



Octubre 2017 - ISSN: 1988-7833

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Michel Richard Costa de Quadros¹
Nelson Guilherme Machado Pinto²

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Michel Richard Costa de Quadros y Nelson Guilherme Machado Pinto, (2017): "A lei de responsabilidade fiscal no Brasil: uma análise das evidências empíricas", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (octubre-diciembre 2017). En línea: <http://www.eumed.net/rev/cccs/2017/04/responsabilidade-fiscal-brasil.html>

Resumo: O objetivo deste trabalho consiste em analisar as evidências empíricas de estudos sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil, verificando o comportamento dessa temática nas diversas regiões do país. Além disso, foram analisadas questões relacionadas ao panorama desses estudos a fim de verificar em quais pontos os trabalhos futuros desse tema podem vir a avançar. A partir da análise dos estudos publicados dentro da temática nota-se a existência de alguns pontos que não são aprofundados e que podem avançar por meio de estudos futuros. Dentre esses pontos estão: explorar métodos pouco utilizados nessa temática como regressão quantílica, testes estatísticos de diferença de média e análise envoltória de dados, além disso, explorar a temática em regiões do país pouco estudadas e aplicar estudos de casos em prefeituras municipais para o estudo ser analisado com maior profundidade.

Palavras-chave: Administração Pública; Gestão Municipal; Lei de Responsabilidade Fiscal; Transparência; Governança.

LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN BRASIL: UN ANÁLISIS DE LAS EVIDENCIAS EMPÍRICAS

Resumen: El objetivo de este trabajo consiste en analizar las evidencias empíricas de estudios sobre la Ley de Responsabilidad Fiscal en Brasil, verificando el comportamiento de esta temática en las diversas regiones del país. Además, se analizaron cuestiones relacionadas con el panorama de estos estudios para verificar en qué puntos podrían avanzar los trabajos futuros de este tema. A partir del análisis de los estudios publicados dentro de la temática se nota la existencia de algunos puntos que no se profundizan y que pueden avanzar por medio de estudios futuros. Entre estos puntos están: explorar métodos poco utilizados en esta temática como regresión cuantitativa, pruebas estadísticas de diferencia de promedio y análisis envoltorio de datos, además, explorar la temática en regiones del país poco estudiadas y aplicar estudios de casos en prefecturas municipales para el estudio. Se analiza con mayor profundidad.

Palabras clave: Administración Pública; Gestión municipal; Ley de Responsabilidad Fiscal; Transparência; Governança.

¹ Acadêmico em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: michelrichardcosta_@hotmail.com

² Professor Adjunto do Departamento de Administração da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas (PPGOP) da UFSM e Doutor em Administração pela UFSM. E-mail: nelguimachado@hotmail.com

THE FISCAL RESPONSIBILITY LAW IN BRAZIL: AN ANALYSIS OF EMPIRICAL EVIDENCE

Abstract: *The objective of this work is to analyze the empirical evidence of studies on the Fiscal Responsibility Law in Brazil, verifying the behavior of this issue in the different regions of the country. In addition, questions related to the panorama of these studies were analyzed in order to verify in which points the future works of this theme can advance. From the analysis of the studies published within the thematic, it is noted the existence of some points that are not deepened and that can advance through future studies. Among these points are: to explore methods that are not widely used in this subject, such as quantile regression, statistical tests of mean difference and data analysis, and to explore the subject in poorly studied regions of the country and to apply case studies in municipal municipalities for the study be analyzed in greater depth.*

Keywords: *Public Administration; Municipal Management; Fiscal Responsibility Law. Transparency; Governance.*

1 Introdução

O planejamento fiscal tornando-se cada vez mais importante na gestão pública, de maneira que os gestores sentem-se na obrigação de tomarem decisões baseados em princípios não só éticos, como também responsáveis, tendo em vista o equilíbrio da máquina pública. Com isso, busca-se coibir não só o endividamento do setor público, como também preservar a saúde financeira das instituições públicas.

Um dos artifícios de maior controle e responsabilidade fiscal na Administração Pública no Brasil é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, e sancionada pelo então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em quatro de maio de 2000 e publicada no Diário Oficial da União (DOU) no dia posterior à sua sanção. A intitulada LRF veio ao encontro da necessidade de se criar limites ao endividamento público, que é verificado no caso das receitas não serem suficientes para cobrir as despesas do mesmo período.

A LRF é uma ferramenta importante de gestão pública, e traz benefícios para a população no geral, visto que permite um maior controle, fiscalização e participação da sociedade no momento de elaborar políticas públicas para o município. Isso tudo, somado ao princípio da transparência, torna a administração pública mais ética e capaz de suprir as necessidades da população como um todo.

Além disso, a LRF não veio só com o objetivo de trazer e estabelecer um senso maior de responsabilidade, mas também de tornar possíveis as condições e requisitos para um exercício responsável da gestão financeira. Ademais, a LRF busca trazer uma saúde financeira de longo prazo para a administração pública, que permita aos futuros gestores poderem trabalhar e gerir ações com recursos à sua disposição (KOHAMA, 2014).

Dessa maneira, o objetivo deste trabalho consiste em analisar as evidências empíricas de estudos sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil, verificando o comportamento dessa temática nas diversas regiões do país. Além disso, foram analisadas questões relacionadas ao panorama desses estudos a fim de verificar em quais pontos os trabalhos futuros desse tema podem vir a avançar.

