

Análise da evolução da estrutura dos gastos públicos sob a ótica do fluxo de caixa livre para a sociedade

Ana Carolina Rosolen Arruda (Fearp/USP) - carolecec@yahoo.com.br

Carlos Alberto Grespan Bonacim (FEARP - USP) - carlosbonacim@yahoo.com.br

Resumo:

Com o objetivo de restituir a saúde fiscal dos estados e municípios brasileiros, que vivenciavam uma complicada situação de endividamento, des controle dos gastos e déficits, foi sancionada no ano 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece regras orientadas para maior responsabilidade fiscal e transparência no âmbito público. O propósito desta pesquisa consistiu em analisar o impacto da adoção da LRF na estrutura dos gastos públicos dos municípios. Empregando o constructo do Fluxo de Caixa Livre para a Sociedade (FCLS), desenvolvido para medir a eficiência no uso dos recursos públicos, analisou-se como ocorreu o processo de ajuste ao limite imposto para categoria de gastos com pessoal e de que forma isso influenciou o trade-off entre reinvestimento e aplicação em gastos sociais. Os dados fiscais analisados compreendem informações de 1998 a 2010 para 4.431 municípios. A análise realizada fundamentou-se na construção de diversos indicadores fiscais que posteriormente foram transformados para valores per capita. Os principais resultados mostram

um aumento na capacidade de obtenção de recursos, na obtenção de superávits e na geração de caixa. Observou-se também um aumento na rigidez da estrutura dos gastos devido ao aumento da participação dos gastos sociais em detrimento da diminuição da participação da despesa de capital. Constataram-se também os efeitos de convergência, efeito composição e erro de calibragem, e uma diminuição no nível médio de investimentos que parece ter sido ocasionada pelos efeitos pós-LRF.

Palavras-chave: *Gastos públicos. Fluxo de caixa livre para a sociedade. Resultado econômico.*

Área temática: *Custos aplicados ao setor público*

Análise da evolução da estrutura dos gastos públicos sob a ótica do fluxo de caixa livre para a sociedade

Resumo

Com o objetivo de restituir a saúde fiscal dos estados e municípios brasileiros, que vivenciavam uma complicada situação de endividamento, descontrole dos gastos e déficits, foi sancionada no ano 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece regras orientadas para maior responsabilidade fiscal e transparência no âmbito público. O propósito desta pesquisa consistiu em analisar o impacto da adoção da LRF na estrutura dos gastos públicos dos municípios. Empregando o constructo do Fluxo de Caixa Livre para a Sociedade (FCLS), desenvolvido para medir a eficiência no uso dos recursos públicos, analisou-se como ocorreu o processo de ajuste ao limite imposto para categoria de gastos com pessoal e de que forma isso influenciou o *trade-off* entre reinvestimento e aplicação em gastos sociais. Os dados fiscais analisados compreendem informações de 1998 a 2010 para 4.431 municípios. A análise realizada fundamentou-se na construção de diversos indicadores fiscais que posteriormente foram transformados para valores per capita. Os principais resultados mostram um aumento na capacidade de obtenção de recursos, na obtenção de superávits e na geração de caixa. Observou-se também um aumento na rigidez da estrutura dos gastos devido ao aumento da participação dos gastos sociais em detrimento da diminuição da participação da despesa de capital. Constataram-se também os efeitos de convergência, efeito composição e erro de calibragem, e uma diminuição no nível médio de investimentos que parece ter sido ocasionada pelos efeitos pós-LRF.

Palavras-chave: Gastos públicos. Fluxo de caixa livre para a sociedade. Resultado econômico.

Área Temática: Custos aplicados ao setor público.

1 Introdução

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sanciona normas de finanças públicas orientadas para uma maior responsabilidade e transparência fiscal. Por meio da imposição de limites às categorias de gastos com pessoal e dívida consolidada líquida, o seu objetivo foi disciplinar os gastos e promover uma gestão fiscal mais responsável e qualitativamente melhor.

