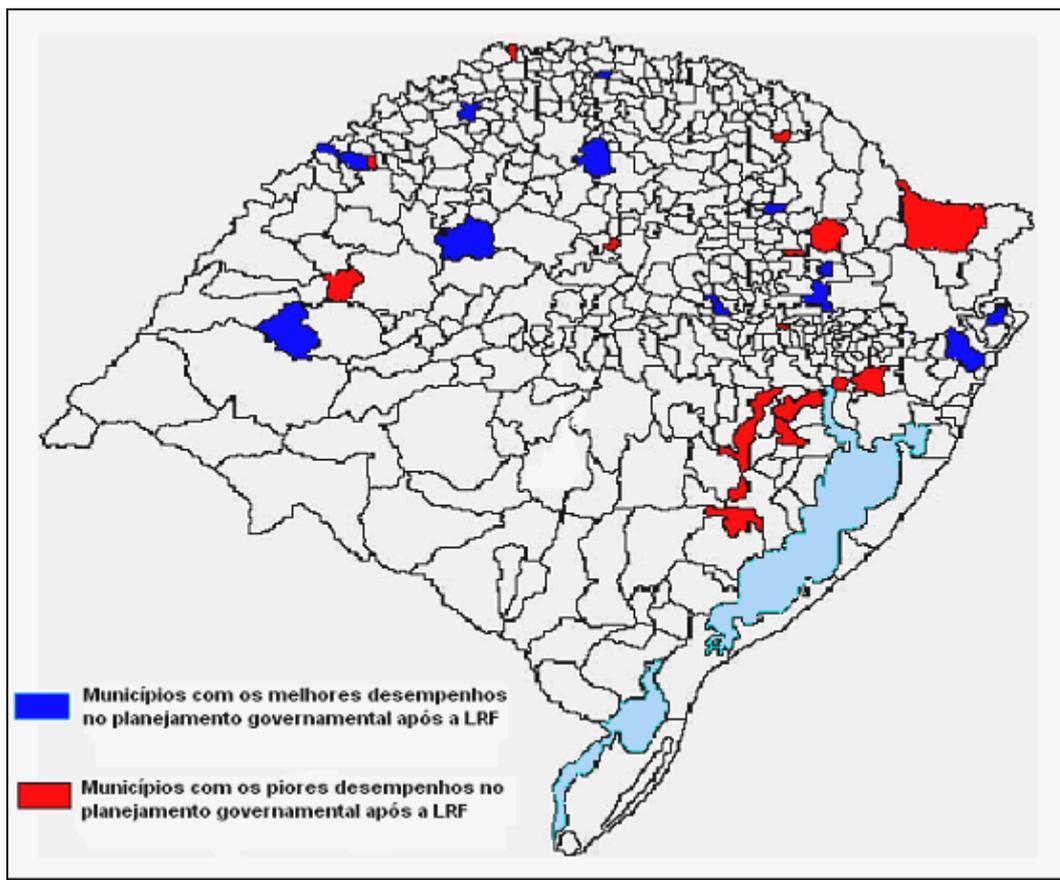
No início desta seção, ao analisar os resultados do ICA, verificou-se que um grande número de municípios não efetivou na prática o planejamento eficiente dos valores orçamentários, conforme era esperado com a implantação da LRF, permanecendo ainda muito dependentes de ajustes no decorrer do exercício, em face da mobilidade permitida pela Lei 4320/64 e, em decorrência disso, acabaram por comprometer seus resultados anuais.

Uma alternativa para sanar essas dificuldades, que já foi votada em segundo turno pelo Senado Nacional no mês de agosto de 2006, seguindo para discussão posterior na Câmara dos Deputados, é a instituição do orçamento impositivo. O Congresso Nacional tem discutido a forma com que o Legislativo exerce a fiscalização sobre as receitas públicas e não sobre as despesas, fato esse que gera um desequilíbrio no controle dos recursos orçamentários disponíveis. Devido a isso, as movimentações de qualquer rubrica orçamentária serão limitadas para conter o excesso do uso de créditos adicionais de forma indiscriminada, como acontece atualmente, onde a obrigatoriedade do cumprimento do orçamento será a premissa básica para o Poder Executivo, diante dos valores alocados na despesa, havendo somente margem de flexibilidade para os casos considerados urgentes e imprevistos.<sup>17</sup>

Os resultados obtidos com o ICA e o IRRO possibilitam avaliar de forma espacial e global a localização dos municípios com os melhores e piores desempenhos das suas finanças, no período após a LRF, por ser considerada como uma lei que baliza o processo de gestão pública. Ao agrupar tais resultados, estabelecendo 2 (dois) desvios-padrão acima e abaixo das médias, foi possível observar que alguns municípios apresentaram desempenhos semelhantes em ambos os indicadores, como evidenciado na Figura 2:

---

<sup>17</sup> Notícia veiculada em [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) e [www.camara.gov.br/internet/agencia](http://www.camara.gov.br/internet/agencia)



**Figura 2: Localização geográfica dos municípios gaúchos através dos resultados dos Indicadores de planejamento governamental após a LRF**

Fonte: Base de dados do TCE/RS

A Figura 2 evidencia que os municípios com os melhores desempenhos em suas finanças públicas, no período pós-LRF, se encontram dispersas no Estado; enquanto, que aqueles com os piores desempenhos concentraram-se na região Centro-sul. Observa-se, no último caso, em sua maioria, a constituição de unidades municipais com atividades econômicas pouco desenvolvidas, indicando assim, maiores restrições na condução do planejamento dos recursos públicos.

## 4.2 INDICADOR DE POUPANÇA CORRENTE / **Indicador da Execução Orçamentária Corrente - IEOC**<sup>18</sup>

Nesta seção apresentam-se os resultados do indicador da execução orçamentária corrente que identifica o nível de poupança corrente gerada pelos municípios, através das variáveis receitas e despesas correntes realizadas, a fim de relacionar as variações com períodos de déficits ou superávits no orçamento, ou seja, quando a capacidade de gerar recursos da receita corrente é capaz de suportar as despesas do mesmo grupo. Avalia-se também a contribuição da LRF para a obtenção desse propósito, uma vez que a gestão fiscal responsável pressupõe monitoração e correção de desvios advindos das receitas e despesas efetivadas.

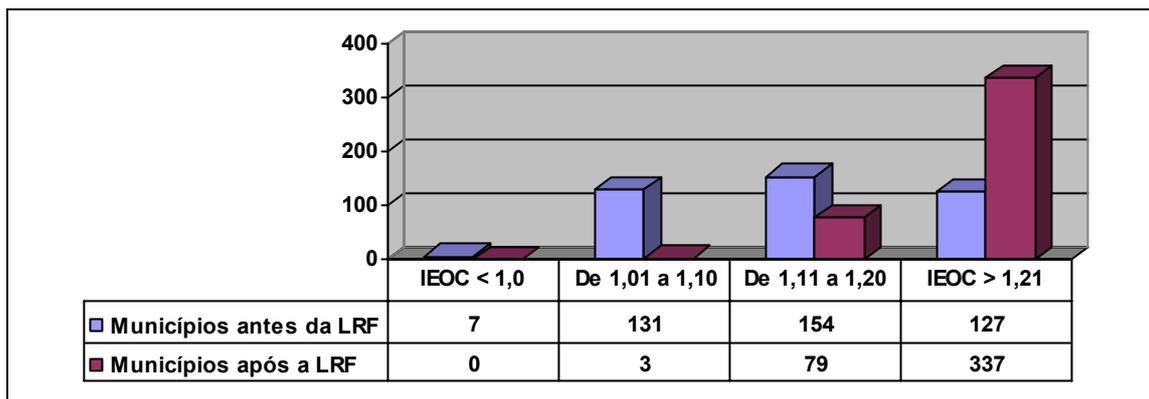
Destaca-se que o município de Alpestre não apresentou o resultado da despesa corrente realizada em 2001. Para sanar tal inconsistência, adotou-se o critério estabelecido no início desse capítulo.

Na análise do IEOC, foram utilizados os resultados da receita corrente realizada em relação aos valores da despesa corrente realizada dos municípios estudados.

A geração de poupança corrente dos municípios é obtida pelo IEOC e evidencia a gestão fiscal dos recursos públicos correntes de forma eficiente. Os resultados gerados pelo IEOC, antes e após a LRF, indicam que a geração de poupança corrente nos municípios gaúchos já se constituía numa prática efetiva antes da lei entrar em vigor. Porém, o que ocorreu na fase posterior a sua implantação, foi um aumento desse índice e a abrangência maior do número de municípios, onde houve uma migração dos locais com índices intermediários para o  $IEOC > 1,21$ , quando analisadas 4 faixas de resultados, representando o efeito esperado pela lei sobre o impulso dos superávits correntes. O Gráfico 5 ilustra essa migração mensurada pelo indicador:

---

<sup>18</sup>  $IEOC = RCR/DCR$



**Gráfico 5: Índices médios da poupança corrente nos municípios gaúchos de 1997-2004**

Fonte: Dados brutos do TCE/RS

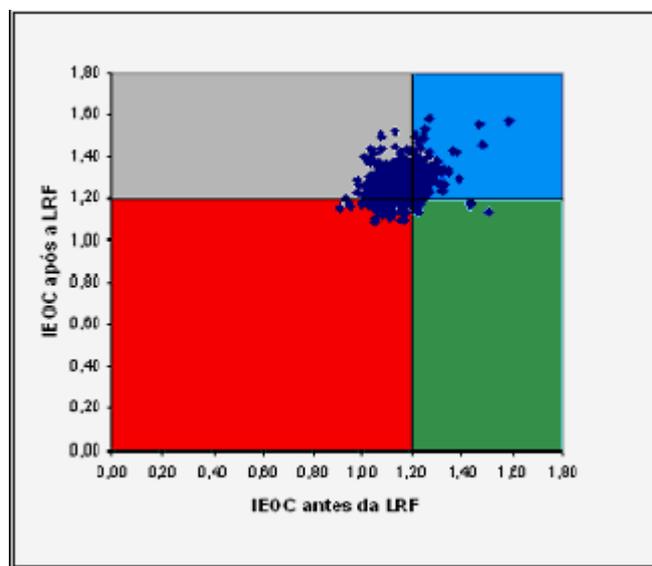
Evidencia-se no Gráfico 5 que em torno de 2% dos municípios gaúchos apresentavam déficits correntes antes da LRF, mas com recuperação financeira na fase posterior, são eles: Amaral Ferrador, General Câmara, Hulha Negra, Itaqui, Porto Xavier, Santo Antônio das Missões e São Sepé, cujas características são semelhantes devido às condições inexpressivas em alavancagem das receitas tributárias, acentuadas despesas com pessoal e serviços terceirizados, conforme os dados disponibilizados pelo TCE/RS.

No contexto geral, 80% dos municípios obtiveram índices mais elevados, aqui representados por IEOC > 1,21, após a implantação da LRF, pelo fato de ter proporcionado um crescimento acentuado na arrecadação própria e imposto limites na despesa pública, permitindo o desempenho satisfatório das finanças e maior eficiência dos orçamentos correntes.

Destacam-se também os municípios de Maquiné, São João do Polêsine e São Nicolau com os menores índices no conjunto analisado após a lei, onde ao comparar com a fase anterior, os dois primeiros locais obtiveram retração no resultado e o último obteve melhor resultado no orçamento corrente.

Observa-se que os resultados superavitários do orçamento corrente apontam para os efeitos positivos de contenção das despesas correntes com a LRF com maior eficiência, a fim de eliminar as distorções ocorridas em anos anteriores, visto que a execução dessas despesas ocorre de forma constante, enquanto as receitas, em sua maioria, apresentam períodos sazonais de realização.

Os resultados obtidos com o IEOC permitem analisar qualitativamente os orçamentos correntes dos municípios gaúchos antes e após a lei, através do centro coordenado na média geral de 1,20<sup>19</sup> conforme a dispersão apresentada no Gráfico 6:



**Gráfico 6: Dispersão do Indicador da execução orçamentária corrente - IEOC dos municípios do RS, no período de 1997-2004**

Fonte: Dados brutos do TCE/RS

A dispersão dos dados no Gráfico 6 indica no quadrante azul os municípios com uma elevada capacidade de geração de poupança corrente em ambos os períodos, demonstrando a geração de recursos necessários à sustentação das despesas correntes. Já em vermelho, apesar do número reduzido, figuram as unidades com IEOCs inferiores à média geral, onde percebe-se que estes resultados já ocorriam antes da lei, e mesmo após a sua instituição permaneceram inalterados. Isso sinaliza que nessas unidades a LRF não trouxe mudanças significativas no que tange à geração de poupança corrente.

Em cinza observa-se um grande número de municípios com uma elevada geração de poupança corrente, agregando a maioria do conjunto analisado e que apresentavam médias inferiores a geral antes da LRF, mas com elevação do índice na fase posterior e que demonstram o gerenciamento mais eficiente dos orçamentos correntes; enquanto que em verde estão os municípios com médias mais elevadas inicialmente e, que após a lei, foram

<sup>19</sup> É a média dos valores do IEOC para todos os municípios no período de 1997-2004.

reduzidas, caracterizando que a relação receita  $\times$  despesa corrente obteve uma dispersão em maior magnitude nos municípios de Mariana Pimentel e Novos Cabrais.

Percebe-se que a mudança dos índices gerados pelo IEOC na direção do quadrante azul e cinza refere-se à satisfatória arrecadação corrente obtida após as restrições impostas pela LRF, sobre a renúncia de receita e as despesas com pessoal. Logo, se os municípios ampliarem sua poupança corrente, formarão reservas para empreenderem em investimentos e utilizarão menos recursos de terceiros para realizá-los.

Para relacionar estes resultados a outras pesquisas realizadas, cita-se a desenvolvida por Giuberti (2005) em relação aos municípios brasileiros, no período de 1997-2003, quanto às mudanças advindas com a LRF no gerenciamento dos recursos públicos, onde os déficits correntes detectados nos municípios que compõem o sistema FINBRA foram decrescendo ano a ano e com maior ênfase nos municípios maiores.

Destaca-se, ainda, que o Estado de Pernambuco em 1998 apresentava um déficit corrente de aproximadamente R\$ 120 milhões e em 2002 obteve um resultado superavitário de R\$ 268 milhões, fato esse devido aos ajustes fiscais efetivados para recuperar as finanças públicas do Estado em virtude da LRF<sup>20</sup>.

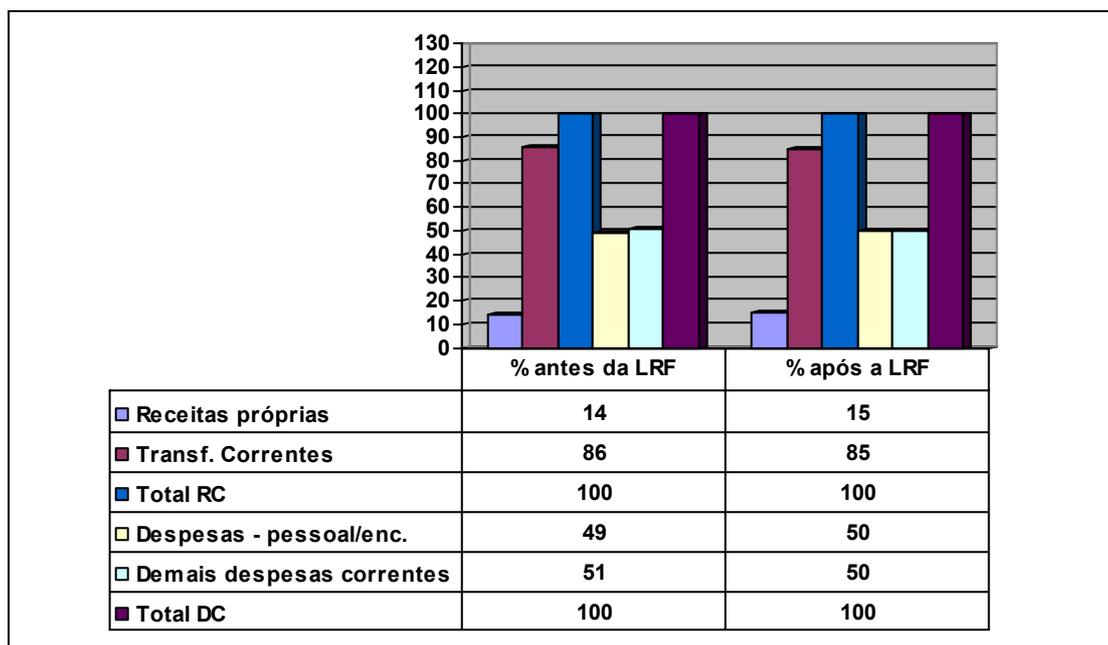
Ao analisar a poupança corrente deve-se considerar, em ambos os períodos, a expressão das receitas próprias e das transferências na composição das receitas correntes, bem como das despesas componentes deste grupo nos municípios analisados:

- primeiramente, consideram-se as realizações das receitas próprias e das transferências constitucionais, nas receitas correntes;
- em seguida, demonstra-se a representação da despesa com pessoal / encargos e das demais despesas no grupo das despesas correntes.

Essas alterações estão representadas no Gráfico 7:

---

<sup>20</sup> Disponível em [http://www.seplan.pe.gov.br/download/mensagem/par\\_03.pdf](http://www.seplan.pe.gov.br/download/mensagem/par_03.pdf)



**Gráfico 7: Comparativo da receita e despesa corrente realizada nos municípios gaúchos no período de 1997 -2004**

Fonte: Dados brutos do TCE/RS

Percebe-se que apesar do aumento nas receitas próprias, os municípios analisados permanecem com elevada dependência das transferências constitucionais, como o repasse com ICMS e FPM. Já em referência às despesas, a categoria pessoal / encargos oscilou de forma pouco significativa em relação às demais, mas ainda consumindo a metade dos recursos orçamentários das despesas correntes nos gastos municipais.

Nascimento (2001), ao estudar o comportamento das receitas e despesas nos municípios brasileiros, constatou que no ano de 2000, em 84% daqueles que disponibilizaram os dados no sistema FINBRA, a representatividade das receitas próprias foi de 20% e das transferências correntes de 80%, em relação às receitas correntes; enquanto que em pessoal / encargos somaram cerca de 51% do total e as demais foram de 49%. Nesse sentido, observa-se que o autor identificou nos municípios brasileiros uma elevada dependência dos repasses constitucionais e das excessivas despesas com pessoal, sendo semelhante aos resultados encontrados nesse estudo; porém, deve-se levar em consideração as diferenças regionais e a extensão do período em análise.