A fim de atingir esses objetivos, o presente artigo está estruturado, além desta introdução, em quatro seções. Na segunda seção, é apresentado o referencial teórico; na seção seguinte, os procedimentos metodológicos utilizados; na quarta seção, os resultados são analisados e discutidos e, por último, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

2 Referencial Teórico

2.1 Gestão Pública Municipal

No Brasil existem aproximadamente 5.570 municípios, com a promulgação da CF-88, o município alcançou maior autonomia e responsabilidade, com maior ênfase nas necessidades atuais de seus cidadãos e com efeitos que alcançam além de suas fronteiras. Nesse sentido, para Campello (2000) o município deve ser entendido como o espaço físico onde realmente

são implementadas todas as ações, além de ser onde ocorre a produção de bens e serviços e a circulação de mercadorias. Além disso, por estar mais próximo dos problemas e estar mais disponível ao controle da sociedade, o poder local mostra-se mais preparado e adequado para atender às demandas sociais da população.

Os municípios são a última divisão física territorial da organização federativa, e a instância mais “próxima” da população. Em consequência disso, os poderes municipais devem ser voltados na preocupação com a igualdade de tratamento entre as áreas rurais e urbanas que estão sob sua jurisdição, promovendo a economia e administração municipal com equidade social (BRUDEKI, 2007).

A função do Estado é servir à sociedade de forma ágil e eficiente, de maneira que sejam resolvidos questões do cotidiano do cidadão. Em meio a isso, a sociedade deseja uma administração pública voltada para resultados, porém para isso é necessário primeiro que a administração municipal pense quais resultados pretende alcançar, e depois defina seu plano de ação para tal (BRUDEKI, 2007).

O prefeito na administração pública exerce poder de chefia e tem em seu poder o uso das prerrogativas inerentes aos chefes do Executivo: iniciativa de lei, poder de sancionar, promulgar e publicar leis, veto, nomear e exonerar secretários municipais. Além disso, cabe a si muitas outras atribuições descritas na Lei Orgânica (ROSA, 2009).

A lei orgânica municipal é uma lei em sentido formal e material, e tem como funções ordenar, regular e direcionar o cotidiano coletivo no município, de maneira que os seus habitantes sejam alcançados por uma prestação de serviços eficiente e capaz de suprir as necessidades. Na lei orgânica estão contidos direitos e deveres dos cidadãos que a ela não pode contrariar a Constituição Federal e estadual, nem as leis federais e municipais. Cada município tem autonomia para criar sua própria Lei Orgânica, e o prefeito (chefe do executivo) é quem se encarrega de fazer essa lei ser cumprida, sempre observado e fiscalizado pela câmara de vereadores (poder legislativo) (BRUDEKI, 2007).

Segundo Preste e Cerqueira-Adão (2015), bons gestores públicos são pessoas com habilidades e temperamento necessários para organizar, motivar e orientar ações das demais pessoas que sejam ou não parte da administração municipal, mas que auxiliem na criação e execução de objetivos que visem satisfazer as necessidades da população. Nessa perspectiva que o prefeito se encontra, pois cabe a ele nomear os secretários municipais.

Em relação à sua estrutura administrativa, o poder municipal geralmente adota o tipo funcional, ou seja, dividido em Secretarias, Departamentos, Divisões e Seções, que se tornam responsáveis por um conjunto de atividades e tarefas com alguma semelhança funcional. Essa estrutura mostra-se mais efetiva quando sujeita ao modelo burocrático de administração, modelo o qual as administrações públicas estão submetidas (CAMPELLO, 2000).

O administrador financeiro municipal enfrenta diversas situações de pressão, onde dispõe de informações incompletas e não confiáveis, que estão ainda sujeitos às incertezas que a economia e seu reflexo causam. Em meio à isso, Campello (2010) afirma que é uma necessidade básica de trabalho a criação e desenvolvimento de instrumentos e procedimentos eficazes que ajudem na tomada de decisão, tornando esta a mais coerente e que seja capaz de atender às necessidades e demandas do município.

Por meio da evolução histórica, é possível perceber, que os municípios estão concentrando maior responsabilidade pela atuação governamental. Alguns exemplos são percebidos na saúde (por meio de regimes de gestão plena e semiplena), educação (através do processo de municipalização) e política habitacional. A tendência dos municípios agregarem atividades que geralmente eram de responsabilidade dos estados e da União deve manter-se ou aumentar, devido especialmente à exaustão do modelo centralizado e da carência econômica das outras esferas governamentais anteriormente citadas (CAMPELLO, 2000).

Para uma administração municipal eficiente, a transparência é inerente. Nesse sentido, a base para a transparência é a disponibilidade de informações relativas à gestão dos serviços públicos. Além disso, é importante que a administração municipal seja encarada como um processo contínuo, no qual as ações visando a melhoria das condições para a população é o objetivo principal (BRUDEKI, 2007).

Na dimensão das receitas, é necessário criar mecanismos adequados para que o município arrecade as receitas que são de seu direito por lei. Nessa sentido, são discutidos métodos na busca de maior eficiência na estrutura e os procedimentos fazendários, de forma que o fluxo de recursos seja crescente. Já na dimensão das despesas, é ressaltada a necessidade de dispor de meios para que haja um controle das despesas desde o momento

em que fazem parte apenas de um plano de governo, até o momento de sua execução propriamente dita (CAMPELLO, 2000).

Em meio às receitas e despesas e seu controle e execução, a administração pública (na qual a administração municipal está inserida) passa por profundas modificações, segundo Alves (2011). Essas modificações dizem respeito também à maneiras de permitir à administração pública uma maior eficiência e eficácia na sua execução, de forma que haja viabilidade na prestação de serviços e não ocorra situações como um administrador público entregar ao seu sucessor uma situação financeira carente de recursos. Em meio a isso, essas mudanças encontraram sustentação na aprovação da Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal

Sancionada pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, a Lei Complementar N° 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas, direcionadas para a responsabilidade na gestão pública e estabelece alguns termos e normas, visando um equilíbrio na administração. Segundo Matias-Pereira (2007) a Lei de Responsabilidade Fiscal é um código de conduta para os administradores públicos na gestão das finanças públicas de todo o país, que passa a valer para os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) nas três esferas de governo (níveis federal, estadual e municipal). Visa melhorar a administração das contas públicas no Brasil e com elas os governantes passarão a ter um maior comprometimento com orçamento e metas, que deverão ser apresentadas e aprovadas pelo respectivo poder Legislativo.