Na verdade, a imposição dos limites e regras de transparência sancionadas pela LRF demonstra a incorporação de um processo de *accountability* para as entidades públicas, na medida em que exige a prestação de contas das atividades e resultados obtidos por tais entidades (FREZATTI; NASCIMENTO; VIEIRA, 2009).

A obrigatoriedade da prestação de contas é fundamentada pela delegação de poder que ocorre com os processos eleitorais, nas quais os cidadãos elegem os candidatos que terão a responsabilidade e o poder de tomar as decisões em seu nome, ou seja, o que se verifica na verdade é uma relação de agente/principal (JENSEN; MECKLIN, 1976) aplicada à esfera pública.

No âmbito público governamental uma das principais das funções do estado refere-se à geração e distribuição de renda econômica de maneira eficiente e equitativa (SLOMSKI, 1999). Considerando que o cumprimento deste papel pelo governo é realizado por meio das políticas e gastos sociais, e que são os cidadãos os responsáveis por prover os recursos

necessários ao funcionamento do estado, estes devem ser entendidos como os acionistas da empresa pública (SLOMSKI, 1996).

Assim, na relação de agência entre estado e sociedade, a necessidade da prestação de contas e a adoção de regras fiscais mais rígidas foi uma forma de minimizar o conflito de interesses entre os agentes tendo como objetivo a melhora da qualidade da estrutura de gastos públicos das entidades.

Assim, o propósito desta pesquisa foi analisar o impacto da adoção da LRF sobre a estrutura dos gastos públicos dos municípios brasileiros. Empregando o constructo do Fluxo de Caixa Livre para a Sociedade, desenvolvido por Bonacim (2009), foram realizadas algumas análises gráficas e estatísticas que mostram a evolução das principais categorias de gastos e dos indicadores fiscais.

2 Referencial Teórico

O referencial teórico deste trabalho está dividido em duas partes, na primeira são apresentados os aspectos relacionados à LRF e na segunda, o pano de fundo teórico relacionado ao constructo do FCLS.

2.1 Lei de Responsabilidade Fiscal

Para entender as razões que levaram à necessidade da adoção das regras fixadas pela LRF é necessário entender inicialmente o contexto fiscal vivenciado antes da promulgação dessa lei. O final da década de 1990 foi um período bastante complicado para estados e municípios devido ao excessivo endividamento, ao descontrole dos gastos públicos e aos déficits contínuos.

O endividamento excessivo originou-se na forma de administração praticada pelos governos militares na década de 1970. Nesse período a imposição de uma política fiscal centralizadora e de uma rígida restrição orçamentária fez com que estados e municípios ficassem extremamente dependentes do governo federal para a obtenção de recursos, via crédito interno ou externo e repasses financeiros por meio das transferências. Nesse contexto, o endividamento acabou surgindo como uma alternativa para a obtenção de recursos (NAKAGUMA; BENDER, 2005).

A possibilidade de obter crédito fácil no cenário internacional fez com que tanto o setor público quanto o privado de diversos países latino-americanos se endividassem descontroladamente. Na década de 1980, a crise mexicana, o descontrole do déficit norte-americano e o conseqüente aumento das taxas de juros reais no mundo, levaram à chamada crise da dívida. No Brasil, a interrupção dos fluxos crescentes de recursos externos e a elevação das taxas de juros internacionais, obrigaram o governo a passar pelo chamado processo de ajustamento. Nesse processo os pagamentos da dívida foram efetuados por meio da obtenção de superávits na balança de pagamentos. Entretanto, a obtenção desses superávits só foi possível por meio da diminuição no volume de transferências repassadas aos estados e municípios, o que aumentou ainda mais o desequilíbrio fiscal dessas entidades (THORP, 2000).