Ao realizar a regressão através da equação 13:

$$\text{IEOC} = \beta_0 + \beta_1 * \text{D01} + \beta_2 * \text{PIB} + e, \quad (13)$$

os resultados obtidos foram estes:

**Tabela 3: Regressão dos valores encontrados no IEOC**

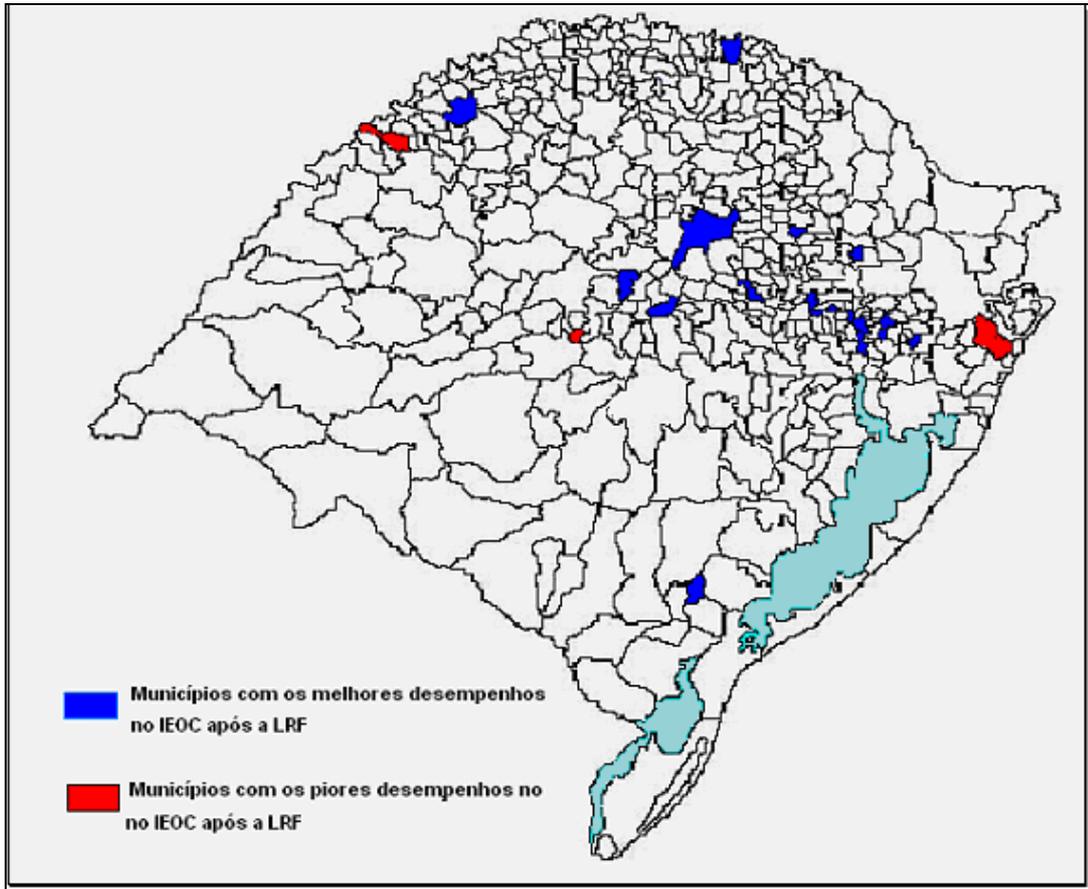
Indicador	$\beta_0$	$\beta_1$	PIB
IEOC	1,145	0,117	-4,151
Dp	0,003	0,004	1,87
"t"	402,92	29,62	-2,22
P	0,00	0,00	0,026

O  $\beta_1$  obtido com a equação (13) indica uma elevação de 0,117 no IEOC dos municípios gaúchos em virtude da LRF. Esse índice representa aproximadamente 9% de incremento na geração de poupança corrente, podendo ser relacionado aos resultados crescentes das receitas locais e da contenção dos gastos do mesmo grupo.

O valor esperado para o  $\beta_1$  da equação (16) era maior que zero, conforme estipulado no capítulo 3. Os resultados do IEOC confirmam essa expectativa de maior geração da poupança corrente em nível municipal e de forma mais intensa nos municípios com economia pouco expressiva, à medida que o PIB diminui 4,151. O superávit corrente proporciona que os governos tornem-se saudáveis financeiramente e, conseqüentemente, com melhores condições para os pagamentos dos compromissos assumidos.

Os desvios-padrão dos  $\beta_s$  foram baixos e os valores de  $t$  elevados indicam diferença nos resultados no período antes e após a LRF.

Com base nos resultados obtidos com o IEOC após a LRF, ilustra-se a localização dos municípios com os melhores e piores desempenhos das suas finanças públicas correntes. Agrupando-os com 1 (um) desvio-padrão acima e abaixo das médias, foi possível observar de forma espacial e global essas localizações, visualizadas na Figura 3:



**Figura 3: Localização geográfica dos municípios gaúchos através dos resultados do IEOC após a LRF**

Fonte: Base de dados do TCE/RS

A Figura 3 evidencia que os melhores desempenhos no período pós-lei encontram-se concentrados nas regiões Leste e Centro-nordeste do Estado, indicando pequenos municípios e que mesmo apresentando deficiências em suas atividades econômicas, geraram resultados com índices muito superiores à média geral; enquanto que os piores desempenhos foram encontrados em São Nicolau, São João do Polêsine e Maquiné.

### 4.3 INDICADORES DA RIQUEZA ECONÔMICA LOCAL

Nesta seção apresentam-se os resultados dos indicadores que relacionam a carga tributária e o nível de investimentos, em relação à geração de riqueza econômica dos municípios, ao passo que a receita com ICMS é de forma *per capita*, através das variáveis: receitas tributárias realizadas, investimentos executados, receitas realizadas com o repasse do ICMS e a população de cada município analisado, a fim de identificar as alterações de cada indicador em ambos os períodos devido à implantação da LRF.

#### 4.3.1 Indicador da realização da receita tributária – IRRT

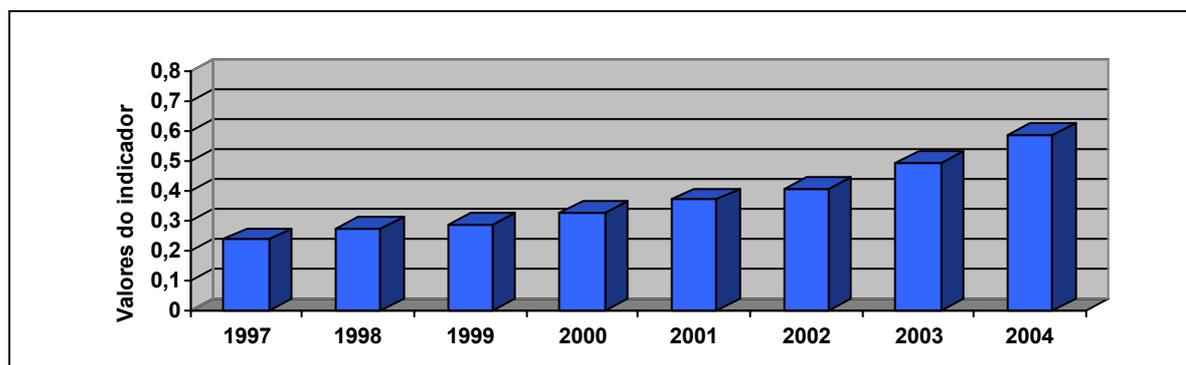
Na análise do IRRT<sup>21</sup> foram utilizados os valores da receita tributária realizada, relacionados aos valores do PIB de cada município. A partir dos resultados com o IRRT detecta-se a pressão da carga tributária municipal sobre a capacidade de gerar riqueza em cada unidade de governo, considerando a implantação da LRF.

As receitas tributárias realizadas, necessárias à análise do IRRT nos municípios de Alvorada e Capão do Leão (2001), não foram disponibilizadas em meio magnético para o TCE/RS, adotando-se o critério já definido no início deste capítulo.

A evolução das médias anuais do IRRT, no conjunto dos municípios gaúchos, evidencia a pressão tributária crescente em relação ao potencial econômico de cada unidade, representada no Gráfico 8:

---

<sup>21</sup> IRRT = RTR / PIBlocal



**Gráfico 8: Evolução das médias do IRRT nos municípios gaúchos no período de 1997-2004**

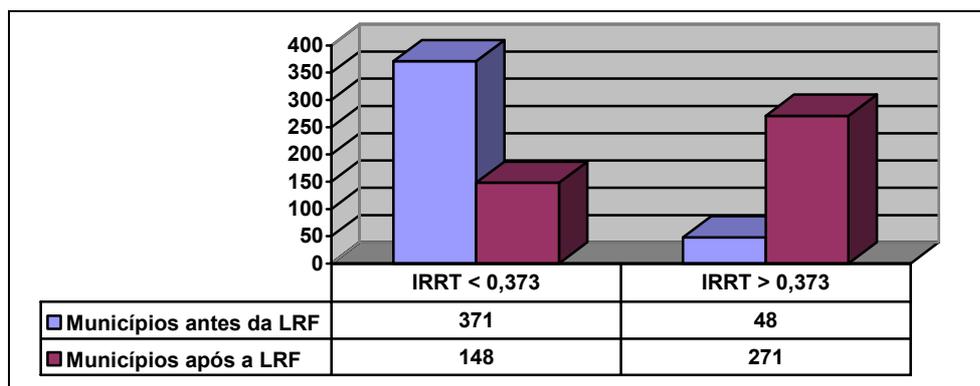
Fonte: Dados brutos do TCE/RS

Observa-se que as médias crescentes do IRRT indicam uma alavancagem de aproximadamente 140%, devido à busca pelo incremento da receita advinda dos tributos de competência local e para contemplar o estabelecido pela LRF, onde o ISS influenciou no resultado obtido.

Para a análise do IRRT, deve-se considerar a alteração de classificação orçamentária quanto à composição da Receita tributária, onde o Imposto de renda retido na fonte (IRRF) a partir de 2002, conforme instruções da Secretaria do Tesouro Nacional, foi excluído das Transferências Correntes e passou a integrar a composição da Receita tributária, pelo fato de que os órgãos públicos ao arrecadarem este imposto, se apropriam dessa fonte de receita. Porém, neste estudo, optou-se pelo ajuste nos períodos de 2002 a 2004 sendo considerado o IRRF como uma receita de transferência, devido a sua fonte de arrecadação pertencer à União e ser repassada aos municípios somente no momento de sua efetivação. Portanto, os valores pertencentes ao imposto não figuram no cálculo deste indicador.

Os resultados obtidos com o IRRT evidenciam um deslocamento do número de municípios para índices mais elevados, fato esse que vai ao encontro do efeito esperado com a LRF, indicando eficiência na obtenção dos tributos locais, apesar da pressão na economia local para que sejam efetivados. A média geral encontrada de 0,373<sup>22</sup> permite identificar esse deslocamento, conforme o Gráfico 9:

<sup>22</sup> É a média dos valores do IRRT para todos os municípios no período de 1997-2004.



**Gráfico 9: Índices médios do IRRT nos municípios gaúchos de 1997-2004**

Fonte: Dados brutos do TCE/RS e IBGE

Percebe-se através do Gráfico 9, no período anterior a lei, que em torno de 88% dos municípios gaúchos tinham índices inferiores à média geral, mas que posteriormente, migraram para índices mais elevados cerca de 60% destes locais com a implantação da LRF.

Para compreensão desses resultados, deve-se considerar que a estrutura orçamentária e financeira dos municípios sofreu mudanças substanciais no que diz respeito à busca pelo aumento da capacidade de arrecadação tributária em geral, para que sejam sustentados os elevados gastos públicos. Associado a isso, a instituição da LRF tornou-se fundamental para que ocorresse uma tributação local mais efetiva, através de instrumentos que possibilitem atingir as bases reais e que incidem na formação do produto interno local, sejam por recursos tecnológicos implantados na gestão municipal ou por atualizações dos respectivos cadastros de contribuintes.

Esse cenário passou a ser delineado desde a Constituição Federal/88, onde ocorreu o processo de descentralização dos recursos tributários, caracterizando “um movimento de municipalização da receita”, conforme referenciam Afonso e Araújo (2001, p. 2). O estudo elaborado pelos autores evidencia que no período de 1988 – 2000, os municípios brasileiros obtiveram uma média de crescimento anual de 9,5% da sua receita tributária. Já em relação ao PIB, a partir da década de 1960, a carga tributária nos municípios que era de 0,8% apresentou uma expansão no ano de 2000 para 1,7%<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Notícia veiculada em [http://federativo.bndes.gov.br/bf\\_bancos/estudos/e0001530.pdf](http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001530.pdf)

As novas fontes de arrecadação e a ampliação das bases tributárias já existentes nas unidades municipais passaram a serem incorporadas na gestão pública da seguinte forma: pela instituição das taxas sobre iluminação pública e recolhimento de lixo, caracterizadas pela contraprestação de serviço e que, anteriormente, não eram cobradas da sociedade; o aumento da alíquota do Imposto sobre serviços (ISS) nos municípios que realizaram alterações no sistema tributário local; e, ainda, pelas expansões das zonas urbanas com as atualizações permanentes dos componentes do valor venal dos imóveis, na tributação do Imposto predial e territorial urbano (IPTU), citando-se, como exemplo, o caso do município de São Paulo que enviou no mês de outubro de 2006 um projeto de lei ao Legislativo para recuperar a arrecadação predial urbana em áreas privilegiadas e com valores desatualizados, atingindo cerca de 1 milhão de imóveis<sup>24</sup>.

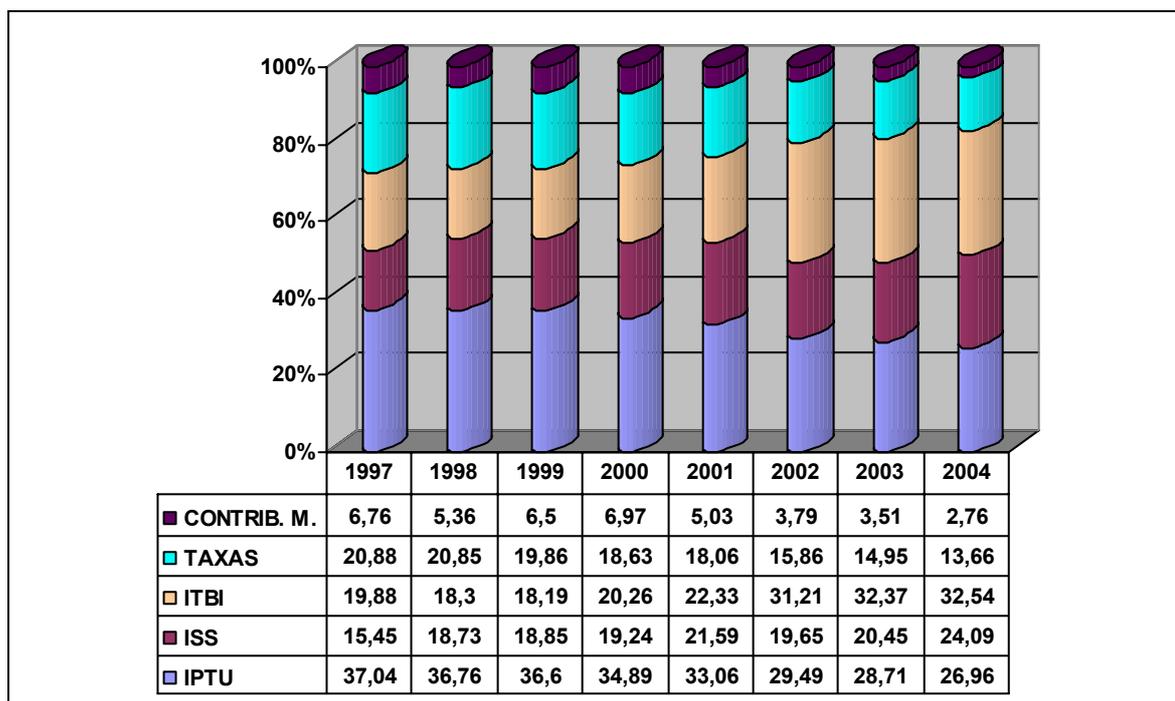
Cabe ressaltar que as administrações municipais contam com um programa específico para ampliar a sua arrecadação e aperfeiçoar a gestão dos gastos, chamado de Programa de Modernização da Administração Tributária e Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT), com recursos financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Este programa foi criado em 1997 no intuito de aumentar o nível de eficiência fiscal dos municípios, objetivando o crescimento da receita pública e considerando a base tributária já existente. A aderência ao programa apresentou êxito, sendo que no ano de 2000 já haviam obtido tais recursos cerca de 110 municípios e no ano de 2004 esse número foi ampliado para 400, com variações de 35% a 230% no incremento das suas receitas tributárias<sup>25</sup>.

Mediante o contexto que se instaurou na arrecadação tributária, cabe apresentar em relação à totalidade dos tributos a representatividade de cada desdobramento na composição geral, visto que houve alterações da arrecadação entre os componentes dessa receita em termos percentuais, onde a Contribuição de Melhoria apresentou uma redução significativa e o ITBI gerou acréscimos superiores aos demais, cujos índices estão sintetizados no Gráfico 10:

---

<sup>24</sup> Notícia veiculada em <http://www.jt.com.br/editorias/2006/10/20/ger-1.94.4.20061020.14.1.xml>

<sup>25</sup> Informações obtidas no site <http://www.bndes.gov.br/busca/resultado.asp> - menu programas sociais, em 16.10.2006.



**Gráfico 10: Composição média dos tributos arrecadados nos municípios gaúchos no período de 1997-2004**

Fonte: Base de dados do TCE/RS

Observa-se no Gráfico 10 que na formação dos tributos municipais, o IPTU passou a ceder espaço para outros tributos antes pouco explorados como, por exemplo, o ISS e o ITBI. Importa destacar, ainda, que a formação da Contribuição de Melhoria é oriunda de investimentos que valorizem os bens imóveis dos contribuintes, caso típico dos calçamentos e asfaltamentos na zona urbana, cujo índice foi reduzido no período após a LRF.

No conjunto dos municípios analisados, o ISS apresentou um aumento médio de 55% em relação ao primeiro ano analisado, demonstrando uma tendência elevada na cobrança sobre a prestação de serviços dos contribuintes e da sua participação na atividade econômica. Já o IPTU sofreu redução em torno de 27% no mesmo período, provavelmente, relacionado ao fato de que as atualizações dos cadastros imobiliários não haviam sido efetivadas na maioria dos municípios e, conseqüentemente, fazendo com que esse índice tivesse uma retração.

Convém considerar que os municípios com os índices mais elevados em arrecadação de ISS podem estar relacionados, em sua maioria, aos fatores de instalação de postos de pedágios nas rodovias sob sua jurisdição, de maior incidência na prestação de serviço devido às atividades das empresas locais ou, ainda, de obras de acentuados valores no período

analisado. Já aqueles com maiores índices de IPTU são os situados na faixa litorânea e locais turísticos, devido à alta valorização imobiliária como, por exemplo: Arroio do Sal, Balneário Pinhal, Canela, Capão da Canoa, Cidreira, Gramado, Imbé e Xangri-lá. Infere-se que estes resultados são obtidos conforme o valor venal dos imóveis no cadastro municipal, onde as diferenças entre tais municípios e os das demais regiões, derivam das condições financeiras elevadas da população que detém imóveis no litoral e, também, da tributação exercida sobre o valor estrangeiro que ingressa com a chegada de turistas.

Para relacionar os índices encontrados no IRRT, citam-se alguns estudos com abordagens semelhantes, onde ao analisar os municípios do RS no período de 1995 – 1999, Rückert, Borsatto e Rabelo (2002) registraram que o ISS expandiu em 26% a sua participação na receita tributária, resultados estes observados nesse estudo; enquanto que o IPTU aumentou em torno de 9% na pesquisa das autoras.