O endividamento do setor público é verificado quando as receitas são insuficientes para cobrir as despesas, e essa situação de déficit, segundo Linhares *et al.* (2012), predominou por muito tempo na administração pública. Contudo, a partir da CF-88 mecanismos foram criados visando reverter essa situação, visto que governos sucessivamente acumulavam déficits, tornando-se assim um problema de governo e de estado. A lei ainda proíbe o aumento das despesas com pessoal nos 180 dias que antecedem o final do mandato (MARTINS, 2010).

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada e justificada como um programa de estabilização fiscal, sendo que seu contexto econômico está ligado aos códigos de boas práticas de gestão espalhados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que incluiu essa e outras exigências como condição para conceder empréstimos ao Brasil (ARAÚJO *et al.* 2014). Ademais, a LRF surgiu num contexto de reforma da estrutura estatal, onde a ideia é substituir a administração burocrática e engessada por uma que preze pela eficiência na prestação dos serviços pelo Estado.

A lei fixa limites para despesas com pessoal, para dívida pública e ainda determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas. A partir disso, segundo a LRF, nenhum governante pode criar uma nova despesa continuada (por mais de 2 anos) sem indicar sua fonte de receitas ou reduzir outras despesas já existentes (MATIAS-PEREIRA, 2007).

O propósito dessa lei é elevar o grau de transparência na gestão do gasto público, permitindo que os mecanismos de mercado e o processo político sirvam como instrumento de controle e até mesmo punição para os governantes que não agirem de acordo com as premissas da lei. Ao mesmo tempo, espera-se que os bons gestores sejam premiados com reconhecimento da sociedade e do mercado, assim como que estes tenham maior acesso a crédito (MATIAS-PEREIRA, 2007).

A gestão financeira pública depende, além do cumprimento das normas prescritas na LRF, do comportamento ético e competente dos gestores e da participação ativa dos gestores e da participação ativa da sociedade. Só a partir disso é que poderá ser visada uma administração pública mais eficiente e que permita uma nação mais igualitária e justa (MELO *et al.*, 2007).

A LRF cria mecanismos norteadores capazes de trazer grandes avanços na política de planejamento brasileira, trazendo um elo entre orçamento, programação financeira e fluxo de caixa. Além disso, pode ser considerado um instrumento de acompanhamento e avaliação em relação ao que foi planejado e orçado e realmente empenhado, evidenciando assim novas visões de como trabalhar com os recursos públicos nos níveis de União, estados e municípios (GERICK; CLEMENTE, 2010).

A promulgação da LRF, segundo Linhares *et al.* (2012), teve em suas principais causas a criação de meios de controlar a dívida pública brasileira. A sustentabilidade da LRF se

encontra no planejamento do governo, na responsabilização, transparência e controle por parte dos entes envolvidos na administração pública, isto é, a sociedade no geral.

A aprovação da LRF exigiu a adequação dos gestores aos seus princípios, buscando assim estabelecer normas nas finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal dos entes da administração pública. Isso exigiu e exige, segundo Santos e Alves (2007), novas competências dos gestores públicos para o gerenciamento dos órgãos públicos.

Além disso, para Martins (2010), a contabilidade pública alcançou uma maior importância e valorização. O objetivo da LRF é fornecer aos gestores informações atualizadas e corretas, afim de que a tomada de decisão tenha um embasamento maior, trazendo assim melhoras para as contas públicas no Brasil.

Diante desse contexto, Martins (2010) afirma que a Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser dividida em quatro princípios: planejamento, transparência, controle e responsabilização. Na fase de planejamento que serão firmadas as metas, limites e situações para o uso de receitas e realização das despesas. E é neste princípio que se insere três importantes fatores da LRF: o Plano Plurianual (PPA), a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Segundo Santos e Alves (2007), a LRF direciona aos municípios um espírito inovador de gestão responsável, onde não se admite mais o déficit causado pela superestimação da receita no orçamento. Além disso, os ajustes financeiros e orçamentários sofreram um impacto relevante, visto que as distorções evidenciadas na elaboração das receitas acabavam comprometendo o desempenho real das finanças públicas.

A LRF estipulou um limite superior para gastos com pessoal, em 60% da receita corrente líquida. Além disso, foram definidas metas fiscais anuais e a obrigatoriedade de relatórios trimestrais de acompanhamento, criando assim mecanismos de controle das finanças públicas em anos eleitorais. O “socorro” financeiro cedido pela União aos estados e municípios foi proibido, e estabelecido punições caso as normas não fossem cumpridas (LINHARES *et al.*, 2012).

3 Procedimentos Metodológicos

O presente trabalho apresenta uma técnica indireta de tratamento de dados, pois, por meio do levantamento bibliográfico, foram elaboradas as análises do estudo. No que se refere ao procedimento, utilizou-se o método monográfico e comparativo. Quanto à sua natureza, a pesquisa apresenta um caráter aplicado a fim de adquirir conhecimentos para aplicação em um tema específico (MARCONI; LAKATUS, 2005).