Com todos estes problemas e observando diversos exemplos internacionais de adoção de limites fiscais como, por exemplo: a assinatura em 1992 do Tratado de Maastricht cujo objetivo era consolidar a posição da comunidade européia e promover a estabilidade econômica e a saúde fiscal dos membros; a implantação em 1990 do *Budget Enforcement Act* pelos EUA que estabelecia limites aos gastos discricionários objetivando o equilíbrio orçamentário; e a implantação em 1994 do *Fiscal Responsibility Act* pela Nova Zelândia que propunha medidas relacionadas à transparência; foi promulgada em 4 de Maio do ano 2000 a

Lei Complementar nº. 101 de 2000, mais conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A LRF tem como objetivo estabelecer normas que pressupõem ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. A extensão de sua aplicação abrange todos os entes nacionais, desde a União a todos os estados, distrito federal e todos os municípios, incluindo também os poderes executivo, legislativo, judiciário, tribunais de contas, ministérios públicos, administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais relacionadas ou dependentes destes entes.

A lei fixa limites fiscais para as categorias de gastos com pessoal e dívida consolidada líquida, tais limites são definidos com base na variável receita corrente líquida (RCL), definida pela lei como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, de transferências correntes e outras receitas correntes, descontadas as deduções da receita corrente.

Em nível municipal, o limite para gastos com pessoal ficou estabelecido em 60% da RCL (repartido em 6% para o legislativo, incluído o tribunal de contas do município quando existir, e 54% para o executivo). O limite em relação à dívida consolidada líquida ficou fixado como 1,2 vezes a RCL. Nesse ponto, é importante destacar que embora existam esses dois critérios da lei, o foco deste trabalho analisou a estrutura de gastos apenas em relação ao limite para gastos com pessoal, devido ao fato da categoria de dívida não apresentar tanta relevância no nível municipal.

Nos anos que se seguiram à promulgação da LRF, os impactos oriundos de sua implementação são freqüentemente vistos como bastante positivos, pois contribuíram para a diminuição do descontrole fiscal cometido pelos governantes e para os superávits que foram posteriormente obtidos por estados e municípios. O que se observou na realidade é que os municípios que estavam acima do patamar estabelecido para gastos com pessoal diminuíram-no até o limite e que o endividamento também diminuiu (GIUBERTI, 2005).

Um trabalho utilizando dados dos municípios mineiros para o período de 1995 a 2005 observou um resultado um pouco diferente, embora os municípios que estavam acima do patamar de gastos com pessoal tenham reduzido seus gastos houve, por outro lado, um aumento nessa categoria de despesas para todos os municípios que estavam abaixo do limiar antes da lei. Isto configurou o chamado “efeito de convergência”, que contribuiu impondo maior rigidez à configuração dos gastos municipais para este estado (SANTOLIN; JAYME; REIS, 2009).

Analisando as proposições destes e de outros estudos, o que se pode inferir é que a fixação dos limites da LRF pode, na verdade, ter sido feito muito além dos padrões médios de gastos com pessoal dos municípios.

O estudo de Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) levanta diversas explicações para esse chamado “erro de calibragem”, uma das explicações seria que a LRF tinha na verdade como objetivo resolver os problemas fiscais dos municípios mais problemáticos e que por isso acabou estabelecendo patamares mais altos. Já o estudo de Rocha e Giuberti (2004) apresenta outra explicação para esse erro, a de que a fixação dos limites teria sido feita considerando a realidade nas quais se encontravam os estados e não os municípios e, que por esse motivo os limites foram estabelecidos em patamares acima do necessário.

Assim, observando o panorama geral desses e de outros estudos constatou-se que embora a LRF tenha alcançado os objetivos para os quais foi proposta, ela também acabou causando algumas consequências perversas na estrutura dos gastos públicos, pois fez com que os municípios que estavam abaixo do limite para gastos com pessoal migrassem em direção à ele, mostrando uma tendência de aumento e concentração dos gastos mais próximo do limiar

configurando assim o chamado “efeito de convergência”, que acabou por enrijecer a estrutura de gastos públicos e acarretar uma forte alteração na sua composição.

Outro fenômeno percebido na estrutura dos gastos públicos e que deve ser levado em consideração neste trabalho é o fenômeno denominado “efeito composição”. O trabalho de Sakurai (2009) destaca a importância da inclusão de variáveis políticas na análise das finanças públicas. Os resultados encontrados neste estudo comprovam a existência de influência política na estrutura dos gastos públicos, e mostram ainda que essa influência tende a aumentar as despesas que possuem caráter mais rígido (como por exemplo, as categorias de gastos com educação, saúde e saneamento) frente a uma diminuição nas despesas de caráter mais flexível (como por exemplo, os gastos com transportes, habitação e investimento).