Nascimento (2001) detectou que no ano de 2000, em 84% dos municípios brasileiros a representatividade do IPTU perfazia em torno de 36% das receitas tributárias e o ISS 42%, caracterizando o alto índice de prestação de serviço em nível nacional, resultados esses semelhantes ao RS no mesmo ano, somente para a primeira fonte tributária.

Já o estudo elaborado pela STN e demonstrado pelo FINBRA (2004, p. 40), no período de 1998 - 2003 em 5.380 unidades municipais, no que tange aos tributos “o esforço próprio de arrecadação de receitas resultou, em média, na apropriação de recursos equivalentes a 2,33% do PIB”, demonstrando o impacto da carga tributária na economia local.

Tendo em vista o peso dos tributos nos orçamentos públicos, pode-se observar ainda que na maioria dos municípios a base de exploração da receita tributária apresenta margem para expansão, necessitando de uma reformulação dos códigos tributários locais, de maior controle na arrecadação e na cobrança, com a finalidade de equalizar as distorções que ainda ocorrem nos municípios em geral (GARSON, 2001; AFONSO; ARAÚJO, 2001; CAMPELLO, 2003).

Os mecanismos introduzidos pela LRF no sentido de aumentar a arrecadação com tributos municipais, acabam por influenciar na forma de gerenciamento das pequenas localidades que sobreviviam basicamente das transferências constitucionais, pois aquelas de médio e grande porte já possuíam “bem montadas máquinas arrecadadoras”, fatores esses que afetam diretamente a eficiência da realização dessas receitas, conforme expressa Lino (2001, p. 56-57).

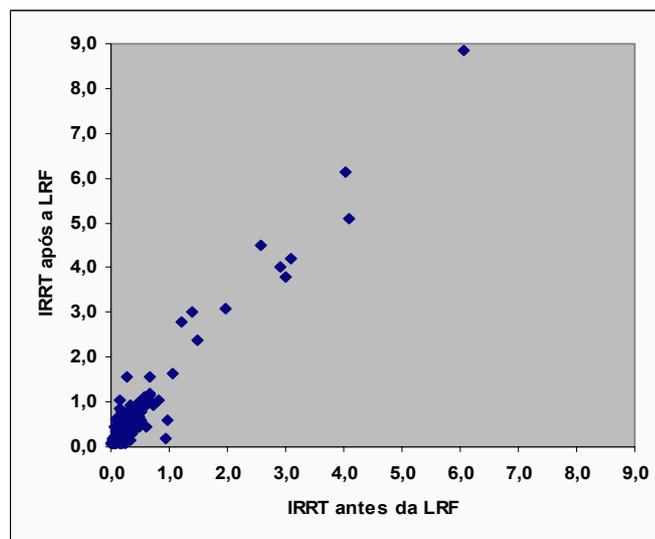
Segundo Afonso *et al* (2006), no período de 1988-1997 as receitas tributárias municipais no Brasil cresceram num ritmo mais acelerado do que nos Estados e na União, derivadas das prerrogativas constitucionais, em virtude da modernização nas prefeituras maiores e das regulamentações tributárias que inexistiam nos municípios menores. No entanto, os autores debatem sobre a eficiência tributária e concluem que ser eficiente nos recolhimentos dos tributos não é arrecadar mais, mas sim, diminuir a diferença entre a realização e o potencial de exploração, conceito esse que corrobora com a pesquisa realizada por Campello (2003).

A Lei 4320/64 já contemplava o gerenciamento dos tributos, quando em seu texto definia as relações derivadas de incentivo ou benefício de natureza tributária. Já na LRF, em seu Art. 14, a abordagem relaciona-se à renúncia de receita, desde a demonstração específica dos valores previstos no orçamento e sujeitos a não efetivação, até os métodos a serem utilizados para a devida compensação.

Quanto à postura que a LRF impõem aos gestores públicos no trato da questão tributária, menciona-se o fato da lei não proibir a ocorrência da renúncia, mas de definir a necessidade de formas compensatórias para atingir o equilíbrio orçamentário através da eliminação do déficit (LINO, 2001). Então, a sua concessão fica condicionada ao “corte proporcional em despesas ou fontes adicionais de receitas de modo a alcançar o equilíbrio fiscal”, na ótica de Silva, Amorim e Silva (2004, p. 39).

Diante disso, os incentivos e privilégios tributários para a instalação de novas empresas ou indústrias não deixaram de existir. Porém, os percentuais concedidos nesses casos passaram a ser composto por índices menores e capazes de não afetar as finanças locais, com demonstrações de cálculos desse impacto no exercício inicial de sua vigência e nos dois subsequentes.

Os resultados obtidos com o IRRT, considerando a implantação da LRF, evidenciam os deslocamentos das médias em função da economia dos municípios, onde se percebe uma excessiva concentração de municípios com médias muito próximas a 0,373. Por esse motivo, não foram divididos em quadrantes, conforme visualização do Gráfico 11:



**Gráfico 11: Dispersão do Indicador da realização da receita tributária - IRRT dos municípios do RS, no período de 1997-2004**

Fonte: Dados brutos do TCE/RS

Observa-se no Gráfico 11 que a dispersão dos dados, mesmo tendo como ponto central a média geral, apresentaram pouca variação com a implantação da LRF, apesar dos deslocamentos no número de municípios para médias mais elevadas, ter sido mais visível no Gráfico 9. Ressalta-se que os pontos mais afastados representam os municípios de Arroio do Sal, Balneário Pinhal, Capão da Canoa, Imbé e Xangri-lá, demonstrando que nestes, a maior pressão tributária sobre a economia ocorre pela influência do IPTU.

Realizando a regressão com a equação 14:

$$\text{IRRT} = \beta_0 + \beta_1 * \text{D01} + \beta_2 * \text{PIB} + e, \quad (14)$$

os resultados obtidos foram:

**Tabela 4: Regressão dos valores encontrados no IRRT**

Indicador	$\beta_0$	$\beta_1$	PIB
IRRT	0,260	0,182	7,273
Dp	0,016	0,022	1,06
"t"	16,219	8,143	6,890
P	0,00	0,00	0,00

O  $\beta_1$  obtido com a equação (14) indica que o IRRT obteve após a LRF um aumento em 0,182 em relação ao período anterior. O aumento médio é de 69% na captação de tributos

locais conforme a capacidade econômica dos municípios cresce em 7,273. Percebe-se, assim, o crescente nível de pressão tributária sobre a base de formação do PIB, em virtude das atribuições constantes na LRF, no sentido de combater a evasão ou sonegação fiscal e de restringir a renúncia de receita, acaba por ampliar a eficiência na arrecadação dos tributos.

O valor esperado para o  $\beta_1$  da equação (14) indica o efeito esperado na arrecadação tributária dos municípios. Observa-se que, logicamente, o IRRT obtém valores mais expressivos nos municípios com maior potencial econômico; enquanto que naqueles com índices menores no PIB, a captação de receita tributária ocorre com menor intensidade.

Após o processo de repartição tributária adotada pela CF/88, os municípios assumiram responsabilidades maiores na obtenção de receitas próprias, exatamente por exercerem um papel fundamental na formulação e na execução das políticas públicas, a fim de eliminar o hábito que permeou por várias décadas nas gestões municipais, pelo socorro dos Estados e da União, quando as finanças locais encontravam-se em situação delicada. Entende-se como necessário, o aperfeiçoamento administrativo através de instrumentos que possibilitem a continuidade de uma base tributária expressiva e que fortaleça a geração destes recursos em âmbito municipal.

#### **4.3.2 Indicador de investimentos – II<sup>26</sup>**

Para analisar o II foram utilizados os valores dos investimentos executados em relação ao PIB local, objetivando identificar a tendência dos níveis de investimentos nos municípios gaúchos com a instituição da LRF.

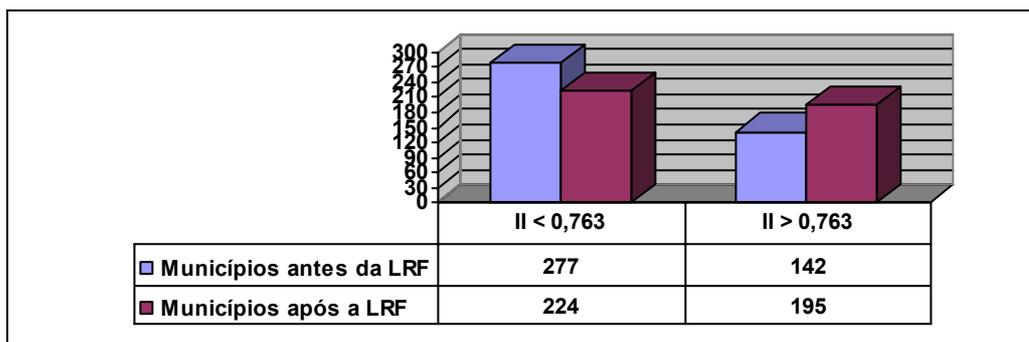
Os dados necessários à análise dos investimentos executados no município de Cerro Largo (1999), não estavam disponíveis na base do TCE/RS, sendo adotada a metodologia estabelecida no início deste capítulo.

Os investimentos realizados nos municípios gaúchos em relação ao PIB, evidenciados pelo II, permitem identificar como estes locais têm aplicado os recursos públicos para provê-

---

<sup>26</sup> II = Iexec / PIB local

los da infra-estrutura necessária à sociedade. Os resultados obtidos, no período analisado, são de que apesar das dificuldades enfrentadas pelos regramentos impostos com a LRF, houve um incremento nos índices médios dessa atividade, de modo contrário ao que se esperava. Ao aplicar o indicador, obteve-se a média geral de 0,763<sup>27</sup>, possibilitando verificar o deslocamento dos municípios para índices mais elevados após a LRF, conforme o Gráfico 12:



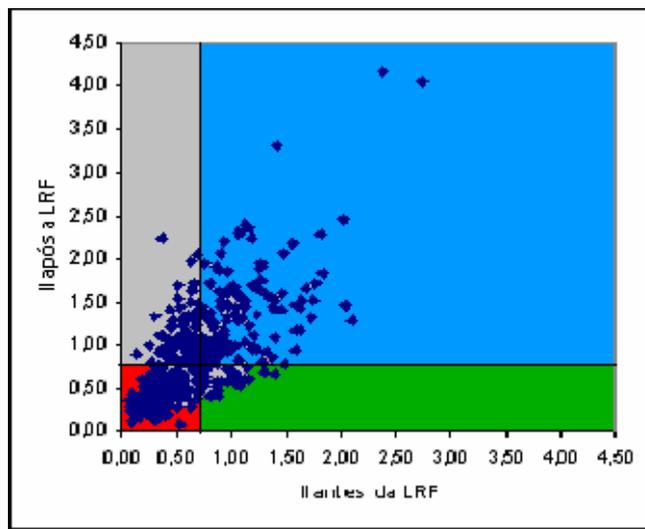
**Gráfico 12: Índices médios do II nos municípios gaúchos de 1997-2004**

Fonte: Dados brutos do TCE/RS

O Gráfico 12 evidencia que o número de municípios com investimentos acima da média geral, antes da LRF, perfaziam em torno de 33% das unidades analisadas. Já na fase posterior a lei esse índice foi observado em aproximadamente 46% do conjunto total, índice esse proporcionado, provavelmente, pela maior geração de poupança corrente. As médias menores evidenciam o comprometimento na condução das políticas públicas voltadas ao atendimento das demandas sociais, à medida que a infra-estrutura desejada não se torna possível.

Ao transpor esses resultados para um gráfico de dispersão, visualizam-se as médias em sentido crescente no período pós-lei, demonstrando maiores condições em gerar investimentos, visualizadas no Gráfico 13:

<sup>27</sup> É a média dos valores do II para todos os municípios no período de 1997-2004.



**Gráfico 13: Dispersão do Indicador de Investimentos - II dos municípios do RS, no período de 1997-2004**

Fonte: Dados brutos do TCE/RS

A dispersão dos dados no Gráfico 13 evidencia no quadrante azul os municípios com os maiores níveis de investimentos antes e após a LRF como, por exemplo: Linha Nova, Montauri, Nova Alvorada, Poço das Antas, Passa Sete e São Vendelino, composto por pequenas unidades de governo e, conseqüentemente, necessitam de mais investimentos devido sua pouca infra-estrutura. Em vermelho encontram-se as médias dos municípios que permaneceram com investimentos reduzidos mesmo com a lei.

Já em cinza, encontram-se aqueles com os menores níveis de investimentos antes da implantação da lei, mas em elevação no período posterior e com características semelhantes ao quadrante azul, como o caso de Miraguai, Travesseiro e Três Forquilhas. Por fim, no quadrante verde estão as médias dos municípios que retraíram o nível de investimentos com a LRF, compostas por um número menor de unidades.

Outro ponto a ser considerado na apuração do II refere-se aos recursos para investimentos destinados pelo Governo Federal aos municípios, e que em sua maioria, requerem contrapartida destes. Esse procedimento visa equacionar os desvios de finalidade que aconteciam anteriormente, aumentando o controle na aplicação dos recursos e também do comprometimento financeiro dos municípios em realizá-los.

É importante destacar que com a mensuração do II não se comprova a qualidade dos gastos realizados nesse tipo de despesa, pois os índices encontrados não permitem relacionar onde e em quê foram aplicados os recursos.

A localização dos índices médios nos quadrantes cinza e azul indica a utilização dos recursos públicos maior do que se esperava, com a implantação da LRF, pois se imaginava que ao impor controles sobre o endividamento e a obtenção de operações de crédito, os índices seriam decrescentes.

Na regressão realizada na equação (15):

$$II = \beta_0 + \beta_1 * D01 + \beta_2 * PIB + e, \quad (15)$$

os resultados obtidos foram:

**Tabela 5: Regressão dos valores encontrados no II**

Indicador	$\beta_0$	$\beta_1$	PIB
II	0,687	0,207	-9,796
Dp	0,015	0,021	1,01
"t"	44,80	9,71	-9,72
P	0,00	0,00	0,00

O  $\beta_1$  da equação (15) evidencia resultados com um aumento de 0,207 no II após a implantação da LRF, perfazendo uma representatividade em torno de 30% de incremento nos investimentos realizados de um período em relação ao outro.

A variável PIB indica que as maiores dificuldades em realizar investimentos para atender as demandas sociais da população, ocorreram nos municípios gaúchos menos desenvolvidos economicamente, ou seja, à medida que este decresce em 9,796. Estes resultados se devem ao fato dos municípios gaúchos menos desenvolvidos constituírem-se em pequenas unidades e, também, pelas despesas com investimentos serem mais representativas em seus orçamentos.

Os desvios-padrão dos  $\beta_s$  foram baixos, gerando maiores valores para  $t$  e demonstrando sua significância.

No período de 1998-2003 o sistema FINBRA (2004) identificou uma elevação de 60,7% na aplicação de recursos em investimentos nos municípios brasileiros. Descreve-se

ainda no mesmo estudo (p. 40) que “os investimentos situaram-se em torno de 0,84% do PIB, tendo manifestado crescimento mais expressivo em 2002”. Destaca-se que os resultados finais encontrados no RS foram semelhantes aos níveis nacionais.

Entende-se que as gestões municipais gaúchas ainda apresentam dificuldades em gerar investimentos nas zonas mais desenvolvidas economicamente, apesar dos percentuais constitucionais a serem obedecidos em áreas como a educação e saúde. Outras ainda, apresentam deficiências de investimentos, ficando relegadas a planos mínimos de obras e infra-estruturas inadequadas para a instalação de novas indústrias ou a expansão das já existentes.

#### **4.3.3 Indicador de retorno do Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – IRICMS<sup>28</sup>**

Para análise do IRICMS foram utilizados os valores relativos ao repasse do ICMS sobre o número de habitantes, a fim de identificar esta arrecadação *per capita*.

Nos municípios de Caxias do Sul e Porto Alegre não foram identificados os valores necessários à referida análise, adotando-se os procedimentos definidos no início desse capítulo.

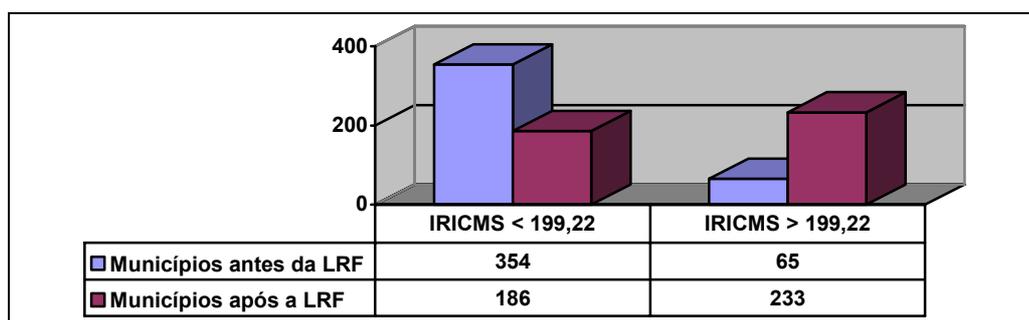
Dentre as receitas municipais oriundas de transferências de outra esfera de governo, destaca-se, principalmente, a receita repassada pelo Estado com ICMS e que deriva do reflexo do desempenho econômico estadual, conforme destacam Rückert, Borsatto e Rabelo (2002).

A receita *per capita* com o ICMS demonstra a capacidade dos municípios em receber o retorno desse tributo em relação a sua população. Após o cálculo dos índices anuais, obteve-se como índice geral<sup>29</sup> o valor *per capita* de R\$ 199,22, representando uma expressiva mudança na composição do número de municípios acima da média no período após a implantação da LRF, fato esse que indica a obtenção de resultados esperados. Essas alterações podem ser visualizadas no Gráfico 14:

---

<sup>28</sup> IRICMS = RRICMS / População

<sup>29</sup> É a média dos valores do IRICMS para todos os municípios no período de 1997-2004.

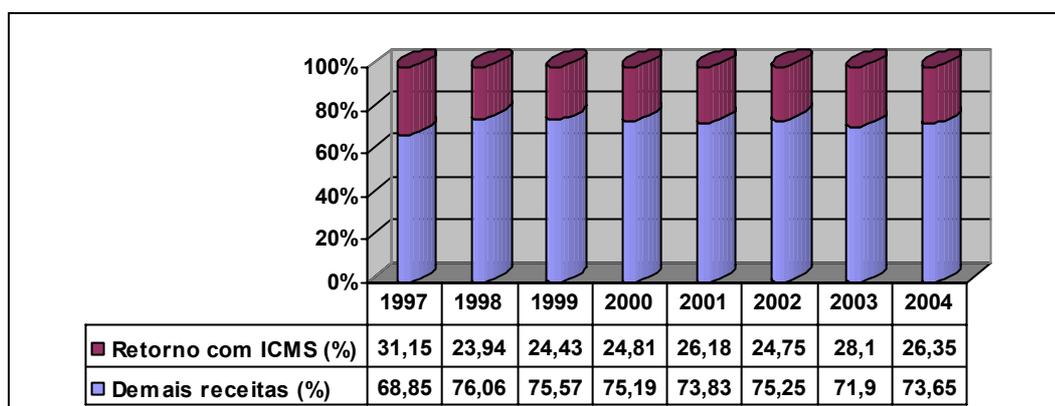


**Gráfico 14: Índices médios do IRICMS nos municípios gaúchos de 1997-2004**

Fonte: Dados brutos do TCE/RS

Percebe-se que antes da LRF, aproximadamente 85% do conjunto analisado apresentava índices *per capita* menores do que a média geral com o retorno do ICMS. No entanto, com a implantação da lei houve uma recuperação dos municípios nesse quesito, impulsionados, dentre outros motivos, pelo maior controle sobre as atividades incidentes de ICMS e uma fiscalização efetiva conjunta com os demais órgãos arrecadadores, promovendo o efeito de alavancagem desse resultado conforme já se esperava.