Além disso, a pesquisa caracteriza-se pelo cunho exploratório, visto que objetiva estabelecer uma maior familiaridade e percepção para com o tema (GIL, 2010). Nesse sentido, foi realizado um levantamento de estudos que abordaram questões referentes a LRF no Brasil. Para fins deste trabalho, foram considerados os resultados e os avanços teóricos encontrados referentes aos trabalhos de citar Ozaki e Biderman (2004); Marques, Ribeiro e Silva (2006); Melo, Monteiro e Fadul (2007); Rogers e Sena (2007); Sakurai e Gremaud (2007); Costa (2008); Zuccolotto, Ribeiro e Abrantes (2008); Macedo e Corbari (2009); Sakurai (2009); Santolin, Jayme Jr e Reis (2009); Gerigk e Clemente (2011); Santos e Alves (2011); Roncalio *et al.* (2012); Linhares, Penna e Borges (2013); Araújo, Santos Filho e Gomes (2014); Medeiros *et al.* (2017).

Por último, após a análise desses estudos, foi feita uma breve explanação quanto ao panorama dos trabalhos de Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil. Verifica-se, de forma comparativa, o comportamento dessa questão dentro do cenário brasileiro bem como são feitos levantamentos e questionamentos com relação aos trabalhos apresentados. Esses procedimentos foram realizados com a finalidade de contribuir para os avanços de estudos futuros nessa temática.

4 Análise e Discussão dos Resultados

4.1 Evidências Empíricas

A literatura referente à LRF e sua aplicação em nível municipal demonstra que alguns autores tomaram para si a questão de analisar a nova situação na administração pública municipal que a implantação da LRF trouxe. Dentre estes trabalhos, é possível citar Ozaki e Biderman (2004); Marques, Ribeiro e Silva (2006); Melo, Monteiro e Fadul (2007); Rogers e Sena (2007); Sakurai e Gremaud (2007); Costa (2008); Zuccolotto, Ribeiro e Abrantes (2008);

Macedo e Corbari (2009); Sakurai (2009); Santolin, Jayme Jr e Reis (2009); Gerigk e Clemente (2011); Santos e Alves (2011); Roncalio *et al.* (2012); Linhares, Penna e Borges (2013); Araújo, Santos Filho e Gomes (2014); Medeiros *et al.* (2017).

A partir disso, Ozaki e Biderman (2004) utilizam em seus estudos para análise três municípios (São Paulo-SP, Vitória da Conquista-BA e Tupandi-RS) e suas respectivas arrecadações. Ao final de seus estudos, concluíram que o Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza (ISS) é a maior fonte de arrecadação e que investir em sua implementação legal pode trazer grandes benefícios e acréscimo de receita para os municípios.

O trabalho de Marques, Ribeiro e Silva (2006) trata-se de um estudo de caso no município de Uberlândia/MG, sendo que a análise se dá com um olhar nas operações financeiras e sua viabilidade. Após estudos, concluiu-se que as operações realizadas estão de acordo com as premissas da LRF, e até mesmo com a contratação de profissionais aprovados em concurso público a gestão municipal conseguiu controlar suas despesas em conformidade com a LRF.

Em seu estudo de caso na prefeitura de Salvador - BA, Melo, Monteiro e Fadul (2007) analisam documentos visando uma ampliação dos estudos e explicar o cenário de sua administração municipal dentre 1989-2003. A conclusão obtida foi o elevado grau de responsabilidade fiscal na gestão municipal, além de uma maior transparência na divulgação ampla das informações acerca dos relatórios e demonstrações. Vale ressaltar que no período anterior à LRF, demonstrações orçamentárias, contábeis e financeiras eram disponibilizadas apenas uma vez ao ano e audiências inexistiam.

O trabalho de Rogers e Sena (2007) baseia-se nas contas anuais e abrange balanços e relatórios de gestão de dezoito municípios mineiros considerados de grande porte. Tendo como base o limite de 54% aplicável ao Executivo, entre os anos de 2003-2004 houve descumprimento deste limite por cerca de 16% dos municípios, porém, no ano seguinte este cenário reverteu-se e até o mesmo o limite prudencial de 48,6% foi respeitado por todos os municípios estudados.

Envolvendo os municípios de São Paulo durante o período de 1989-2001, Sakurai e Gremaud (2007) utilizaram componentes da despesa orçamentária municipal que estão mais propensas a fatores de ordem política. Ao final, o estudo sugere que a LRF exerce influência significativa sobre o comportamento das despesas municipais, e que os municípios de maior porte são aqueles que necessitam de maior participação estatal por meio de investimentos públicos, por exemplo.

Ademais, Costa (2008) utilizou modelos econométricos em seu estudo, que teve como objeto as capitais (26) de estados do Brasil. Os resultados obtidos sugerem que a LRF não trouxe grandes avanços na redução do endividamento das capitais, visto que a maioria já possuía índices de acordo com os limites máximos estabelecidos.

Já Zuccolotto, Ribeiro e Abrantes (2008) realizaram uma pesquisa descritiva através de relatórios organizados pelas prefeituras das 26 capitais do Brasil. Foi observado um aumento considerável nas despesas com pessoal, ao passo que as demais despesas tiveram uma redução, sendo que o destaque nas reduções foram as despesas de investimentos, além de verificar-se falhas no processo de arrecadação tributária.

O estudo de Macedo e Corbari (2009) levou seu foco aos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, e com uma pesquisa bibliográfica, fez uso de dados combinados com séries históricas. Após todo o panorama de estudos, concluiu-se que o endividamento de um exercício ocasiona uma elevação no endividamento do posterior, criando assim um ciclo vicioso que inviabiliza a saúde financeira da gestão municipal criando, por exemplo, barreiras para investimentos, por exemplo.

Já estudo de Sakurai (2009) utilizou técnicas tradicionais de regressão econométrica para dados em painel, que teve como objeto as despesas de 5506 municípios do Brasil. Em relação às funções que mais absorvem recursos advindos de transferências estaduais e da União, concluiu-se que a saúde possui um destaque especial.