Assim, a proposta desse trabalho segue no sentido de analisar através do indicador de gastos com pessoal, do constructo do FCLS e de algumas variáveis fiscais como ocorreu a evolução da estrutura das finanças públicas para os municípios brasileiros no período de 1998 a 2010.

2.2 Fluxo de Caixa Livre para a Sociedade (FCLS)

O constructo do Fluxo de Caixa Livre para a Sociedade (FCLS), estruturado e discutido por Bonacim (2009) foi desenvolvido com base no modelo conceitual da Teoria Residual dos Dividendos apresentada por Modigliani e Miller em 1958 e na Teoria do *Free Cash Flow* feita por Jensen, em 1986.

A proposta deste constructo era criar uma medida que pudesse avaliar como os recursos fornecidos ao Estado estão sendo utilizados e se estão sendo utilizados de maneira eficiente. Sendo que para avaliar a eficiência foi aplicado à metodologia de construção do FCLS o conceito de resultado econômico desenvolvido por Slomski (2001). O quadro a seguir expõe a construção desse conceito:

Demonstração do Resultado Econômico em Entidades Públicas
(+) Receita Econômica
(-) Custo dos Serviços Prestados*
(=) Margem Bruta
(-) Depreciações*
(-) Custos Indiretos Identificáveis ao Serviço*
(=) Resultado Econômico

Fonte: Adaptado de Slomski (2001, p. 312)

Quadro 1 - Demonstração da metodologia de cálculo do resultado econômico

Ainda com relação ao trabalho citado anteriormente, Slomski (2001, p. 310) define que a receita econômica, para a empresa pública, deve ser a multiplicação do custo de oportunidade, que o cidadão desprezou ao utilizar o serviço público, pelos serviços que a entidade tenha efetivamente executado.

É necessário mencionar, entretanto, que existem diversas limitações para a obtenção do resultado econômico real, pois efetivamente não se observa o custo de oportunidade de cada cidadão, o que dificulta o cálculo da receita econômica das entidades; além disso, muitas entidades ainda não apresentam sistemas de custeio adequados que permitam identificar os custos diretos e indiretos relacionados à prestação dos serviços; outro fator relevante é que a adoção de conceitos e metodologias que permitem o cálculo da depreciação só foi adotada recentemente no âmbito público. Embora existam todas essas restrições para o cálculo do resultado econômico, ao utilizar as melhores aproximações à abordagem conceitual e ao

avaliar a evolução do *trade-off* entre a aplicação dos recursos públicos em despesas de investimento e gastos sociais, o resultado econômico aplicado ao FCLS mostra-se um instrumento adequado para avaliar a eficiência da utilização dos recursos públicos.

A metodologia conceitual que compara e aproxima o cálculo do lucro de Caixa Livre para o Acionista (FCLA) com a metodologia do Fluxo de Caixa Livre para a Sociedade (FCLS), desenvolvido para ser aplicado no contexto público, é apresentada num quadro por Bonacim (2009):

Constructo	Fluxo de Caixa Livre do Acionista (FCLA) Adaptado de Jensen (1986)	Fluxo de Caixa Livre para a Sociedade (FCLS)
Metodologia de Cálculo	Lucro Líquido (+) Depreciação (-) Despesas de Capital (-) Principal Pago (+) Novas Dívidas Contraídas (=) Fluxo de Caixa Livre do Acionista (FCLA)	Receita Econômica (-) Receita Orçamentária (=) Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão - Operacional (+) Despesas de Capital (+) Dividendo Social ou Ações Compensatórias (Gastos Sociais) (=) Fluxo de Caixa Livre para o Sociedade (FCLS)

Fonte: Adaptado de Bonacim, 2009

Quadro 2 – Metodologia de cálculo do FCLA e do FCLS

Como mencionado anteriormente como o custo de oportunidade dos cidadãos não pode ser efetivamente observado, a *proxy* utilizada para receita econômica foi a receita efetivamente arrecada, ou seja, a receita corrente do município acrescida da receita de capital, pois em última análise essa soma representa o quanto o estado obteve da sociedade na forma de recursos.