Considera-se a representatividade do retorno com ICMS nas receitas municipais, como a segunda mais importante, compondo em média 26% do total dos orçamentos, só perdendo para o repasse do FPM, conforme Rückert, Borsatto e Rabelo (2002). O Gráfico 15 demonstra essa repercussão nos orçamentos locais:

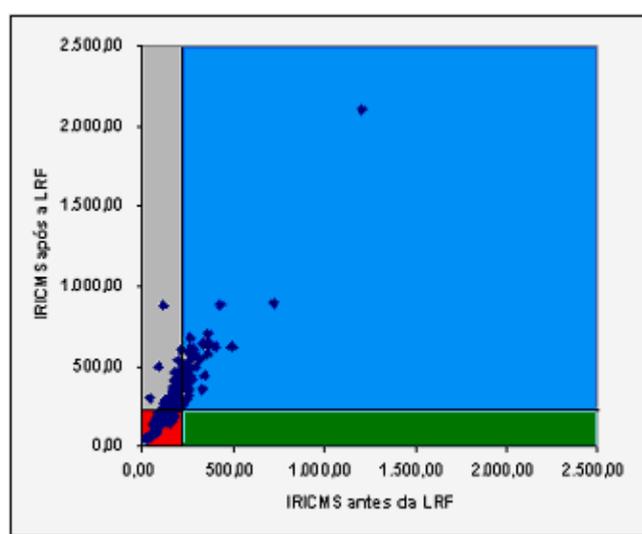


**Gráfico 15: A representatividade do repasse com ICMS na receita total dos municípios gaúchos no período de 1997-2004**

Fonte: Base de dados do TCE/RS

O Gráfico 15 evidencia uma desproporção no percentual da composição dos orçamentos com o retorno de ICMS e, conseqüentemente, uma elevação das demais fontes de receita, devido à concepção da gestão mais efetiva dos recursos próprios. Porém, ainda fica evidente o grau de dependência dos municípios gaúchos por recursos repassados pelo governo estadual, nesse caso, representado pelo ICMS.

Ilustrando os resultados obtidos com o IRICMS em um gráfico de dispersão, nos períodos antes e após a LRF, a partir da média geral de R\$ 199,21 *per capita* é possível identificar as mudanças dos índices dos municípios analisados, expressos no Gráfico 16:



**Gráfico 16: Dispersão do Indicador de retorno do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e serviços e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – IRICMS dos municípios do RS, no período de 1997-2004**

Fonte: Dados brutos do TCE/RS

Observa-se no Gráfico 16 que o quadrante azul contém os municípios com o IRICMS acima da média geral em ambos os períodos como, por exemplo: em Barra Funda, Candiota e Triunfo, sendo este último o município com o maior índice estadual de retorno. Em vermelho evidenciam-se as unidades com índices inexpressivos no IRICMS mesmo com a inserção da LRF, apresentando em sua maioria, semelhanças por estarem situados no litoral ou apresentarem bases econômicas restritas e que não fortaleçam a arrecadação com ICMS, destacando-se os casos de Alvorada e Viamão “por serem consideradas cidades-dormitório” conforme destacam Rückert, Borsatto e Rabelo (2002).

No quadrante cinza apresentam-se aqueles que detinham índices inferiores à média geral do indicador antes da LRF, mas com elevação no período seguinte, onde se destacam Aratiba – caso este devido à construção da usina de Itá, Capão da Canoa, Capão do Leão e Lagoa dos Três Cantos. Já em verde não foram encontrados municípios com resultados que pertençam a esse quadrante.

Os índices mais elevados nos municípios analisados relacionam-se aos novos procedimentos na arrecadação com ICMS no Estado do RS, dentre os quais se destacam: as parcerias com outros órgãos públicos, como o Ministério Público e os Departamentos municipais de arrecadação de ICMS, através do compartilhamento de dados relativos às empresas locais com a receita estadual, bem como ações conjuntas no sentido de minimizar fraudes e sonegação tributária, impulsionando o nível de arrecadação estadual e com repercussões no retorno aos municípios (SEFAZ, 2006)<sup>30</sup>.

Com a regressão realizada através da equação (16):

$$\text{IRICMS} = \beta_0 + \beta_1 * \text{D01} + \beta_2 * \text{PIB} + e, \quad (16)$$

os resultados foram:

**Tabela 6: Regressão dos valores encontrados no IRICMS**

Indicador	$\beta_0$	$\beta_1$	PIB
IRICMS	142,20	108,55	9,55
Dp	3,492	4,856	2,30
“t”	40,71	22,35	4,16
P	0,00	0,00	0,00

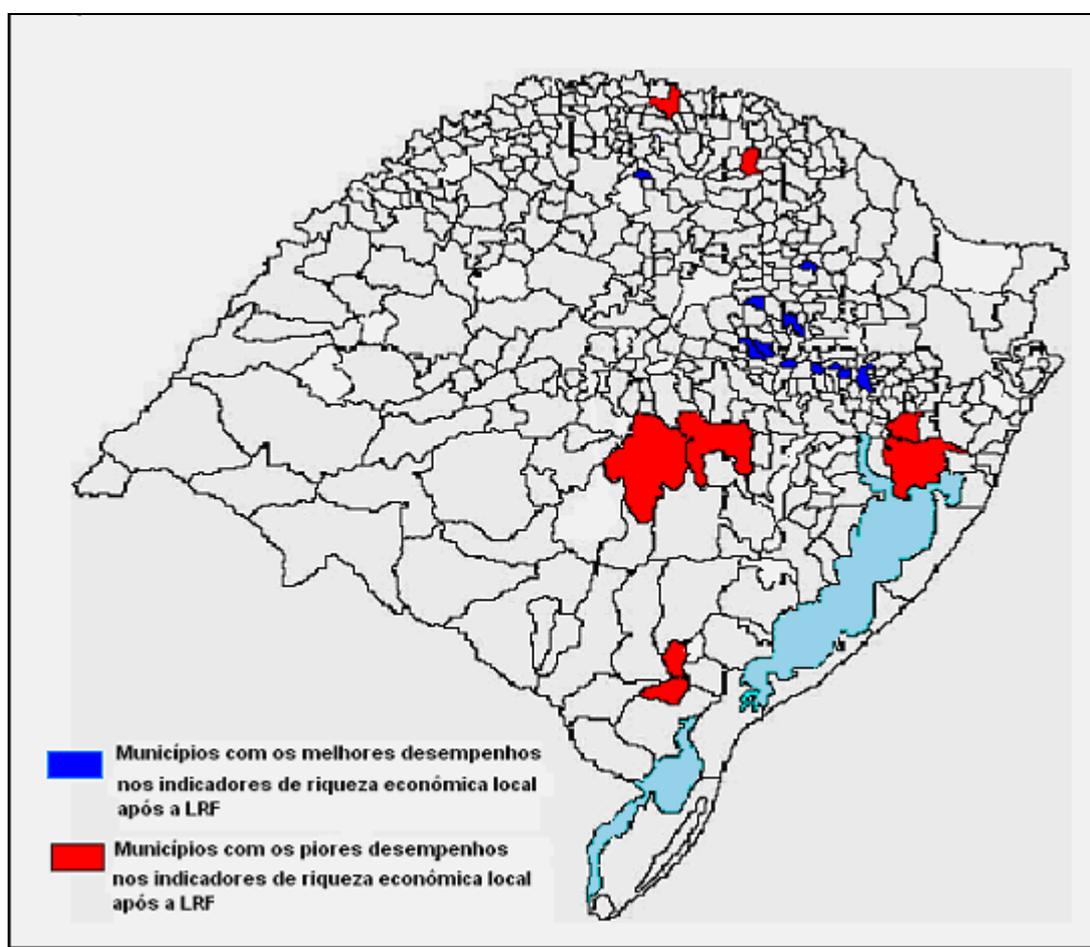
O  $\beta_1$  da equação (16) indica que com o advento da LRF, os municípios com maior geração de riqueza econômica obtiveram resultados incrementados em R\$ 108,55 no retorno de ICMS, representando cerca de 76% acima dos resultados do período anterior. Sob essa ótica, a LRF não contribuiu para que aqueles com limitações econômicas pudessem fortalecer a receita advinda do repasse com o ICMS.

O valor esperado para o  $\beta_1$  da equação (16) evidencia o efeito esperado nos valores obtidos com o retorno de ICMS, principalmente, naqueles municípios com o PIB mais elevado.

<sup>30</sup> Baseado na notícia veiculada em Setembro de 2006, no site [www.sefaz.rs.gov.br](http://www.sefaz.rs.gov.br)

Verifica-se no geral, que a LRF proporcionou um desempenho positivo das médias *per capita* nos municípios gaúchos, mesmo com a diminuição da representatividade desse retorno nos orçamentos municipais devido à obtenção de outras fontes de receita em maior volume.

Baseado nos resultados do IRICMS após a LRF, identifica-se a localização dos municípios com os melhores e piores resultados *per capita*. Agrupando tais resultados, observa-se com 2 (dois) desvios-padrão acima e abaixo das médias, os municípios com desempenhos semelhantes nos indicadores deste grupo, visualizados na Figura 4:



**Figura 4: Localização geográfica dos municípios gaúchos através dos resultados dos Indicadores de riqueza econômica local após a LRF**

Fonte: Base de dados do TCE/RS

Percebe-se que houve uma distribuição pouco concentrada dos municípios com os piores desempenhos no conjunto dos indicadores de riqueza econômica local, no período após

a LRF. Entretanto, aqueles com os melhores desempenhos pertencem à região Centro-nordeste e que se constituem em municípios pequenos e com orçamentos mais ajustados.

#### 4.4 INDICADORES DE ENDIVIDAMENTO

Nesta seção apresentam-se os resultados dos indicadores de endividamento compostos pelo resultado primário, as operações de crédito, as amortizações com a dívida fundada e, posteriormente, os resultados da análise econométrica. As variáveis integrantes dos indicadores são as receitas e as despesas não financeiras, as operações de crédito realizadas, as despesas de capital realizadas, a amortização da dívida fundada e a Receita Corrente Líquida (RCL) - sendo considerada a dedução com o Fundef, a fim de identificar o impacto da LRF nos índices orçamentários obtidos e de avaliar o desempenho das finanças na contenção do nível de dívida pública.

Salienta-se que ao analisar os índices de endividamento dos municípios gaúchos, considera-se a obtenção de recursos de terceiros não como uma alternativa errada ao ser adotada pelas administrações públicas, mas sim, que deve ser analisada em relação à capacidade que estes tem em manter um índice adequado de endividamento.

##### 4.4.1 Indicador de resultado primário – IRP<sup>31</sup>

Para a análise do IRP utilizaram-se os valores das receitas não-financeiras ou receitas primárias que são compostas por todas as receitas, excluídas as operações de crédito, alienação, amortizações concedidas, receitas com juros e outras receitas patrimoniais; enquanto que os valores das despesas não-financeiras ou despesas primárias são

---

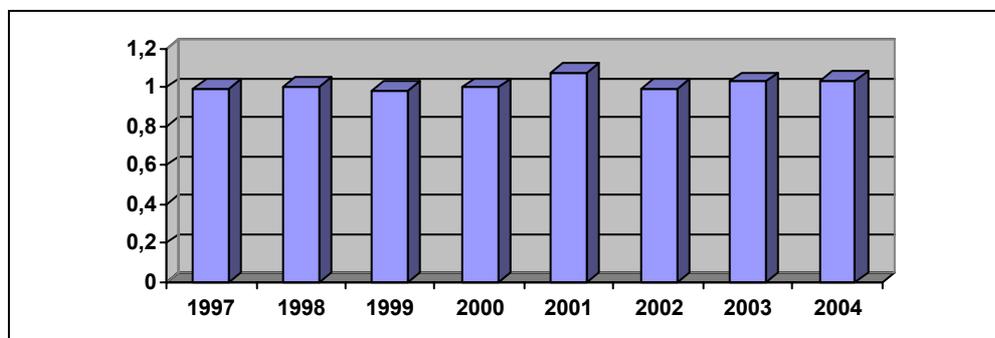
<sup>31</sup> IRP = R não F / D não F

compreendidos pelo somatório das despesas excluídos os juros da dívida pública, as amortizações da dívida e as inversões financeiras.

Em alguns municípios não foi possível obter os dados das despesas não-financeiras necessários à análise do IRP, sendo utilizado o procedimento estabelecido no início deste capítulo, em:

- Capão do Leão (2000)
- Alpestre, Capão do Leão, Quaraí (2001)
- Campo Novo (2003)
- Maçambará (2004)

Após a obtenção dos resultados com o IRP, percebe-se que houve pequenas flutuações na média anual, persistindo nos últimos anos a geração de superávit primário. Isso indica uma auto-suficiência e gestão fiscal responsável das finanças municipais, através da contenção dos gastos não-financeiros, efeito esse esperado com a inserção da LRF. As flutuações ocorridas durante o período estudado são evidenciadas no Gráfico 17:



**Gráfico 17: Médias obtidas no cálculo do IRP nos municípios gaúchos no período de 1997- 2004**

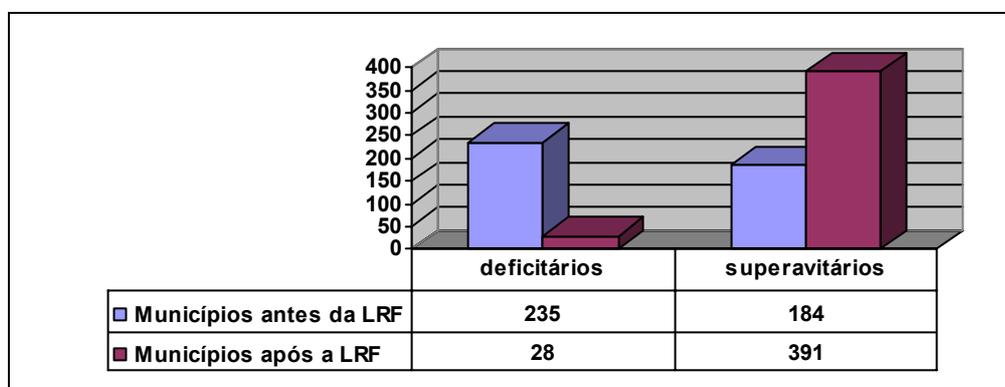
Fonte: Dados brutos do TCE/RS

Percebe-se pelo Gráfico 17 que a evolução das médias após a LRF apresentou superávit primário, com exceção de 2002, com uma média de 0,995 no conjunto dos municípios gaúchos, sinalizando que as adaptações das finanças públicas municipais à lei proporcionaram uma redução dos níveis de endividamento. O estabelecimento de metas com resultado primário fortalece a geração de recursos com a finalidade de saldar parte da dívida consolidada e proporciona a sua redução gradual.

O controle exercido sobre os orçamentos públicos municipais tem sido cada vez maior no sentido de que os resultados primários sejam crescentes. Porém, apresentam-se ainda elevadas despesas não-financeiras para a manutenção das atividades básicas dos municípios, devendo-se considerar que as receitas têm oscilações durante o exercício anual, ao passo que as despesas consideradas obrigatórias ocorrem de modo uniforme.

Considera-se que esse resultado primário positivo é influenciado pelos investimentos num ritmo moderado após a LRF, pelo fato de que é utilizado o saldo do IRP na geração dessa despesa, fato esse conflitante, pois os investimentos integram o cálculo do indicador. Diante disso, sistemáticas recentes para que as despesas com investimentos aumentem sem interferir no resultado primário, têm sido discutidas no próprio Congresso Nacional, dentre elas, mudar a forma de cálculo de apuração do indicador (ROSA; LUGER; MOURA, 2004).

No conjunto de municípios analisados, após a LRF, identificou-se um deslocamento intenso desses para resultados superavitários, ou seja,  $IRP > 1$  e alterando-se de aproximadamente 43% das unidades com índices superavitários antes da lei, para 93% na fase seguinte, conforme se ilustra no Gráfico 18:



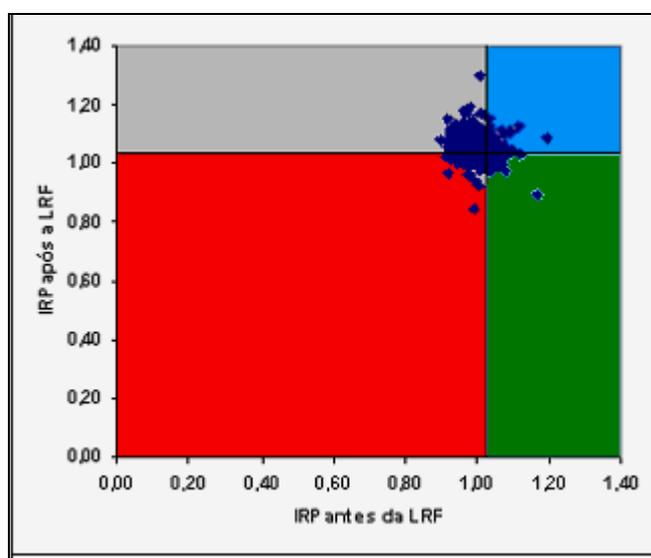
**Gráfico 18: Número de municípios gaúchos com déficits e superávits primários nos períodos de 1997-2004**

Fonte: Dados brutos do TCE/RS

Observa-se no Gráfico 18 que no período anterior a lei houve um deslocamento dos municípios para índices positivos com a implantação da LRF. Isso se atribui às novas delimitações impostas pela lei, no sentido de equalizar as distorções que existiam entre as despesas não-financeiras e as receitas não-financeiras.

Araújo e Moraes (2003) constataram que nos municípios brasileiros nos anos de 2000 e 2001, as contas primárias superavitárias foram muito próximas, quando separadas por população: acima e abaixo de 50.000 habitantes. Já ao delimitar por regiões, os autores verificaram o melhor desempenho na região sul do país, onde o esforço em obter tal resultado foi maior e sinaliza maior eficiência das contas públicas nessa região.