Em seus estudos, Santolin, Jayme Jr e Reis (2009) utilizaram modelo de painel dinâmico. Após análise de dados dos 853 municípios mineiros, a conclusão a que chegaram foi de que a dependência das receitas de transferências aumentou com o advento da LRF, além do fato de que uma redução nessas receitas incide diretamente nos gastos destinados aos investimentos.

Utilizando técnicas de estatística e regressão linear múltipla, Gerigk e Clemente (2011) tiveram como objeto de estudo os municípios do Paraná com menos de cinco mil habitantes. Como resultados, obtiveram que o espaço para manobra destes municípios foi alterado após a

implantação da LRF, sendo que o peso da ação direta (decisões tomadas) do gestor público perdeu relevância neste cenário.

Ademais, Santos e Alves (2011) analisaram balanços e dados dos orçamentos dos municípios do Rio Grande do Sul, entre o período de 1997 e 2004, lembrando que a implantação da LRF deu-se entre esse período. Utilizando a técnica de dados em painel, concluíram que os municípios menos desenvolvidos economicamente são os que apresentam maiores dificuldades para realizar investimentos. Além disso, percebeu-se também uma melhora da eficiência no planejamento, bem como na execução orçamentária, evidenciado pelo aumento da capacidade de cumprir com suas dívidas.

Com um levantamento descritivo e retirando dados de sites das prefeituras e Câmaras de Vereadores, Roncalio *et al* (2012) teve como objeto de estudo os dezenove municípios catarinenses com mais de cinquenta mil habitantes. Como resultados, obtiveram que há uma necessidade de elaborar ferramentas de planejamento visando atender à legislação, porém o acompanhamento do cumprimento de metas estabelecidas acaba sendo falho e por vezes inexistente.

Tendo como objeto de estudo os municípios do estado do Piauí, Linhares, Penna e Borges (2013) aplicaram um modelo no qual a variável dependente foi o endividamento público e definiram como período para análise a implantação da LRF. Como conclusão, os autores chegaram ao fato de que os municípios estudados aos poucos convergem para uma situação sólida e adequada às premissas da LRF, e que as despesas com pessoal são capazes de influenciar de maneira intensa o endividamento, entretanto, a influência das “despesas com investimentos” chegam a ser duas ou três vezes maior.

Já Araújo, Santos Filho e Gomes (2014) tiveram como tema de estudo as finanças públicas dos municípios alagoanos, numa análise que restringiu-se ao período de 2000-2010. Como resultados, obtiveram que no primeiro ano de implantação da LRF mais da metade dos municípios apresentaram em suas finanças uma situação de desequilíbrio fiscal, mas que esse percentual caiu entre os anos de 2004-2010. De forma consolidada, os limites com despesa de pessoal e endividamento foram cumpridos logo de imediato à promulgação da lei. Porém, os limites estabelecidos tornam-se difíceis de serem atingidos ao longo prazo, causando o cenário de desequilíbrio nas finanças públicas.

O estudo de Medeiros *et al.* (2017) teve como objeto de estudos os 5.356 municípios do Brasil e trabalhou com análise de dados retirados de série temporal. Como resultado, obteve que o gasto com a despesa de pessoal vem numa linha ascendente, além de demonstrar que há uma redução na dependência dos municípios no que diz respeito aos recursos de transferência. Já questão da arrecadação sugere que, se mantidas as questões das municipalidades, poderão ser ampliadas as margens de vulnerabilidade no que diz respeito às sanções fiscais.

Quadro 1 - Estudos Empíricos da LRF no Brasil a nível municipal

Título	Objeto	Método Utilizado	Principais Resultados	Referência
A Importância do Regime de Estimativa de ISS para a Arrecadação Tributária dos Municípios Brasileiros	Municípios de São Paulo (SP), Vitória da Conquista (BA) e Tupandi (RS).	Análise da arrecadação própria dos municípios e do regime de estimativa.	Conclui-se com esse estudo de que em meio à arrecadação tributária municipal o ISS é a maior fonte de arrecadação, a frente até mesmo do IPTU. Além disso, trazer formas de arrecadação alternativas, visando eficiência econômica é tudo o que um sistema tributário mais almeja.	Ozaki e Biderman (2004)
Operações Financeiras Públicas sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal: estudo de caso em Uberlândia	Município de Uberlândia/MG	Estudo de caso, que analisou as operações financeiras com um olhar econômico e financeiramente viável.	As operações realizadas pela prefeitura de Uberlândia estão condizentes com os princípios e premissas da LRF. Apesar do aumento nos gastos de pessoal, a gestão municipal vêm controlando suas despesas, apresentando superávits, inclusive.	Marques, Ribeiro e Silva (2006)