Os resultados obtidos com o IRP ao serem dispostos num Gráfico de dispersão, a partir da média geral de 1,024, indicam a alta concentração dos índices municipais com superávit primário. Essa concentração ilustra-se no Gráfico 19:



**Gráfico 19: Dispersão do Indicador do resultado primário - IRP dos municípios do RS, no período de 1997-2004**

Fonte: Dados brutos do TCE/RS

Percebe-se no Gráfico 19 que o quadrante azul evidencia os municípios com elevados índices antes e após a implantação da LRF, ou seja, estas unidades já apresentavam resultados satisfatórios na geração de resultado primário e permaneceram nesse mesmo nível na fase seguinte, como o caso de Arroio do Sal, Chapada, Cidreira e Palmares do Sul. Em vermelho estão aqueles com resultados deficitários em ambos os períodos, evidenciando o fato de não terem sido exercidas políticas públicas que viabilizassem a adequação das atividades financeiras voltadas à geração do superávit primário, como Erebango, São Valentim, Tunas e Vicente Dutra. Nesses últimos, torna-se evidente a semelhança por se constituírem em municípios, na sua maioria, com um reduzido número de habitantes e com despesas elevadas,

onde a LRF não proporcionou resultados satisfatórios para reverter a situação que se apresentava.

Em cinza situam-se os municípios com índices inferiores à média geral antes da LRF, mas que em seguida estabeleceram índices superavitários, denotando que as finanças locais apresentaram um desempenho voltado ao controle, eficiência orçamentária e financeira para sanear as contas públicas e, conseqüentemente, reduzir o nível de endividamento. Em verde estão os municípios que na fase seguinte à lei retraíram seus índices, gerando déficits e caracterizando um comprometimento das suas finanças.

Na regressão realizada na equação (17):

$$\text{IRP} = \beta_0 + \beta_1 * \text{D01} + \beta_2 * \text{PIB} + e, \quad (17)$$

os resultados obtidos foram:

**Tabela 7: Regressão dos valores encontrados no IRP**

Indicador	$\beta_0$	$\beta_1$	PIB
IRP	0,995	0,055	2,948
Dp	0,002	0,003	1,26
"t"	520,64	20,91	0,23
P	0,00	0,00	0,81

O  $\beta_1$  da equação (17) evidencia que o resultado do IRP foi elevado em 0,055 com a implantação da LRF, colaborando para intensificar o superávit primário nos municípios gaúchos. Esse índice fortalece financeiramente a gestão pública, no sentido de obter recursos para minimizar o estoque de dívidas formadas em períodos anteriores e as exigibilidades constantes nos orçamentos, representando um incremento em torno de 5%.

O valor esperado para o  $\beta_1$  da equação (17) confirma o efeito esperado com a lei nos resultados do IRP e de forma mais efetiva nos municípios com maior capacidade econômica.

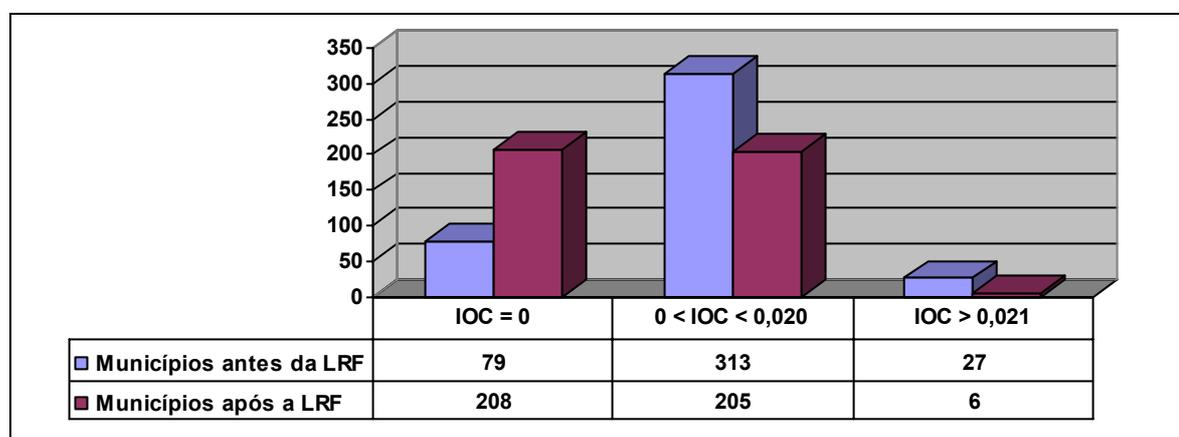
Entende-se que a busca pela elevação das contas primárias, mesmo antes da lei, constituía-se numa prática constante, devido à necessidade de cumprimento das metas primárias para conter o endividamento dos governos. Nesse sentido, torna-se evidente a consolidação desse superávit nos anos seguintes a LRF, corroborado pelo controle exercido sobre as contas públicas.

#### 4.4.2 Indicador de operações de crédito – IOC<sup>32</sup>

Para a realização da análise do IOC foram utilizados os valores das operações de crédito em relação às despesas de capital realizadas nos municípios gaúchos.

Interessante observar que muitos municípios não realizaram operações de crédito no período analisado, colaborando dessa forma para que a média obtida fosse menor em decorrência da diluição dos resultados entre as unidades estudadas.

O resultado do IOC identifica o quanto a realização das despesas de capital é sustentada pelas operações de crédito. Após o cálculo do IOC foram distribuídas médias em três faixas a fim de verificar como isso ocorre nos municípios gaúchos, onde esta relação evidencia também a necessidade de recursos de terceiros para a realização das atividades relacionadas basicamente a investimentos e inversões financeiras, esperando-se que a LRF tenha contribuído para reduzir a utilização de operações de crédito. A distribuição dos municípios nas faixas analisadas visualiza-se no Gráfico 20:



**Gráfico 20: Índices médios do IOC nos municípios gaúchos no período de 1997-2004**

Fonte: Dados brutos do TCE/RS

Percebe-se no Gráfico 20, que após a LRF houve um acréscimo de aproximadamente 160% no número de municípios com índices iguais a zero (0) no IOC, justificado pelo fato dos dispositivos constantes na lei restringirem a utilização de operações de crédito e por

<sup>32</sup> <sup>32</sup>  $IOC = OCR / DCR$

influenciarem diretamente no nível de endividamento público. Pode-se destacar ainda que somente seis unidades geraram resultados elevados, dentre estas, somente dois municípios são os mesmos da fase anterior: Porto Alegre e Venâncio Aires.

As contratações de operações de crédito não tinham especificamente uma forma de restrição até a LRF entrar em vigor, onerando as finanças públicas e contribuindo para o desequilíbrio financeiro dos governos. Porém, à medida que a receita pública passou a fluir positivamente, a necessidade de contratar financiamentos e empréstimos diminuiu e colaborou para que o endividamento público fosse minimizado.

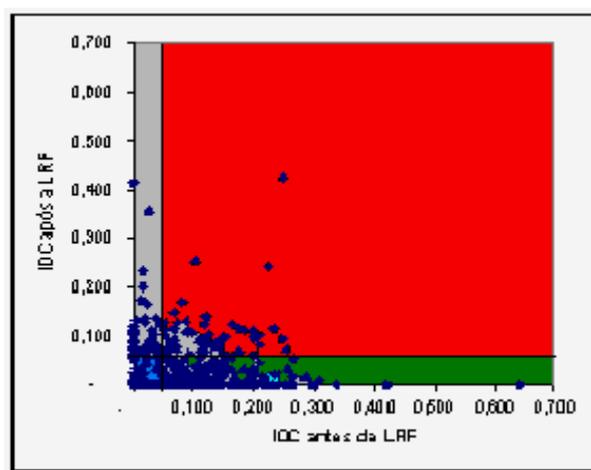
Rückert, Borsatto e Rabelo (2002) analisando as finanças dos municípios gaúchos durante o período de 1995-1999, observaram que as operações de crédito já vinham sofrendo reduções na sua utilização e colaborando para uma queda de 13% na busca por esses recursos.

Um dos principais propósitos da LRF é a contenção dos níveis da dívida pública, onde o Art. 29, Inciso I define as operações de crédito como item constante da apuração da dívida pública consolidada, quando amortizadas em prazo superior a 12 meses. Deve-se considerar também para o cálculo, conforme Inciso V, § 3º, caso o prazo seja inferior a este período, desde que sua receita conste no orçamento.

Os resultados encontrados pela FINBRA (2004), relativos aos municípios brasileiros no período de 1998-2003, também refletem uma queda na obtenção de financiamentos e empréstimos em âmbito nacional, mas observou-se que quanto maior o município em número de habitantes, maior é a necessidade de obter tais fontes de recursos. Para Alves (2001), isso é amparado pela maior capacidade de gerar recursos para pagamentos posteriores e pelas ofertas de garantia ao cumprimento dos contratos.

Para impedir que práticas abusivas continuassem a ocorrer na administração pública, houve a necessidade de impor cláusulas legais na LRF que responsabilizassem o gestor pela formalização e justificativa às novas operações de crédito, com o intuito de promover a transparência ao ampliar o controle da finalidade desses recursos. A garantia do reestabelecimento financeiro das contas públicas advém da obediência aos limites impostos para a contenção da dívida, tendo em seu Art. 32 a obrigatoriedade de elaboração de pareceres técnicos quanto a sua viabilidade e custo-benefício, evidenciando também o interesse econômico e social da sua aplicação financeira.

Transpondo os resultados médios encontrados no IOC, a partir da média geral de 0,056 nos municípios analisados, verifica-se que as médias mesmo que dispersas movimentam-se para índices menores, conforme ilustra o Gráfico 21:



**Gráfico 21: Dispersão do Indicador de operações de crédito – IOC dos municípios do RS no período de 1997-2004**

Fonte: Dados brutos do TCE/RS

A dispersão dos dados no Gráfico 21 evidencia no quadrante vermelho os municípios que utilizaram os maiores índices de Operações de crédito para financiar as atividades alocadas na despesa de capital, em ambos os períodos analisados, como o caso de Venâncio Aires, Trindade do Sul e Porto Alegre, refletindo que as finanças públicas desses municípios não sofreram alterações com a LRF e continuaram a captar recursos financeiros de terceiros para subsidiar seus empreendimentos, demonstrando elevado grau de dependência dessa fonte de receita.

Em azul constam aqueles que obtiveram baixos índices de financiamentos e empréstimos para custear suas despesas de capital, identificando uma situação financeira mais saudável, onde se citam os municípios com reduzido número de habitantes como, por exemplo: Barão do Triunfo, Barros Cassal, Camargo, Capitão, Caraá, Hulha Negra e Ipiranga do Sul; outros, por se situarem no litoral como o Balneário Pinhal, Cidreira e Xangri-lá; e ainda, na região metropolitana, no caso de Gravataí, Guaíba e Triunfo.

No quadrante cinza estão aqueles com resultados inferiores à média geral antes da LRF, mas que não mantiveram os mesmos índices após a sua implantação, como os municípios de Sertão, Porto Vera Cruz e Três Arroios. Já em verde estão as unidades que

antes da LRF buscaram altos valores em recursos de terceiros, mas apresentaram uma ótima recuperação após a lei, a exemplo de São Valentim e Nova Bassano.

É possível atribuir ainda os resultados com maior discrepância entre aqueles anteriores a LRF e os posteriores, devido à realização de investimentos de maiores valores e com realização por vários exercícios, seja por insuficiência financeira própria em desenvolvê-los ou por projetos vinculados à obtenção de recursos de outras esferas de governo, bem como fatos ligados à expansão da infra-estrutura administrativa.

A regressão foi realizada com a equação (18):

$$\text{IOC} = \beta_0 + \beta_1 * \text{D01} + \beta_2 * \text{PIB} + e, \quad (18)$$

obtendo-se o resultado a seguir:

**Tabela 8: Regressão dos valores encontrados no IOC**

Indicador	$\beta_0$	$\beta_1$	PIB
IOC	0,076	-0,048	1,11
Dp	0,004	0,004	-2,10
"t"	24,014	-10,857	5,315
P	0,00	0,00	0,00

O  $\beta_1$  da equação (18) indica que o resultado do IOC no período pós-LRF reduziu em 0,048 em relação aos empréstimos e financiamentos nos municípios gaúchos, o que repercute em torno de 62% a menos de operações de crédito nos locais com os PIBs mais elevados. De modo contrário, os municípios com baixos índices econômicos buscaram, de forma mais intensa, essa fonte de recursos, que pode estar associada às dificuldades em gerar fluxo financeiro próprio para sustentar suas atividades.

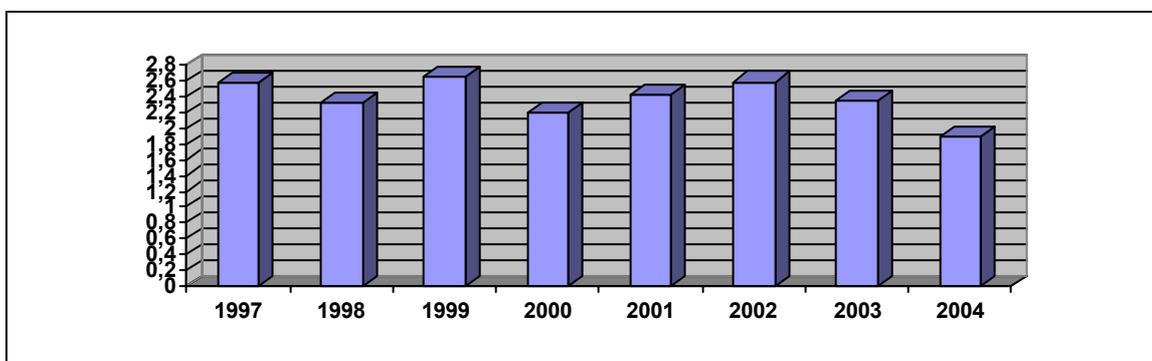
O valor esperado para o  $\beta_1$  da equação (18) converge para o efeito esperado com a implantação da LRF nos resultados do IOC.

Diante dos índices obtidos através do IOC, observa-se uma adequação às imposições legais, considerando que para contrair novas dívidas em longo prazo, os gestores devem demonstrar o quanto isso irá comprometer as finanças públicas locais, bem como as condições de pagamento dos créditos já contraídos, não sejam afetadas.

#### 4.4.3 Indicador de amortização de dívida fundada - IADF<sup>33</sup>

O IADF tem como base os valores das amortizações da dívida fundada em relação às receitas correntes realizadas do período em análise nos municípios gaúchos.

Através do IADF pode-se identificar o quanto das receitas correntes realizadas é utilizado para amortizar a dívida fundada, antes e após a LRF. Em termos de média anual, verifica-se a tendência de redução das amortizações no conjunto analisado, efeito esse esperado com a lei, ilustrado no Gráfico 22:



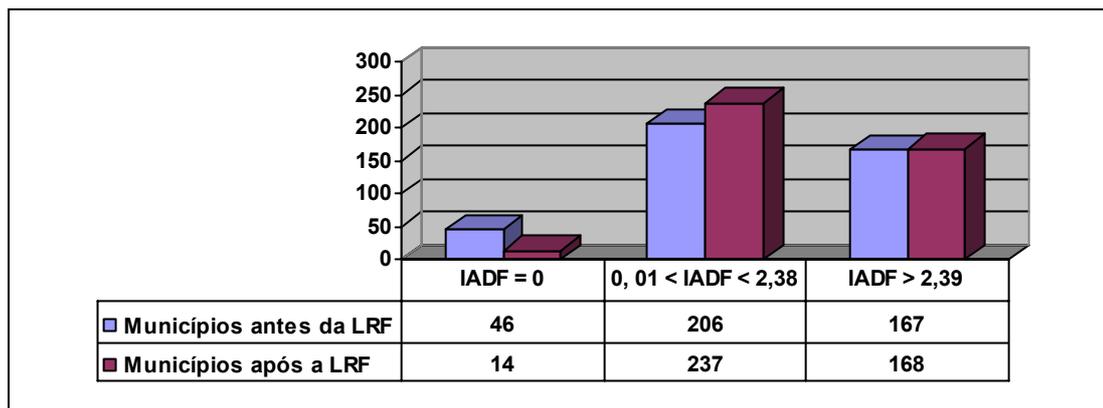
**Gráfico 22: Evolução das médias do IADF nos municípios gaúchos no período de 1999-2004**

Fonte: Dados brutos do TCE/RS

O Gráfico 22 indica que em 1999 as receitas correntes foram utilizadas em maior volume para amortizar dívidas, fato esse repetido novamente em 2002. Nos dois últimos anos houve uma redução nesse índice, associado ao fato dos municípios contraírem menos operações de crédito.

Após a obtenção dos índices médios do IADF, tem-se a média geral de 2,38 para os períodos analisados, possibilitando observar as alterações nos resultados financeiros dos municípios gaúchos, conforme consta no Gráfico 23:

<sup>33</sup> IADF = ADF / RCR



**Gráfico 23: Índices médios do IADF nos municípios gaúchos durante o período de 1997-2004**

Fonte: Dados brutos do TCE/RS

Interessante observar no Gráfico 23, que mesmo com a média decrescente do IADF, os municípios gaúchos apresentaram uma movimentação após a LRF para índices intermediários, ou seja, entre 0,01 e 2,38 das receitas correntes utilizadas para o pagamento das amortizações da dívida fundada. Essa composição representa cerca de 56% do total, não desprezando o fato de que em muitas dessas unidades houve uma redução significativa nos seus índices.

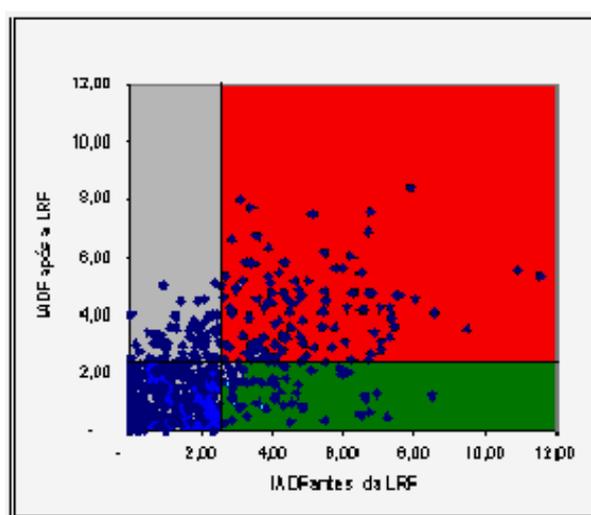
Salienta-se que dentre aqueles com índice zero (0), em ambos os períodos, somente 10 unidades municipais obtiveram os mesmos resultados, ou seja, não realizaram amortizações pelo fato de não terem contraído operações de crédito e assemelham-se por serem municípios pequenos, com exceção de Nova Roma do Sul que contraiu esse tipo de receita em 1997.

Mello, Slomski e Corrar (2005), ao analisarem o endividamento dos estados brasileiros no período de 1998-2003, utilizaram indicadores para mensurar o grau de incidência das receitas correntes no pagamento das amortizações, dentre os quais o IADF, que figura com o outro nome. As médias encontradas no estudo dos autores, opostamente aos resultados aqui encontrados, destacam que em nível estadual as médias aumentaram de 3,82 para 4,92 indicando um esforço maior dos Governos estaduais em reduzir suas dívidas, provavelmente, em face dos extensos períodos com endividamento elevado. Isso acabou por refletir nas difíceis condições de gerenciamento das finanças estaduais.

A geração da dívida fundada no Estado do RS durante 1971-1998, conforme pesquisa realizada por Santos e Calazans (2001), indica que os períodos de maiores índices de dívida pública fundada foram exatamente aqueles em que se verificaram maiores déficits

orçamentários, onde a receita própria foi incapaz de possibilitar o pagamento das amortizações das dívidas, com despesas correntes elevadas e uma intensa contratação de operações de crédito.

A partir das médias do IADF, transportam-se os resultados dos municípios gaúchos para um gráfico de dispersão, tendo como índice central 2,38 e ilustram-se as mudanças ocorridas com a implantação da LRF, com uma alta concentração de unidades com os índices inferiores a média geral nos dois períodos. Essas mudanças constam no Gráfico 24:



**Gráfico 24: Dispersão do Indicador da Amortização da Dívida Fundada – IADF dos municípios do RS, no período de 1997-2004**

Fonte: Dados brutos do TCE/RS

Percebe-se no Gráfico 24 uma alta concentração das médias no quadrante azul, no período antes e após a implantação da LRF, indicando valores menores destinados a amortizar dívidas em aproximadamente 43% do conjunto analisado. Em vermelho estão os municípios com índices elevados no IADF, em ambos os períodos, abrangendo em torno de 28% dos municípios, significando um comprometimento maior para quitar as amortizações com os recursos da receita corrente, pelo fato dos valores alocados com a dívida desses locais serem elevados, dentre os quais destacam-se Ibiraiaras, Charqueadas e Viamão. Nesses casos não ocorreram mudanças significativas com a lei, permanecendo com resultados muito próximos aos encontrados no período anterior.

No quadrante cinza encontram-se os municípios que antes da LRF registraram médias menores à média geral e, posteriormente, houve uma elevação dos resultados encontrados,

demonstrando um comprometimento maior com as receitas correntes para saldar essas despesas, como em São Lourenço do Sul e Passo do Sobrado. Já no quadrante verde identificam-se aqueles com uma diminuição da média de um período em relação ao outro, fazendo com que as receitas correntes sejam utilizadas em menor escala para essa finalidade, a exemplo de Cambará do Sul, Lagoão e de Santo Expedito do Sul.

Com a equação (19) para a regressão:

$$IADF = \beta_0 + \beta_1 * D01 + \beta_2 * PIB + e, \quad (19)$$

os resultados obtidos foram:

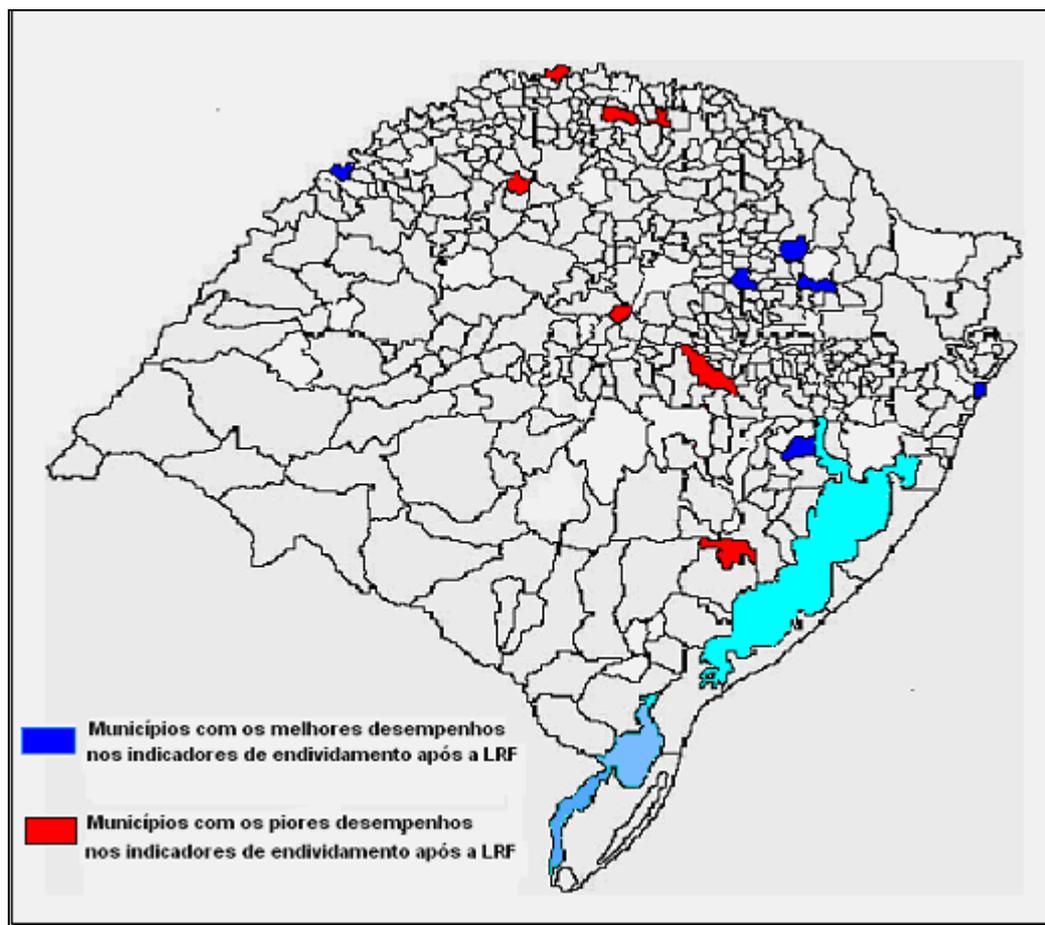
**Tabela 9: Regressão dos valores encontrados no IADF**

Indicador	$\beta_0$	$\beta_1$	PIB
IADF	2,42	-0,12	9,05
Dp	0,06	0,08	3,67
"t"	42,81	-1,57	2,46
P	0,00	0,17	0,01

O  $\beta_1$  da equação (19) evidencia que o IADF, nos municípios gaúchos, foi reduzido no período posterior a LRF em 0,12 nas unidades com maior capacidade de gerar riquezas internas. No entanto, do ponto de vista estatístico, o  $\beta_1$  não é diferente de 0, marginalmente, aceita-se que houve uma redução, embora seu nível de significância seja de 0,17, ou seja, 17%. Esse efeito nas finanças municipais já se esperava com a lei.

Entende-se que como a geração da dívida fundada ocorre em períodos extensos, acaba por interferir no desempenho das finanças e no desenvolvimento das políticas públicas nos governos futuros. Assim, a LRF se constitui num ordenamento que coíbe a geração de novas dívidas sem a devida sustentação financeira e, ainda, evita a realização de despesa que comprometa a gestão orçamentária dos governos seguintes, tornando-se eficaz ao controle e equilíbrio das contas dos municípios analisados.

Com base nos resultados dos indicadores de endividamento, ilustra-se em um mapa, no período após a LRF, a localização dos municípios com os melhores e os piores resultados em seus orçamentos quanto à dívida pública. Estes resultados foram agrupados com 2 (dois) desvios-padrão acima e abaixo das médias, sendo evidenciados os locais na Figura 5:



**Figura 5: Localização geográfica dos municípios gaúchos através dos resultados dos Indicadores de endividamento após a LRF**

Fonte: Base de dados do TCE/RS

A Figura 5 ilustra os municípios que obtiveram os piores desempenhos no conjunto dos indicadores de endividamento, após a LRF, encontrando-se três destes na região Norte do Estado. Entretanto, aqueles com os melhores desempenhos estão dispersos da mesma forma e se constituem em municípios com as contas públicas mais ajustadas, pois geraram resultados mais eficientes quanto à redução do endividamento público.

#### 4.5 COMPARATIVO DOS RESULTADOS DOS INDICADORES ANALISADOS

A análise realizada nesse capítulo proporciona observações sobre a condução das finanças nos municípios gaúchos através da utilização dos indicadores propostos, tendo como instrumento balizador no período analisado a implantação da LRF e, que conforme a metodologia adotada, relacionam-se os resultados orçamentários e financeiros municipais ocorridos antes desse regramento legal e o que realmente esperava-se encontrar na fase posterior. Para sintetizar essas observações, apresenta-se o Quadro 3:

INDICADOR	GRUPO	RESULTADO ESPERADO EM $\beta_0$	RESULTADO ENCONTRADO EM	
			$\beta_1$	PIB
ICA: Indicador de créditos adicionais	1	< 0	> 0	< 0
IRRO: Indicador da realização da receita orçamentária		> 0	> 0	> 0
IEOC: Indicador da execução orçamentária corrente	2	> 0	> 0	< 0
IRRT: Indicador da realização da receita tributária	3	> 0	> 0	> 0
II: Indicador de investimentos		< 0	> 0	< 0
IRICMS: Indicador de retorno de Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação		> 0	> 0	> 0
IRP: Indicador de resultado primário	4	> 0	> 0	> 0
IOC: Indicador de operações de crédito		< 0	< 0	> 0
IADF: Indicador de amortização de dívida fundada		< 0	< 0	> 0

**Quadro 3: Comparativo dos resultados esperados e aqueles encontrados em cada indicador analisado nos municípios gaúchos, no período de 1997-2004**

Dentre os indicadores utilizados para analisar o desempenho financeiro dos municípios gaúchos, evidenciou-se a geração de resultados contrários ao esperado somente em dois deles: o ICA – indicador de créditos adicionais e o II – indicador de investimentos. Já os resultados dos demais indicadores demonstram o efeito esperado nas contas públicas municipais, atendendo as definições e as limitações impostas pela LRF.

Interessante observar que após a implantação da lei, os resultados derivados tanto da utilização de créditos adicionais com mais intensidade, quanto dos investimentos em índices mais elevados, ocorreram em locais com valores reduzidos do PIB.

Nesse sentido, a sintetização desses resultados permite contextualizar no Estado do RS as mudanças na condução das finanças municipais em decorrência da LRF, onde se percebe que apesar das restrições particulares de cada unidade, no geral, o gerenciamento dos recursos orçamentários foram direcionados à contemplação dos preceitos estabelecidos pela LRF.

## 5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

### 5.1 CONCLUSÃO

A utilização dos orçamentos como forma de estabelecer metas a serem cumpridas pelos gestores nos órgãos públicos, ganhou novo delineamento com a implantação da LRF. A lei estabelece procedimentos que visam proporcionar o controle efetivo sobre os recursos arrecadados e desembolsados para o atendimento das demandas públicas. No quesito transparência foi delineada uma série de novos relatórios que permitem demonstrar dos resultados orçamentários e financeiros, bem como do planejamento dos recursos públicos.

Isso traz à tona as discussões sobre temas que abrangem, por exemplo, eficiência governamental, equilíbrio das contas públicas, avaliação de desempenho e o uso de indicadores para a mensuração desses resultados.

Nesse sentido, este estudo concentra-se na análise do impacto da LRF nos orçamentos dos municípios gaúchos e no desempenho financeiro dos mesmos, pelo fato de que as unidades municipais são de extrema importância para o desenvolvimento das políticas públicas locais.

Buscou-se, então, utilizar indicadores de eficiência operacional para o setor público, como forma de mensurar os resultados obtidos pelos governantes frente ao gerenciamento dos recursos de forma mais efetiva e atendendo aos pressupostos básicos da LRF.

Evidenciou-se nos resultados obtidos com os indicadores de planejamento operacional - Grupo 1, que o planejamento governamental quanto à utilização de créditos adicionais, ainda não é realizado conforme as necessidades reais de cada município, independentemente da sua localização regional, onde os fatores que podem interferir nesses resultados são os mais variados, atribuindo-se às dificuldades administrativas em realizar suas receitas e a alocação das despesas nos orçamentos de forma inadequada.

Com o indicador de poupança corrente - Grupo 2, os melhores resultados ocorreram nos municípios com os menores valores do PIB, visto que, em sua maioria, os municípios

mais capacitados economicamente já vinham demonstrando as adequações necessárias à geração de poupança corrente.

Os indicadores da riqueza econômica local - Grupo 3, demonstram que a pressão tributária sobre a economia e o retorno do ICMS *per capita* ocorreu com os valores mais acentuados nos municípios com o PIB mais elevado; enquanto, que os investimentos foram realizados em maior representatividade nos locais menos desenvolvidos economicamente.

Por fim, os indicadores de endividamento apontam que os resultados ocorreram conforme o esperado em municípios com o PIB elevado, onde se entende como provável causa, o fato de que estes locais ao apresentarem maiores movimentações de valores financeiros, menores são os índices da dívida pública.

A LRF institui normas que viabiliza reduzir o déficit público e tornar as estruturas governamentais mais eficientes, para que os desempenhos sejam otimizados. Cabe destacar em relação à eficiência aqui mencionada, que foi possível averiguar os aspectos quantitativos e não qualitativos da gestão.

Os resultados obtidos pela pesquisa confirmam que essas premissas estão sendo atingidas pelos municípios gaúchos em sua grande maioria, pois, ao serem analisados com a utilização de indicadores de desempenho através dos recursos dispostos nos orçamentos, revelam que os desempenhos foram otimizados e os preceitos legais estão sendo cumpridos.

Os indicadores utilizados estabelecem as relações observadas no agrupamento em grupos com proposições semelhantes, onde são apontadas as seguintes: na grande maioria dos municípios não houve um desempenho linear em seus resultados, mas ao considerar o conjunto de indicadores foi constatado que os índices posteriores à lei deu-se em níveis mais satisfatórios do que os verificados no período anterior; os municípios com maiores dificuldades em ajustar seus orçamentos e dinamizar seus desempenhos foram aqueles com os menores índices do PIB local; e, de forma geral, a lei ao impor regramentos para a conduta da gestão responsável, conforme os indicadores utilizados, atinge os objetivos propostos, com exceção do planejamento dos recursos, ainda deficientes.

Nos índices de riqueza econômica local, a LRF colaborou para uma pressão da carga tributária maior nos municípios mais desenvolvidos economicamente, fato esse já esperado devido ao cuidado com a renúncia de receita. Porém, o que chama atenção nos resultados são os índices de investimentos que foram crescentes, onde se tinha como pressuposto uma retração devido às limitações das operações de crédito, mas explicados com os ótimos

resultados na geração de poupança corrente, que podem ser canalizados para um suporte maior dos investimentos com recursos próprios. Tem-se, ainda, que em relação ao IRRT ocorreu um “repassê” significativo dos valores tributários crescentes à população e não com uma preocupação efetiva dos governantes em reduzir os custos na administração pública.

A relação estabelecida entre os resultados obtidos com o IRP e o IOC, em relação ao IADF, justifica a busca por um incremento no resultado primário e o controle exercido sobre a geração de dívidas municipais. A pesquisa aponta que, quanto maior for o nível de geração de superávit primário e menor for o grau de obtenção de financiamento/ empréstimos, mais facilidade há em pagar tais despesas e menores são os valores a serem amortizados em períodos futuros. Isso reforça o intuito da LRF em reduzir o impacto da dívida pública e reconduzir os municípios ao equilíbrio orçamentário e financeiro.

Conclui-se, dessa forma, que ao reduzir a discricionariedade dos orçamentos a LRF foi determinante para promover os melhores desempenhos na gestão financeira dos municípios gaúchos, visto que as contribuições vindas com essa lei, foram no sentido de resgatar os conceitos já esquecidos nas esferas governamentais e que são amplamente utilizados na iniciativa privada, capazes de dotar as estruturas administrativas antes ineficientes, agora com resultados otimizados na condução das finanças públicas.

## 5.2 RECOMENDAÇÕES

Como recomendações para estudos futuros, sugere-se avaliar as relações existentes entre os orçamentos e as variáveis comportamentais que afetam o desempenho dos gestores, ou seja, como ocorre na prática à estimulação aos bons resultados, como se dão às barreiras surgidas entre os departamentos e a manipulação de dados devido às assimetrias informacionais, dentre outras.

Ao evidenciar os resultados médios dos indicadores em quadrantes, percebeu-se que os municípios que ficaram nos quadrantes cinza e verde indicam alterações consideráveis nos resultados mensurados através do orçamento, refletindo um desempenho melhor ou pior em

cada indicador com a implantação da LRF. Assim, sugere-se que sejam avaliados em trabalhos futuros os aspectos qualitativos que proporcionaram essas alterações.

Pode-se sugerir a análise dos resultados aqui encontrados por tamanho de município, estratificando a amostra e com regressão espacial, estabelecer parâmetros com  $D$  para os grupos de municípios conforme a população.

## REFERÊNCIAS

ABERNETHY, Margaret A.; BROWNELL, Peter. The role of budgets in organizations facing strategic change: an exploratory study. **Accounting, Organizations and Society**. n. 24, p. 189-204, 1999.

ABRUCIO, Fernando L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública a luz da experiência internacional recente. IN **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Org. PEREIRA, Luis Carlos Bresser, SPINK, Peter. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal**. São Paulo: Atlas, 2002.

ARAÚJO, Inaldo, ARRUDA; Daniel. **Contabilidade Pública**: da teoria à prática. São Paulo: Saraiva, 2004.

ARAÚJO, Wilson José de; MORAES, Tiago Cacique de. **A Lei de Responsabilidade Fiscal**: balanço preliminar e impactos sobre governos municipais. CD do Enanpad, Atibaia/SP, 2003.

ARGYRIS, Chris. Personal tensions frequently sabotage industrial budgets, controllers' resear. **Journal of Accountancy** (pre-1986), n. 93, p. 603, May 1952, ABI/INFORM Global.

\_\_\_\_\_. **Impact of budgets on people**. New York: Controllershship Foundation. (F. Miller), 1952. Disponível na base de dados do Proquest.

ASAZU, Cláudia Y; ABRUCIO, Fernando L. **A gênese da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**: a construção de uma agenda. CD do Enanpad, Atibaia/SP, 2003.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 8ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1972.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Sistemas de Planejamento e Controle Interno e a Análise de Desempenho Baseada em Indicadores de Eficácia**: a proposição de uma abordagem da despesa pública em educação focada no programa de ensino fundamental no município de Cerro Grande do Sul. 1ª parte, Agosto, 2001. Disponível em [www.federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo0001578.pdf](http://www.federativo.bndes.gov.br/f_estudo0001578.pdf). Acesso em: 20 janeiro 2006.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Modelo conceitual de decisão e apuração de resultados**: uma contribuição para avaliação da eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos. Dissertação apresentada a Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, FEA/USP, 2002.

BORGES, Luiz Ferreira Xavier; NEVES, César das. Parceria Público-Privada: Riscos e Mitigação de Riscos em Operações Estruturadas de Infra-Estrutura. **Revista do BNDES**, Rio De Janeiro, v. 12, n. 23, p. 73-118, Jun. 2005. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista.pdf>. Acesso em: 05 setembro 2005.

BRASIL. Constituição Federal do. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 8ª ed., São Paulo: Rideel, 2002.

\_\_\_\_\_, Banco Central do. **Indicadores Fiscais**. Série; perguntas mais frequentes. Agosto de 2005. Disponível em <http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/FAQ4-Indicadores%20Fiscais.pdf>. Acesso em: 03 outubro de 2006.

\_\_\_\_\_, **Lei 4320/64 de 17 de março de 1964**. Acesso em 15 de setembro de 2005. Disponível em [www.tce.rs.gov.br/legislacao](http://www.tce.rs.gov.br/legislacao). Acesso em: 13 abril 2005.

\_\_\_\_\_, **Lei de Responsabilidade Fiscal**: Lei Complementar 101 de 04 de Maio de 2000. Cartilha do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2002.