Controle Do Gasto Público E Responsabilidade Fiscal: O Caso Da Administração Municipal De Salvador	Prefeitura municipal de Salvador/BA	Estudo de caso, com uma análise documental no que diz respeito ao período de 1989-2003.	Percebeu-se uma elevação no grau de responsabilidade fiscal na gestão municipal de Salvador, no qual é possível verificar-se superávits primários, bem como uma maior precisão na fixação de despesas e nas previsões orçamentárias.	Melo, Monteiro e Fadul (2007)
Análise Agregada dos Municípios Mineiros de Grande Porte Quanto à Adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	Os 18 municípios mineiros considerados de grande porte.	Com base nas contas anuais, abrangendo balanços e demonstrações financeiras, além de relatórios de gestão dos municípios da amostra, entre os anos de 1998 e 2005.	Levando por base o limite de 54% aplicável ao poder executivo, verificou-se um descumprimento deste limite entre os anos de 2003 e 2004 por 16% da amostra. Em relação ao Legislativo, no ano de 2003-2004 a LRF foi seguida à risca por todos os municípios.	Rogers e Sena (2007)
Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989 – 2001)	Envolve os municípios do Estado de São Paulo (572 municípios), ao longo de 13 anos (1989-2001).	Foram selecionadas componentes da despesa orçamentária municipal que estão mais sujeitas a fatores de ordem política, como despesa orçamentária, correntes; de pessoal; com transferências; de investimentos, e (vi) receitas.	A LRF parece exercer influência significativa sobre o comportamento das despesas municipais, e o estudo sugere que partidos como PPB/PDS e PTB possuem maiores volumes de recursos liberados nessa categoria, em especial se comparar à PFL e PMDB. Já no que diz respeito às despesas com investimentos, o partido que mais se destaca é PFL.	Sakurai e Gremaud (2007)
Reflexos Da Lei De Responsabilidade Fiscal No Endividamento Dos Municípios Brasileiros	As 26 capitais de estado do país	Modelo econométrico, com variáveis constituídas por fatores econômicos, políticos e institucionais.	Os resultados sugerem que a LRF não trouxe grandes mudanças no endividamento, visto que antes mesmo da sua vigência a grande maioria dos municípios-capital já possuía índice abaixo do máximo estabelecido. Aliás, este limite foi imposto visando atingir e melhorar os índices daqueles que possuíam um elevado endividamento.	Costa (2008)
O Comportamento Das Finanças Públicas Municipais Nas Capitais Dos Estados Brasileiros	As 26 capitais dos estados brasileiros	Pesquisa descritiva, sendo que a análise foi concebida através de índices técnicos advindos dos demonstrativos de receita, despesa, ativo e passivo, organizados pelas prefeituras.	Observou-se o aumento expressivo nas contas relativas à despesas com pessoal e uma redução consequente nas demais despesas, como de investimentos. Constatou-se, por fim, que a situação financeira dos municípios, no geral, vem melhorando ao longo dos anos.	Zuccolotto, Ribeiro e Abrantes (2008)
Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros: uma análise de dados em painéis	Municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes no período de 1998 a 2006.	Quanto aos meios, classifica-se como bibliográfica e faz uso de dados combinados, combinando séries temporais e informações em corte transversal.	Conclui-se que a destinação de recursos em grande proporção para gastos com pessoal reduz a disponibilidade de recursos para investir-se em outras áreas, sendo que neste caso cabe-se recorrer a fonte de terceiros.	Macedo e Corbari (2009)
Ciclos Políticos nas Funções Orçamentárias dos Municípios Brasileiros: Uma Análise para o Período 1990 – 2005 Via Dados em Painel	Despesas de 5506 municípios brasileiros, decompostas por funções administrativas, entre os anos de 1990 e 2005.	Técnicas tradicionais de regressão econométrica para dados em painel, de modo a permitir que as regressões sejam controladas pelas características não-observáveis e intrínsecas a cada município.	Em relação às receitas disponíveis, é possível observar que receitas de transferências e tributárias tendem a influenciar de maneira positiva todas as funções orçamentárias avaliadas. Em relação aos grupos partidários avaliados, partidos de esquerda e direita realizam maiores empenhos na área de saúde, e menores despesas no que diz respeito à habitação e urbanismo.	Sakurai (2009)

Lei de Responsabilidade Fiscal e Implicações na Despesa de Pessoal e de Investimento nos Municípios Mineiros: Um Estudo com Dados em Painel Dinâmico	Os 853 municípios do Estado de Minas Gerais.	Modelo de painel dinâmico. Para identificar os efeitos que a LRF pode ter trazido às despesas municipais, as regressões foram realizadas incluindo <i>dummies</i> nas variáveis no período posterior à sua promulgação.	Ao sugerir que os municípios podem aumentar seus gastos com pessoal até um limite de 60%, a lei acabou levando os municípios a associarem diretamente aumento das transferências correntes com gastos de pessoal.	Santolin, Jayme Jr, e Reis (2009)
Influência da LRF sobre a Gestão Financeira: Espaço de Manobra dos Municípios Paranaenses Extremamente Pequenos	Municípios paranaenses com menos de cinco mil habitantes	Técnica estatística utilizada foi a regressão linear múltipla, sendo que foram incluídas 22 variáveis explicativa, envolvendo aspectos financeiros e que envolvem gestão dos municípios.	O espaço de manobra de gestão financeira dos municípios paranaenses com menos de cinco mil habitantes foi alterado de forma significativa pela LRF, sendo que passaram a depender com mais ênfase da poupança de receitas correntes. Conclui-se que as despesas com pessoal exercem influência negativa sobre o espaço de manobra da gestão financeira.	Gerigk e Clemente (2011)
O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004*	Orçamentos e dados dos balanços dos municípios do estado do Rio Grande do Sul, no período de 1997 a 2004	Os indicadores selecionados foram analisados através da técnica de dados em painel, incluindo uma variável dummy (D) para diferenciar o período pré e pós-implantação da LRF.	Conclui-se que as maiores dificuldades em realizar investimentos para atender às demandas da população ocorreram nos municípios menos desenvolvidos economicamente. Estes resultados crescentes podem ser atribuídos ao fato de os ajustes nos gastos das contas públicas serem mais efetivos nos municípios mais desenvolvidos economicamente.	Santos e Alves (2011)
Adoção De Controles De Custos Pelos Municípios Catarinenses, Segundo A Lei De Responsabilidade Fiscal	Os 19 Municípios catarinenses com mais de 50 mil habitantes	Levantamento descritivo, com dados retirados dos sites das prefeituras ou das Câmaras de Vereadores, sendo estes dados as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's) sancionadas para o ano de 2007.	Na análise das LDO's dos municípios pesquisados, observou-se exigência de adoção de controle de custos por nove dos dezenove municípios. Em outros sete verificou-se a existência da intenção de adoção de medidas visando controle, porém a LDO para 2007 de três desses municípios não possui informações sobre controles de custos.	Roncalio, Borgert, Alberton e Amaral (2012)
Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios do Piauí	Dados dos municípios do estado do Piauí	Modelo no qual a variável dependente é o endividamento público, sendo fixado como período a implantação da LRF.	O comportamento das variáveis conclui que os municípios piauienses parecem estar convergindo para uma situação mais sólida e que se adeque à LRF. Além disso, sugere que o índice médio de endividamento recuou em aproximadamente 6%, o que demonstra êxodo da LRF	Linhares, Penna e Borges (2013)
Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10	Finanças públicas dos municípios alagoanos	Manuseado informações e dados disponíveis pela Secretaria do Tesouro Nacional, buscando informações sobre os municípios.	No ano de implantação da LRF, 58,33% dos municípios tiveram desequilíbrio fiscal, sendo que este percentual atingiu seu ápice em 2003, com 76,39% e voltou a cair para uma média de 51,35% dentre os anos de 2004-2010.	Araújo, Santos Filho e Gomes (2014)
LRF e as despesas com pessoal da saúde: uma análise da condição dos municípios brasileiros no período de 2004 a 2009	5.356 municípios brasileiros	Realizou-se um estudo de série temporal. Investigou-se, no sistema Finanças do Brasil (Finbra), o indicador de despesa total com pessoal (DTP).	Conclui-se que houve uma crescente na despesa total com pessoal de 1,3% ao ano, além de uma redução na dependência dos municípios em relação aos recursos de transferência.	Medeiros, Albuquerque, Tavares e Souza (2017)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Por meio do Quadro 1, observam-se os principais aspectos dos trabalhos que estudam a Lei de Responsabilidade Fiscal a nível municipal, e sua aplicação e interferência na gestão dos municípios brasileiros. A partir disso, verifica-se que há a predominância de alguns métodos e objetos de análise, bem como também a ausência de mais estudos específicos em municípios isolados, de maneira que haja uma avaliação mais precisa de quais medidas foram tomadas e análise dos índices que juntamente com a LRF visam tornar a administração pública mais eficiente e eficaz.