BREMAEKER, François E. J. **Panorama das finanças municipais no período de 1997 a 2000**. Série estudos especiais, n. 36, Rio de Janeiro, janeiro/2002. Disponível em [http://federativo.bnds.gov.br/f\\_estudo0001775.pdf](http://federativo.bnds.gov.br/f_estudo0001775.pdf). Acesso em: 20 maio de 2005.

CAMPELLO, Carlos Alberto G. B. **Eficiência municipal**: um estudo no estado de São Paulo. Tese apresentada a FEA/USP, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2003.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 6ª ed., Petrópolis: Vozes, 2004.

COUTO E SILVA, Mônica Mora Y Araújo. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e relações financeiras intergovernamentais no contexto federativo brasileiro**. Finanças Públicas, V Prêmio do tesouro nacional, Coletânea de monografias. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, DF, 2001.

CROZIER, Michael. **La transición del paradigma burocrático e una cultura de gestión pública**. I Congreso Interamericano del CLAD sobre a Reforma del Estado y de la Administración Pública, Rio de Janeiro, 7 de novembro de 1996.

DALLA VECCHIA, Elói. **Orçamento Municipal**: O Caso dos Municípios do Planalto Médio do Estado do Rio Grande do Sul – 1989 a 1997. Dissertação de Mestrado em Administração – Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, 1999.

DARMOHRAJ, Adrian, *et al.* **Nuevas tecnologías de información en el sector público**. Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Argentina, Março 2001.

DEODATO, Alberto. **Manual de Ciência das Finanças**. 9ª ed., São Paulo: Saraiva, 1965.

FERREIRA, Aurélio B. de H. **Novo Aurélio século XXI**: o dicionário da Língua Portuguesa. 3 ed., Totalmente revisada e Ampliada, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FIGUEIRÓ, Ricardo; ARAÚJO, Érika; MORAES, Ricardo; GUIMARÃES, Sérgio. Municípios: os bons resultados orçamentários se repetem em 2001. **Informe-se BNDES**, AFE, n. 49, Dezembro 2002. Disponível em [www.bndes.gov.br/conhecimento/informeSF/inf\\_49](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/informeSF/inf_49). Acesso em: 04 abril 2006.

FREITAS, Mário Sebastião Nogueira de. S. Uma releitura do orçamento público sob uma perspectiva histórica. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 12, n. 4, p. 9-24, Março 2003. Disponível em

[www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes\\_sei/bahia\\_analise/analise\\_dados/pdf/financas/pag\\_9.pdf](http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes_sei/bahia_analise/analise_dados/pdf/financas/pag_9.pdf). Acesso em: 20 julho 2005.

FREZATTI, Fábio. Além do orçamento: existiria alguma chance de melhoria no gerenciamento? **Brazilian Business Review**. vol. 1, n.º. 2, 2004, pp. 166-184.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores Econômicos**. FEE, Porto Alegre, v. 32, n. 4, p. 53-74, mar. 2005. Disponível em [www.fee.tche.br](http://www.fee.tche.br). Acesso em: 03 janeiro 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Técnicas de pesquisa em Economia e elaboração de monografias**. 4ª ed., São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Josir S.; SALAS, Joan M. A. **Controle de gestão: uma abordagem contextual e organizacional**. São Paulo: Atlas, 1997.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino; CAVALCANTI, Gustavo Henrique; AFFONSECA, Maria Dulce Valença de. **Gestão da Qualidade e Inovações Gerenciais em Organizações Públicas**. CD ENANPAD, 2004.

GUZMÁN, Cristina Aibar. **El logro del value for money en la Gestión Pública: Consideraciones en torno a los indicadores de Eficiencia, Eficacia y Economía**. Revista Contabilidade & Finanças - USP, São Paulo, n. 32, p. 99 - 110, maio/agosto 2003.

GREMAUD, Amaury Patrick, TONETO JR., Rudinei. Descentralização e endividamento municipal: formas, limites e possibilidades. **Nova Economia**, Belo Horizonte, vol. 12, ano 2, p. 109-130, julho-dezembro de 2002. Disponível em <http://www.face.ufmg.br/novaeconomia/sumarios/v12n2/Gremaud.pdf> . Acesso em: 11 de novembro 2006.

HARTMANN, Frank G. H. **The appropriateness of RAPM: toward the further development of theory**. Accounting, Organizations and Society, n. 25, p. 451-482, 2000.

IBRAHIM, M.M. The perception of uncertainty in budgetary decision making. **The International Journal of Public Sector Management**. v. 6, n. 3, p. 31-37, 1993, ABI/INFORM Global.

INAP, Instituto Nacional de la Administración Pública. **Evaluación en la gestión pública conceptualización, modalidades y nuevas perspectivas**. Buenos Aires, 1997.

IZAAC FILHO, Neder Renato. **Construção de Indicadores da Execução Orçamentária para a Gestão Pública do Estado de São Paulo**. CD do Enanpad, Salvador, 2002.

JULIÃO, Anderson. **Avaliação de desempenho na visão da controladoria**. Revista Contexto – UFRGS/NECON, ed. 5, 2004. Disponível em [www.ufrgs.br/necon/3%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20desempenho%20-%20Anderson%20Juli%C3%A3o.pdf](http://www.ufrgs.br/necon/3%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20desempenho%20-%20Anderson%20Juli%C3%A3o.pdf). Acesso em: 12 setembro 2005.

KLUVERS, Ron. Program budgeting and accountability in local government. **Australian Journal of Public Administration**. v. 60, n. 2, p. 35-43, June 2001.

KNOWLES, James, LEIGHTON, Charlotte, STINSON, Wayne. **Indicadores de Medición del Desempeño del Sistema de Salud**. Septiembre de 1997. Disponível em: [www.proadess.cict.fiocruz.br/artigos/medidas.pdf](http://www.proadess.cict.fiocruz.br/artigos/medidas.pdf). Acesso em: 15 janeiro 2006.

KOHAMA, Hélio. **Balancos Públicos, teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2ª. ed., 2000.

LAGEMANN, Eugênio. Tributação ótima. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 403-426, out. 2004.

LEE, Robert D.; JOHNSON, Ronald W. **Public Budgeting systems**. 2ª ed., Baltimore: University Park Press, 1977.

LÓPEZ, Andrea; CORRADO, Aníbal. **Indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización en el sector público**: revisión teórica y propuesta para su elaboración. Instituto Nacional de la Administración Pública – INAP, Argentina – Buenos Aires, Junio 2005.

LÓPEZ, Andrea. **La Nueva Gestión Pública**: algunas precisiones para su abordaje conceptual Instituto Nacional de la Administración Pública – INAP, Argentina – Buenos Aires, Junio 2006.

LOURENÇON, Cândido. **O orçamento municipal como elo ligação entre o planejamento operacional e as finanças**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, 2001.

LU, Haoran; FACER, Rex L. Budget Change In Georgia Counties, Examining Patterns and Practices. **American Review Of Public Administration**, v. 34, n. 1, p. 67-93, March 2004.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico**. 6ª ed., São Paulo: Atlas, 2001.

MARGINSON, David; OGDEN, Stuart. Coping with ambiguity through the budget: the positive effects of budgetary targets on managers' budgeting behaviours. **Accounting, Organizations and Society**. v. 30, p. 435-456, July 2005.

MELO, Luciane Paiva DÁvila. **A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Congresso Nacional**. CD do Enanpad, 2004.

MOBLEY, Willian H.; MEGLINO, Bruce M. A behavioral choice model analysis of the budget allocation behavior of academic deans. **Academy of Management Journal** (pre-1986); v. 20, n. 4, p. 564-572, Dec 1977, ABI/INFORM Global.

MOOJEN, Guilherme. **Orçamento público**: estudo teórico e prático dos Orçamentos Estaduais do Brasil e da América do Norte. Rio de Janeiro: Ed. Financeiras SA, 1959.

MWITA, John Isaac. A systems-based approach to public service quality. **The International Journal of Public Sector Management**, v. 13, n. 1, 2000, p. 19-37. Disponível em [www.emerald-library.com](http://www.emerald-library.com) . Acesso em: 18 julho 2005.

NOWAK, Wojciech A. Budgeting in an open system. **Revista Contabilidade & Finanças - USP**, São Paulo, Edição Especial, p. 95 - 105, 30 junho 2004.

NUNES, Selene Peres; NUNES, Ricardo da Costa. **Instituições orçamentárias: uma agenda para reformas pós Lei de Responsabilidade Fiscal**. Finanças Públicas, V Prêmio do tesouro nacional, Coletânea de monografias. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, DF, 2001.

NUTT, Paul C. Comparing Public and Private Sector Decision-Making Practices. **Journal of Public Administration Research and Theory Advance**. March 30, 2005.

OAG, Office of the Auditor General of Canada. **Auditing of Efficiency – Audit Guide – Parte I**. Trad. Curso de Frances Le Lyceé, 1a ed. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 1993.

OSBORNE, David; GAEBLER Ted. **Reinventando o Governo**. 9ª ed., Brasília: MH Comunicações, 1997.

PACE, Eduardo S. U.; BASSO, Leonardo F.; SILVA, Marcos A. Indicadores de desempenho como direcionadores de valor. **RAC**, v. 7, n. 1, Jan./Mar. 2003, p. 37-65. Disponível em [www.eac.fea.usp.br/congressosp/seminario2/trabalhos/C92.pdf](http://www.eac.fea.usp.br/congressosp/seminario2/trabalhos/C92.pdf). Acesso em: 20 outubro 2005.

PADOVEZE, Clóvis Luís. **Planejamento orçamentário**. São Paulo: Thomson Learning, 2005.

PAYSANT, André. **Finances Publiques**. 5ª ed., Paris: Armand Colin, 1999.

PELLINI, Ana Maria. **Os sistemas de planejamento, execução e controle da gestão pública**. **Revista Contexto**. 4ª ed., 2004. Disponível em [www.ufrgs.br/necon/contexto.htm](http://www.ufrgs.br/necon/contexto.htm). Acesso em: 19 fevereiro 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um Novo Estado**, 1998. Disponível em <http://bresserpereira.org.br/papers/ADM/93onu.pdf>. Acesso em: 18 agosto de 2006.

PUTTOMATTI, Guília da Cunha Fernandes. **Os dois anos de implementação da lei de responsabilidade fiscal no Brasil: avanços e desafios**. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em <https://200.181.15.9/etica/Eventos/CLAD%202002/CLAD-%20Guília%20Puttomatti.PDF> . Acesso em: 23 setembro 2006.

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público: uma abordagem introdutória**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

RIBEIRO, Antônio S. Magalhães. A difícil recuperação financeira dos municípios baianos. **Bahia Análise & Dados**. Salvador, Bahia, vol.11, n. 3, p. 43-45, Dezembro 2001. Disponível em [http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/bahia\\_analise/analise\\_dados/pdf/retros2001/pag\\_43.pdf](http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/bahia_analise/analise_dados/pdf/retros2001/pag_43.pdf). Acesso em 21 agosto 2006.

RUBIN, Marilyn M.; BARTLE, John. **Integrating Gender into Government Budgets: A New Perspective**. *Public Administration Review*. v 65, n 3, May 2005, pp. 259-272. Disponível em

<http://www.ingentaconnect.com/content/bpl/puar/2005/00000065/00000003/art00001>.

Acesso em: 11 janeiro 2006.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Possibilidades de transformações no sistema de planejamento e orçamento no Brasil**. VII Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003. Disponível em: xxxx. Acesso em: 22 novembro de 2006.

RUCKERT, Isabel Noemia; BORSATTO, Maria Luiza; RABELO, Mercedes. **As finanças municipais e os gastos sociais no Rio Grande do Sul — 1995-99**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2002. — (Documentos FEE ; n. 50).

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da *accountability* no Brasil**. CD do Enanpad, 2004.

SALDANHA, Clézio. **E como fica a questão do controle dos serviços públicos no novo gerencialismo?** CD do Enanpad, Campinas, 2001.

SANTOS, Aristeu Jorge dos. **Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal**. Ed. 22, v. 7, n. 4, Jul-Agosto 2001. Disponível em [http://read.adm.ufrgs.br/edicoes/download.php?cod\\_artigo=166&cod\\_edicao=18&autor=Aristeu](http://read.adm.ufrgs.br/edicoes/download.php?cod_artigo=166&cod_edicao=18&autor=Aristeu). Acesso em: 20 abril 2005.

SANTOS, Alba Conceição Marquez dos. **Administração Pública gerencial**. 2003. Disponível em <http://www.scp.rs.gov.br/uploads/AdministracaoPublicaGerencial.pdf>. Acesso em 22 de maio de 2006.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. SANTOS, Carolina Britto Carvalho dos. **Um modelo simples de equilíbrio orçamentário para os Estados: Desenvolvido com base no Estado do Rio Grande do Sul**. 2005. Disponível em [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XPremio/divida/2afdpXPTN/2premio\\_afdp.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XPremio/divida/2afdpXPTN/2premio_afdp.pdf). Acesso em: 12 julho de 2006.

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-Programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

SILVA, Edna L. da; MENEZES, Estara M. **Metodologia da pesquisa e Elaboração de Dissertação**. Florianópolis: Laboratório de ensino a Distância, Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, UFSC, 2001.

SILVA, Isabela Fonte Boa Rosa, SOUSA, Maria da Conceição Sampaio de. **Determinantes do endividamento dos estados brasileiros: Uma análise de dados de painel**. Universidade de Brasília, Departamento de Economia, Textos para discussão n. 29, Novembro de 2002. Disponível em <http://www.unb.br/face/eco/cpe/TD/259Nov02IFontes.pdf>. Acesso em: 12 outubro de 2006.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública: um enfoque na contabilidade municipal**. São Paulo: Atlas, 2001.

SOLÀ, Josep Maria Guinart. **Indicadores de gestión para las entidades públicas**. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración

Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003. Disponível em [www.unpan.xunxorg/intradoc/groups/public/documents/clad1/clad0047601.pdf](http://www.unpan.xunxorg/intradoc/groups/public/documents/clad1/clad0047601.pdf). Acesso em: 22 dezembro 2005.

STN. **Necessidades de financiamento do governo central:** Metodologia de cálculo do superávit primário. 2006. Disponível em [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/mnf\\_gv\\_central.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/mnf_gv_central.pdf). Acesso em: 11 agosto 2006.

TOLEDO JR, Flávio C. de; ROSSI, Sergio Ciqueira. O processo orçamentário municipal à vista da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista do Direito Administrativo**, n. 224, p. 169-182, Jan-jul 2001. Disponível em [http://federativo.bnds.gov.br/bf\\_bancos/estudos/e0001296.pdf](http://federativo.bnds.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001296.pdf). Acesso em: 20 maio 2005.

TOULMIN, Llewlyn M. The Treasure Hunt Budget Search Behavior By Public Employee. **Public Administration Review**. v. 2, n. 48, Mar/Apr 1988, pg. 620-630, ABI/INFORM Global.

TRIBUNAL DE CONTAS. **Manual de Auditoria Governamental**. Bahia, Setembro de 2000. Disponível em [www.tce.ba.gov.br/tceweb/modulos/paginas/manuais/manual\\_auditoria.pdf](http://www.tce.ba.gov.br/tceweb/modulos/paginas/manuais/manual_auditoria.pdf). Acesso em: 09 setembro 2005.

VARELA, Patrícia Siqueira. **Indicadores sociais no processo orçamentário do setor público municipal de saúde** – um estudo de caso. Dissertação apresentada a FEA/USP – Programa de Pós- Graduação em Ciências Contábeis, 2004. Disponível em [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-12062005-230030/-14k](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-12062005-230030/-14k). Acesso em: 11 outubro 2005.

VIEIRA, Eurípides Falcão. Organizações e desempenho: mudança, inovação e comportamento. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**. v. 1, n. 2, Jul/Dez. 2003. Disponível em [http://.gestaoorg.dca.ufpe.br/GESTORORG\\_2003](http://.gestaoorg.dca.ufpe.br/GESTORORG_2003). Acesso em: 11 maio 2005.

Sites consultados:

[www.nutep.ea.ufrgs.br/pesquisas/munis2.htm](http://www.nutep.ea.ufrgs.br/pesquisas/munis2.htm)

[www.federativo.bndes.gov.br](http://www.federativo.bndes.gov.br)

[www.sefaz.se.gov.br](http://www.sefaz.se.gov.br)

[www.tce.rs.gov.br](http://www.tce.rs.gov.br)

[www.tce.ba.gov.br](http://www.tce.ba.gov.br)

[www.fee.rs.gov.br](http://www.fee.rs.gov.br)

[www.famurs.com.br](http://www.famurs.com.br)

[www.fgv.com.br](http://www.fgv.com.br)

[www.nicb.ufsc.br](http://www.nicb.ufsc.br)

[www.datagerais.mg.gov.br/int\\_imrs\\_gestao.php](http://www.datagerais.mg.gov.br/int_imrs_gestao.php)

[http://www.apremerj.org.br/005/00502001.asp?ttCD\\_CHAVE=4501](http://www.apremerj.org.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=4501)

## APÊNDICE A: Listagem dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul

Relacionam-se neste apêndice, os municípios que fazem parte da amostra da pesquisa, observando dados do *site* do IBGE e aos critérios metodológicos estabelecidos no capítulo 3 para a formação desta amostra:

MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL		
Aceguá	Barra do Guarita	Campestre da Serra
Água Santa	Barra do Quaraí	Campina das Missões
Agudo	Barra do Ribeiro	Campinas do Sul
Ajuricaba	Barra do Rio Azul	Campo Bom
Alecrim	Barra Funda	Campo Novo
Alegrete	Barracão	Campos Borges
Alegria	Barros Cassal	Candelária
Almirante Tamandaré do Sul	Benjamin Constant do Sul	Cândido Godói
Alpestre	Bento Gonçalves	Candiota
Alto Alegre	Boa Vista das Missões	Canela
Alto Feliz	Boa Vista do Buricá	Canguçu
Alvorada	Boa Vista do Cadeado	Canoas
Amaral Ferrador	Boa Vista do Inera	Canudos do Vale
Ametista do Sul	Boa Vista do Sul	Capão Bonito do Sul
André da Rocha	Bom Jesus	Capão da Canoa
Anta Gorda	Bom Princípio	Capão do Cipó
Antônio Prado	Bom Progresso	Capão do Leão
Arambaré	Bom Retiro do Sul	Capela de Santana
Araricá	Boqueirão do Leão	Capitão
Aratiba	Bossoroca	Capivari do Sul
Arroio do Meio	Bozano	Caraá
Arroio do Padre	Braga	Carazinho
Arroio do Sal	Brochier	Carlos Barbosa
Arroio do Tigre	Butiá	Carlos Gomes
Arroio dos Ratos	Caçapava do Sul	Casca
Arroio Grande	Cacequi	Caseiros
Arvorezinha	Cachoeira do Sul	Catuípe
Augusto Pestana	Cachoeirinha	Caxias do Sul
Áurea	Cacique Doble	Centenário
Bagé	Caibaté	Cerrito
Balneário Pinhal	Caiçara	Cerro Branco
Barão	Camaquã	Cerro Grande
Barão de Cotegipe	Camargo	Cerro Grande do Sul
Barão do Triunfo	Cambará do Sul	Cerro Largo
Chapada	Espumoso	Imigrante
Charqueadas	Estação	Independência
Charrua	Estância Velha	Inhacorá
Chiapeta	Esteio	Ipê
Chuí	Estrela	Ipiranga do Sul
Chuívisca	Estrela Velha	Iraí
Cidreira	Eugênio de Castro	Itaara
Ciríaco	Fagundes Varela	Itacurubi
Colinas	Farroupilha	Itapuca