4.2 Panoramas dos Estudos

A partir dos estudos analisados nas evidências empíricas, percebe-se que existem algumas questões debatidas de maneira mais intensa e ampla. Além disso, nota-se uma clara percepção dos autores no momento de realizar a escolha das variáveis para se estudar.

Dessa maneira, por meio da exploração dos estudos já publicados verifica-se que a preocupação com o equilíbrio nas contas públicas é um tema constantemente debatido, e com uma vasta literatura sobre. Porém, a quantia de trabalhos na área não o torna um tema defasado, muito pelo contrário. Aprofundar-se nessa temática pode trazer informações e difundir métodos da gestão pública modernizar-se, trabalhando de forma mais ética e eficiente.

Um ponto a ser destacado nos estudos apresentados nas evidências é seu corte temporal. Levando em consideração que a LRF foi implantada em 2001, analisar cenários com dados de períodos anteriores traz uma real dimensão do quão importante esta lei foi, como instrumento para orientar e de certa maneira pressionar os agentes públicos, no sentido de uma gestão responsável e que traga a continuidade em longo prazo.

Ademais, é pertinente destacar que existem alguns métodos pelos quais há uma maior utilização em assuntos dessa temática. Assim, modelos de regressão e a utilização de dados em painel são muito trabalhados visto que exploram a questão a fim de verificar a evolução e comparar aspectos da LRF com outros pontos pertinentes da gestão pública. Diante desse contexto, recomenda-se a exploração de outros métodos regressivos como análise quantílica, maior utilização de testes estatísticos de diferenças de média, além da utilização de métodos menos comuns para essa temática como a análise envoltória de dados (DEA) que poderia explorar aspectos ligados a eficiência do processo de gestão das contas públicas.

É válido destacar que os estudos ficam concentrados em alguns estados ou fazem um panorama geral do país. Algumas regiões e estados brasileiros são poucos estudados. Nesse sentido outro panorama para estudos futuros seria explorar mais estudos de caso em prefeituras municipais, com um olhar particular pra administrações públicas de forma especial. Dessa maneira, seria possível considerar e desvendar detalhes intrínsecos a cada prefeitura, em seu ambiente, com suas particularidades, estudos este com mais análise e especificação das receitas e despesas.

5 Considerações Finais

A Lei de Responsabilidade Fiscal é um tema de relevância dentro do contexto público municipal brasileiro, além de estar em constante debate. Apesar de uma diversidade de aspectos que envolvem essa questão, nota-se uma predominância de escolhas epistemológicas e metodológicas semelhantes ao abordar essa temática.

Diante desse contexto, o presente estudo avaliou as evidências empíricas existentes no cenário brasileiro com o intuito de fazer um mapeamento dos estudos publicados e realizar um panorama para estudos futuros. Dessa forma, verifica-se em um contexto geral que o cenário atual dos estudos possui como características comuns a preocupação com o equilíbrio nas contas públicas, o corte temporal anteriores a 2001, período de implantação da lei, a fim de analisar cenários com dados de períodos anteriores traz uma real dimensão do quão importante esta lei foi. Ainda nessa perspectiva nota-se que existem alguns métodos pelos quais há uma maior utilização em assuntos dessa temática como, por exemplo, modelos de regressão e a utilização de dados em painel.

Em uma análise do panorama desse campo de estudo no cenário brasileiro, denotam-se alguns pontos nos quais a temática deste estudo pode avançar. Dentre estes podem ser destacados a exploração de métodos pouco utilizados nessa temática como regressão quantílica, testes estatísticos de diferença de média e análise envoltória de dados. Ademais, outro panorama é a exploração da temática em regiões do país pouco estudadas, bem como

aplicar estudos de casos em prefeituras municipais para o estudo ser analisado com maior profundidade

Esse estudo fica limitado aos trabalhos existentes que ainda se mostram incipientes dentro da literatura nacional. Dessa maneira, sugere-se, para trabalhos futuros, seguir todos os pontos que mostram as lacunas não preenchidas com relação a esse tema, isto é, explorar métodos pouco utilizados nessa temática como regressão quantílica, testes estatísticos de diferença de média e análise envoltória de dados, além disso, explorar a temática em regiões do país pouco estudadas e aplicar estudos de casos em prefeituras municipais para o estudo ser analisado com maior profundidade. Portanto, essas medidas farão contribuições para a maior exploração e entendimento desse fenômeno.

Referências

ALVES, A.; FRANCEZ, Z. R. Sistema de Custos para a Administração pública municipal. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, vol.4, n.11, p.65-72, abr/jul, 2005.

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

BRUDEKI, N. M. **Gestão de serviços municipais**. 1.edição. Curitiba: Editora Ibpx, 2007.

CAMPELLO, C. A. G. B. **Administração Financeira municipal**. 2.edição. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

COSTA, J. F. Reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios brasileiros. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE CONTABILIDADE**, 18º, 24-28 ago. 2008

GERICK, W.; CLEMENTE, A. Influência da LRF sobre a Gestão Financeira: Espaço de Manobra dos Municípios Paranaenses Extremamente Pequenos. **RAC**, v.15, n.3, p.513-537, mai/jun, 2011.

GERICK, W.; CLEMENTE, A. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios: o caso do Paraná. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v.4, n. 3, p.44-69, set/dez, 2010.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. Quinta edição. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2010.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública**. 14.edição. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2014.

LINHARES, F.; PENNA, C.; BORGES, G. Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios do Piauí. **Revista de Administração Pública**, v.47, p.359-373, nov/dez, 2012.

MACEDO, J. J.; CORBARI, E. C. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros: uma análise de dados em painéis. **Revista Contabilidade & Finanças**, v.20, n.51, p. 44-60, set/dez, 2009.

MARCONI, M. A.; LAKATUS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. Sexta edição. São Paulo: Atlas, 2005.

MARQUES, L. V.; RIBEIRO, K. C. S.; SILVA, P. R. Operações Financeiras Públicas sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal: estudo de caso em Uberlândia. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v.3, n.5, p.147-167, jan/jun, 2006.

MARTINS, D. C. **A Importância da Lei de Responsabilidade Fiscal, voltada ao Princípio da Transparência**, 2010. Monografia apresentada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul-Faculdade de Ciências Econômica-FCE para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 1.edição. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

MEDEIROS, K. R.; ALBUQUERQUE, P. C.; TAVARES, R. A. W.; SOUZA, W. V. Lei de Responsabilidade Fiscal e as despesas com pessoal da saúde: uma análise da condição dos municípios brasileiros no período de 2004 a 2009. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 26, n.6, p.1759-1769, jun, 2017.

MELO, E. A; MONTEIRO, A. O.; FADUL, E. Controle do Gasto Público e Responsabilidade Fiscal: o Caso da Administração Municipal de Salvador. **Revista O & S**, v.14, n.41, p.161-175, abr/jun, 2007.

OZAKI, M. T.; BIDERMAN, C. A Importância do Regime de Estimativa de ISS para a Arrecadação Tributária dos Municípios Brasileiros. **RAC**, v.8, n.4, p.99-114, out/dez, 2009.

PRESTE, R. D.; CERQUEIRA-ADÃO, S. A da ROSA. Contribuição do curso de Gestão Pública da Universidade Federal do Pampa-UNIPAMPA para a modernização da Administração Pública em Santana do Livramento/RS. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, vol 9, n.4, p.45-69, 2016.

ROGERS, P.; SENA, L. B. Análise Agregada dos Municípios Mineiros de Grande Porte Quanto à Adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v.1, n.8, p.99-119, jul/dez, 2007.

RONCALIO, M. P.; BORGERT, A.; ALBERTON, L.; AMARAL, E. Adoção De Controles De Custos Pelos Municípios Catarinenses, Segundo A Lei De Responsabilidade Fiscal. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v.11, n.33, p.9-21, ago/nov, 2012.

ROSA, M. F. E. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

SAKURAI, S. N. Ciclos Políticos nas Funções Orçamentárias dos Municípios Brasileiros: Uma Análise para o Período 1990 – 2005 Via Dados em Painel. **Revista Estudos Econômicos**, v.39, n.1, p.39-58, jan/mar, 2009.

SAKURAI, S. N.; GREMAUD, A. P. Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989 – 2001). **Revista Economia Aplicada**, v.11, n.1, p. 27-54, jan/mar, 2007.

SANTOLIN, R; JAYME JR., F. G.; REIS, J. C. Lei de Responsabilidade Fiscal e Implicações na Despesa de Pessoal e de Investimento nos Municípios Mineiros: Um Estudo com Dados em Painel Dinâmico. **Revista Estudos Econômicos**, v. 39, n. 4, 895-923, out/dez, 2010.

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

ZUCCOLOTTO, R; RIBEIRO, C. P. P; ABRANTES, L. A. O Comportamento Das Finanças Públicas Municipais Nas Capitais Dos Estados Brasileiros. **Revista Enfoque: Reflexão Contábil**, v.28, n.1, p.54-69, jan/abr, 2009.