Colorado	Faxinal do Soturno	Itaqui
Condor	Faxinalzinho	Itati
Constantina	Fazenda Vilanova	Itatiba do Sul
Coqueiro Baixo	Feliz	Ivorá
Coqueiros do Sul	Flores da Cunha	Ivoti
Coronel Barros	Floriano Peixoto	Jaboticaba
Coronel Bicaco	Fontoura Xavier	Jacuizinho
Coronel Pilar	Formigueiro	Jacutinga
Cotiporã	Forquetinha	Jaguarão
Coxilha	Fortaleza dos Valos	Jaguari
Crissiumal	Frederico Westphalen	Jaquirana
Cristal	Garibaldi	Jari
Cristal do Sul	Garruchos	Jóia
Cruz Alta	Gaurama	Júlio de Castilhos
Cruzaltense	General Câmara	Lagoa Bonita do Sul
Cruzeiro do Sul	Gentil	Lagoa dos Três Cantos
David Canabarro	Getúlio Vargas	Lagoa Vermelha
Derrubadas	Giruá	Lagoão
Dezesseis de Novembro	Glorinha	Lajeado
Dilermando de Aguiar	Gramado	Lajeado do Bugre
Dois Irmãos	Gramado dos Loureiros	Lavras do Sul
Dois Irmãos das Missões	Gramado Xavier	Liberato Salzano
Dois Lajeados	Gravataí	Lindolfo Collor
Dom Feliciano	Guabiju	Linha Nova
Dom Pedrito	Guaíba	Maçambará
Dom Pedro de Alcântara	Guaporé	Machadinho
Dona Francisca	Guarani das Missões	Mampituba
Doutor Maurício Cardoso	Harmonia	Manoel Viana
Doutor Ricardo	Herval	Maquiné
Eldorado do Sul	Herveiras	Maratá
Encantado	Horizontina	Marau
Encruzilhada do Sul	Hulha Negra	Marcelino Ramos
Engenho Velho	Humaitá	Mariana Pimentel
Entre Rios do Sul	Ibarama	Mariano Moro
Entre-ijuís	Ibiaçá	Marques de Souza
Erebango	Ibiraiaras	Mata
Erechim	Ibirapuitã	Mato Castelhano
Ernestina	Ibirubá	Mato Leitão
Erval Grande	Igrejinha	Mato Queimado
Erval Seco	Ijuí	Maximiliano de Almeida
Esmeralda	Ilópolis	Minas do Leão
Esperança do Sul	Imbé	Miraguaí

Montauri	Pinhal da Serra	Santiago
Monte Alegre dos Campos	Pinhal Grande	Santo Ângelo
Monte Belo do Sul	Pinheirinho do Vale	Santo Antônio da Patrulha
Montenegro	Pinheiro Machado	Santo Antônio das Missões
Mormaço	Pirapó	Santo Antônio do Palma
Morrinhos do Sul	Piratini	Santo Antônio do Planalto
Morro Redondo	Planalto	Santo Augusto
Morro Reuter	Poço das Antas	Santo Cristo
Mostardas	Pontão	Santo Expedito do Sul
Muçum	Ponte Preta	São Borja
Muitos Capões	Portão	São Domingos do Sul
Muliterno	Porto Alegre	São Francisco de Assis
Não-Me-Toque	Porto Lucena	São Francisco de Paula
Nicolau Vergueiro	Porto Mauá	São Gabriel
Nonoai	Porto Vera Cruz	São Jerônimo

Nova Alvorada	Porto Xavier	São João da Urtiga
Nova Araçá	Pouso Novo	São João do Polêsine
Nova Bassano	Presidente Lucena	São Jorge
Nova Boa Vista	Progresso	São José das Missões
Nova Bréscea	Protásio Alves	São José do Herval
Nova Candelária	Putinga	São José do Hortêncio
Nova Esperança do Sul	Quaraí	São José do Inhacorá
Nova Hartz	Quatro Irmãos	São José do Norte
Nova Pádua	Quevedos	São José do Ouro
Nova Palma	Quinze de Novembro	São José do Sul
Nova Petrópolis	Redentora	São José dos Ausentes
Nova Prata	Relvado	São Leopoldo
Nova Ramada	Restinga Seca	São Lourenço do Sul
Nova Roma do Sul	Rio dos Índios	São Luiz Gonzaga
Nova Santa Rita	Rio Grande	São Marcos
Novo Barreiro	Rio Pardo	São Martinho
Novo Cabrais	Riozinho	São Martinho da Serra
Novo Hamburgo	Roca Sales	São Miguel das Missões
Novo Machado	Rodeio Bonito	São Nicolau
Novo Tiradentes	Rolador	São Paulo das Missões
Novo Xingu	Rolante	São Pedro da Serra
Osório	Ronda Alta	São Pedro das Missões
Paim Filho	Rondinha	São Pedro do Butiá
Palmares do Sul	Roque Gonzales	São Pedro do Sul
Palmeira das Missões	Rosário do Sul	São Sebastião do Caí
Palmitinho	Sagrada Família	São Sepé
Panambi	Saldanha Marinho	São Valentim
Pantano Grande	Salto do Jacuí	São Valentim do Sul
Paráí	Salvador das Missões	São Valério do Sul
Paraíso do Sul	Salvador do Sul	São Vendelino
Parei Novo	Sananduva	São Vicente do Sul
Parobé	Santa Bárbara do Sul	Sapiranga
Passa Sete	Santa Cecília do Sul	Sapucaia do Sul
Passo do Sobrado	Santa Clara do Sul	Sarandi
Passo Fundo	Santa Cruz do Sul	Seberi
Paulo Bento	Santa Margarida do Sul	Sede Nova
Paverama	Santa Maria	Segredo
Pedras Altas	Santa Maria do Herval	Selbach
Pedro Osório	Santa Rosa	Senador Salgado Filho
Pejuçara	Santa Tereza	Sentinela do Sul
Pelotas	Santa Vitória do Palmar	Serafina Corrêa
Picada Café	Santana da Boa Vista	Sério
Pinhal	Santana do Livramento	Sertão
Sertão Santana	Três Cachoeiras	Vera Cruz
Sete de Setembro	Três Coroas	Veranópolis
Severiano de Almeida	Três de Maio	Vespasiano Correa
Silveira Martins	Três Forquilhas	Viadutos
Sinimbu	Três Palmeiras	Viamão
Sobradinho	Três Passos	Vicente Dutra
Soledade	Trindade do Sul	Victor Graeff
Tabaí	Triunfo	Vila Flores
Tapejara	Tucunduva	Vila Lângaro
Tapera	Tunas	Vila Maria
Tapes	Tupanci do Sul	Vila Nova do Sul
Taquara	Tupanciretã	Vista Alegre
Taquari	Tupandi	Vista Alegre do Prata
Taquaruçu do Sul	Tuparendi	Vista Gaúcha
Tavares	Turuçu	Vitória das Missões

Tenente Portela	Ubiretama	Westfalia
Terra de Areia	União da Serra	Xangri-lá
Teutônia	Unistalda	
Tio Hugo	Uruguaiana	
Tiradentes do Sul	Vacaria	
Toropi	Vale do Sol	
Torres	Vale Real	
Tramandaí	Vale Verde	
Travesseiro	Vanini	
Três Arroios	Venâncio Aires	

Legenda:



Municípios excluídos da população conforme estabelecido no capítulo 3, seção 3.2.

## APÊNDICE B: Listagem dos indicadores de desempenho

Relacionam-se neste apêndice, os indicadores de desempenho orçamentários discutidos e apresentados no capítulo 2, na seção 2.3:

Nome do indicador	Equação	Autores
Indicador da execução orçamentária	$IEO = RR/ RP$	Kohama (2000), Lourençon (2001) e Andrade (2002).
	$IEO = RCtR/ RCpR$	Riani (2002)
	$IEO = DCtR/ DCpR$	Riani (2002)
Indicador de execução acumulado	$IEA = EA/ DAA$	Izaac Filho (2002)
	$IEA = LA/ EA$	Izaac Filho (2002)
	$IEA = PA/ LA$	Izaac Filho (2002)
Indicador de execução no tempo	$IET = EM/ EA$	Izaac Filho (2002)
	$IET = LM/ LA$	Izaac Filho (2002)
	$IET = PM/ PA$	Izaac Filho (2002)
Indicador da execução orçamentária corrente	$IEOC = RCR/ DCR$	Campello (2003), Ruckert, Borsatto e Rabelo (2002).
Quociente Execução orçamentária	$QEO = ROA/ ROP$	Kohama (2000)
Índice de comportamento da arrecadação	$ICA = ROA/ ROP$	Andrade (2002)
Acerto nas receitas	$AR = ROA/ ROP$	Campello (2003)
Indicador de créditos adicionais	$ICA = CAA/ OI$	Dalla Vecchia (1999)

Indicador da execução orçamentária	$IEO = (Ro - Rr) - (Do - Dr)$	Lourençon (2001)
Indicador da receita realizada	$IRR = RR / populacao$	Knowles, Leighton e Stinson, (1997); Ruckert, Borsatto e Rabelo (2002); BNDES (2005); Datagerais, (2006); Nicb/UFSC (2006)
Indicador da realização da receita orçamentária	$IRRO = RTR / RTO$	Secretaria da Fazenda Estadual do Sergipe, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo.
Indicador receita FPM	$IRFPM = RFPM / populacao$	Ruckert, Borsatto e Rabelo (2002); Nicb/UFSC (2005); Datagerais (2006)
Indicador de transferências	$IT = TM / PIBlocal$	López e Corrado (2005)
Indicador do Imposto sobre Circulação de Mercadorias	$IICM = RICM / RTrA$	Riani (2002)
Indicador do Imposto sobre Circulação de Mercadorias	$IICM = RICM / populacao$	NICB/UFSC (2005)
Indicador de Retorno do Imposto sobre Circulação de Mercadorias	$IRICM = RRICM / RRT$	Ruckert, Borsatto e Rabelo (2002)
Indicador da Receita Tributária	$IRT = RTrR / populacao$	Riani (2002)
Indicador da Receita Tributária	$IRT = RTrR (individual) / populacao$	Campello (2003)
Indicador da Receita Tributária	$IRT = RTrR / RTR$	Ruckert, Borsatto e Rabelo (2002)
Indicador da Realização da Receita Tributária	$IRRT = RTR / PIBl$	López e Corrado (2005)
Indicador da Dívida Fundada	$DP = DFa / PIBl$	López e Corrado (2005)
Quociente da Dívida Fundada	$QDF = DF / RLR$	Kohama (2000)
Quociente da Dívida Fundada	$QDF = OC / RLR$	Kohama (2000)
Indicador da Dívida Fundada	$IDF = OC / RD$	Riani (2002)

Indicador da Dívida Fundada	$IDF = DF / DT$	Riani (2002), Andrade (2002)
Indicador da Dívida Fundada	$IDF = DF / populacao$	Ruckert, Borsatto e Rabelo (2002)
Indicador de Investimentos	$II = IR / DCR$	Riani (2002)
Indicador de Investimentos	$II = IEx / DTR$	Ruckert, Borsatto e Rabelo (2002)
Indicador de Investimentos	$II = IEx / PIBlocal$	López e Corrado (2005)
Indicador de Investimentos	$II = IEx / Pop$	NIBC/UFSC (2006)
Indicador de Utilização de Créditos Adicionais	$IUCA = CAA / DFx$	Dalla Vecchia (1999)
Indicador de Utilização de Créditos Adicionais	$IUCA = CAA / DE$	Dalla Vecchia (1999)
Indicador de desempenho econômico-tributário	$IDET = Rp + ICM / FPM$	Datagerais (2006)
Indicador de transferências constitucionais	$ITC = TC / PIBlocal$	Nicb/UFSC (2006)

APÊNDICE C: Relatório para coleta das informações contábeis

Foram enviados aos municípios<sup>34</sup> que não disponibilizaram os dados dos exercícios em análise junto à base do TCE/RS os seguintes formulários:

Receita orçamentária prevista

<b>RECEITA CORRENTE</b>					
<b>IMPOSTOS</b>			<b>TAXAS</b>		<b>CONTRIBUIÇÃO MELHORIA</b>
<b>IPU</b>	<b>ITBI</b>	<b>ISS</b>	<b>PODER POLÍCIA</b>	<b>PREST. SERVIÇO</b>	
<b>R\$</b>	<b>R\$</b>	<b>R\$</b>	<b>R\$</b>	<b>R\$</b>	<b>R\$</b>
<b>TOTAL REC TRIBUTÁRIA</b>	R\$				
<b>REC CONTRIBUIÇÕES</b>	R\$				
<b>REC PATRIMONIAL</b>	R\$				
<b>REC AGROPECUÁRIA</b>	R\$				
<b>RECEITA INDUSTRIAL</b>	R\$				
<b>RECEITA SERVIÇOS</b>	R\$				
<b>TRANSFERÊNCIAS CORRENTES</b>	R\$				
<b>OUTRAS RECEITAS CORRENTES</b>	R\$				
<b>TOTAL RECEITA CORRENTE PREVISTA</b>	R\$				
<b>RECEITA CAPITAL</b>					
<b>OPERAÇÕES CRÉDITO</b>	R\$				
<b>ALIENAÇÕES DE CRÉDITO</b>	R\$				
<b>AMORTIZAÇÕES</b>	R\$				
<b>TRANSFERÊNCIA DE CAPITAL</b>	R\$				
<b>OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL</b>	R\$				
<b>TOTAL RECEITA CAPITAL PREVISTA</b>	R\$				

<sup>34</sup> Ver capítulo 4

## Receita orçamentária arrecadada

<b>RECEITA CORRENTE</b>					
<i>IMPOSTOS</i>			<i>TAXAS</i>		<i>CONTRIBUIÇÃO MELHORIA</i>
<i>IPTU</i>	<i>ITBI</i>	<i>ISS</i>	<i>PODER POLÍCIA</i>	<i>PREST. SERVIÇO</i>	
<i>R\$</i>	<i>R\$</i>	<i>R\$</i>	<i>R\$</i>	<i>R\$</i>	<i>R\$</i>
<b>TOTAL REC TRIBUTÁRIA</b>	<i>R\$</i>				
<b>RECEITA CONTRIBUIÇÕES</b>	<i>R\$</i>				
<b>REC PATRIMONIAL</b>	<i>R\$</i>				
<b>RECEITA AGROPECUÁRIA</b>	<i>R\$</i>				
<b>RECEITA INDUSTRIAL</b>	<i>R\$</i>				
<b>RECEITA SERVIÇOS</b>	<i>R\$</i>				
<b>TRANSFERÊNCIAS CORRENTES</b>	<i>R\$</i>				
<b>OUTRAS RECEITAS CORRENTES</b>	<i>R\$</i>				
<b>TOTAL RECEITA CORRENTE ARRECADADA</b>	<i>R\$</i>				
<b>RECEITA CAPITAL</b>					
<b>OPERAÇÕES CRÉDITO</b>	<i>R\$</i>				
<b>ALIENAÇÕES DE CRÉDITO</b>	<i>R\$</i>				
<b>AMORTIZAÇÕES</b>	<i>R\$</i>				
<b>TRANSFERÊNCIA DE CAPITAL</b>	<i>R\$</i>				
<b>OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL</b>	<i>R\$</i>				
<b>TOTAL RECEITA CAPITAL ARRECADADA</b>	<i>R\$</i>				

## Receita com ICMS

<b>Repasse ICMS</b>	
1997	R\$
1998	R\$
1999	R\$
2000	R\$
2001	R\$
2002	R\$
2003	R\$
2004	R\$

## Créditos adicionais anuais

	<b>Suplementares</b>	<b>Especiais</b>	<b>Extraordinários</b>
1997			
1998			
1999			
2000			
2001			
2002			
2003			
2004			

## Despesa orçamentária fixada de 1997 a 2001

<b>DESPESA CORRENTE</b>				
<i>PESSOAL-ELEMENTO</i>	<i>MATERIAL DE CONSUMO</i>	<i>SERV. TERCEIRIZ. E ENCARGOS</i>	<i>DIVERSAS</i>	<i>TRANSFERÊNCIAS</i>
R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
<b>TOTAL DESPESA CORRENTE FIXADA</b>		R\$		
<b>DESPESA DE CAPITAL</b>				
<i>INVESTIMENTOS</i>	<i>INVERSÕES FINANCEIRAS</i>	<i>TRANSFERÊNCIAS</i>		
R\$	R\$	R\$		
<b>TOTAL DESPESA CAPITAL FIXADA</b>		R\$		

## Despesa orçamentária realizada de 1997 a 2001

<b>DESPESA CORRENTE</b>				
<i>PESSOAL- ELEMENTO</i>	<i>MATERIAL DE CONSUMO</i>	<i>SERV. TERCEIRIZ. E ENCARGOS</i>	<i>DIVERSAS</i>	<i>TRANSFERÊNCIAS</i>
R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
<b>TOTAL DESPESA CORRENTE REALIZADA</b>		R\$		
<b>DESPESA DE CAPITAL</b>				
<i>INVESTIMENTOS</i>	<i>INVERSÕES FINANCEIRAS</i>	<i>TRANSFERÊNCIAS</i>		
R\$	R\$	R\$		
<b>TOTAL DESPESA CAPITAL REALIZADA</b>		R\$		

## Despesa orçamentária fixada de 2002 a 2004

<b>DESPESA CORRENTE</b>			
<i>PESSOAL E ENCARGOS S.</i>	<i>JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA</i>	<i>OUTRAS DESPESAS CORRENTES</i>	
R\$	R\$	R\$	
<b>TOTAL DESPESA CORRENTE FIXADA</b>		R\$	
<b>DESPESA DE CAPITAL</b>			
<i>INVESTIMENTOS</i>	<i>INVERSÕES FINANCEIRAS</i>	<i>AMORTIZAÇÕES DA DÍVIDA</i>	
R\$	R\$	R\$	
<i>RESERVAS DE CONTINGÊNCIA</i>		R\$	
<b>TOTAL DESPESA CAPITAL FIXADA</b>		R\$	

## Despesa orçamentária realizada de 2002 a 2004

<b>DESPESA CORRENTE</b>			
<i>PESSOAL E ENCARGOS S.</i>	<i>JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA</i>	<i>OUTRAS DESPESAS CORRENTES</i>	
R\$	R\$	R\$	
<b>TOTAL DESPESA CORRENTE REALIZADA</b>		R\$	
<b>DESPESA DE CAPITAL</b>			
<i>INVESTIMENTOS</i>	<i>INVERSÕES FINANCEIRAS</i>	<i>AMORTIZAÇÕES DA DÍVIDA</i>	
R\$	R\$	R\$	
<i>RESERVAS DE CONTINGÊNCIA</i>		R\$	
<b>TOTAL DESPESA CAPITAL REALIZADA</b>		R\$	