O FCLS operacional é definido pelo valor residual entre a receita econômica (receita efetivamente arrecadada) e a receita orçamentária. Desse valor são acrescidos: as despesas de capital, ou seja, os gastos em investimento e inversões financeiras, e os gastos com dividendo social ou ações compensatórias, que representam na verdade as políticas de distribuição de renda. Neste trabalho, foram considerados gastos sociais as categorias de gastos de Educação e cultura, Saúde e saneamento, Assistência e previdência e Habitação e urbanismo. O resultado final foi à obtenção do FCLS.

3 Material e Métodos

O banco de dados fiscais contém informações para 4.431 municípios para o período de 1998 a 2010, os dados foram extraídos ano por ano no site do Tesouro Nacional por meio das bases eletrônicas Finbra (Finanças Públicas do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios). Estas bases apresentam informações de declaração própria das receitas e despesas dos municípios consolidadas conforme o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) de cada ano.

Dada a existência de algumas diferenças nas classificações dos PCASP nos anos analisados, para obter confiabilidade e consistência nas análises pretendidas foi realizada uma harmonização na classificação e estruturação das contas contábeis, tornando possível a comparabilidade entre entidades e ao longo dos anos. Todos os dados foram atualizados monetariamente, com base no Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna obtido junto ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicado (Ipea), para moeda de fins de 2011.

A construção dos indicadores fiscais e do constructo do FCLS foi realizada da maneira como se segue:

- Receita corrente Líquida (RCL):

$$RCL = \text{Receita corrente} - \text{Receitas de contribuições} - \text{Deduções da receita corrente};$$

- Indicador de Despesa de Pessoal (limitado à 60% da RCL):

$$\frac{DPess}{RCL} = \frac{DespesaPessoal}{ReceitaCorrenteLíquida};$$

- Fluxo de Caixa Livre para a Sociedade (FCLS):

Tabela 1. Demonstração do Cálculo do FCLS

Receita Econômica = Receita Corrente + Receita de Capital
(-) Receita Orçamentária
(=) Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão – Operacional
(+) Despesas de Capital = Despesa de investimento + Inversões financeiras
(+) Gastos com Educação e Cultura
(+) Gastos com Saúde e Saneamento
(+) Gastos com Assistência e Previdência Social
(+) Gastos com Habitação e Urbanismo
(=) Fluxo de Caixa Livre para a Sociedade (FCLS)

Fonte: Elaboração Própria

- Indicador de Déficit ou Superávit:

$$\text{Déficit ou Superávit} = \text{Receitas Corrente} - \text{Despesas correntes}$$

Adicionalmente foram realizadas análises em termos per capita, pois se considerou que a ponderação pelo total de habitantes residentes: possibilitaria uma melhor comparação das variáveis e indicadores entre municípios de portes diferentes, e minimizaria eventuais distorções nas variáveis fiscais ao longo do tempo.

As informações demográficas também foram obtidas junto ao Ipea. As informações coletadas referem-se à população residente dos anos de 1996, 2000, 2007 e 2010. A obtenção das informações para os demais anos envolveu o cálculo das taxas geométricas de crescimento tal como apresentado a seguir:

- T refere-se ao período final de análise;
- T-1 refere-se ao período inicial de análise;
- N refere-se ao número de anos entre T e T-1;
- Taxa Geométrica de crescimento da população:

$$TaxaGeométrica = \left(\sqrt[N]{\frac{PopulaçãomT}{Populaçãom(T-1)}} \right) - 1;$$

- Cálculo da população para cada ano específico:

$$População = População(T-1) * (1 + TaxaGeométrica)^N;$$

O emprego dessa metodologia produziu as informações demográficas para todos os anos e, por fim, o cálculo das variáveis em termos per capita foi realizado:

- Variável per capita:

$$\text{Variável(PerCapita)} = \frac{\text{Variável}}{\text{População Residente}}.$$

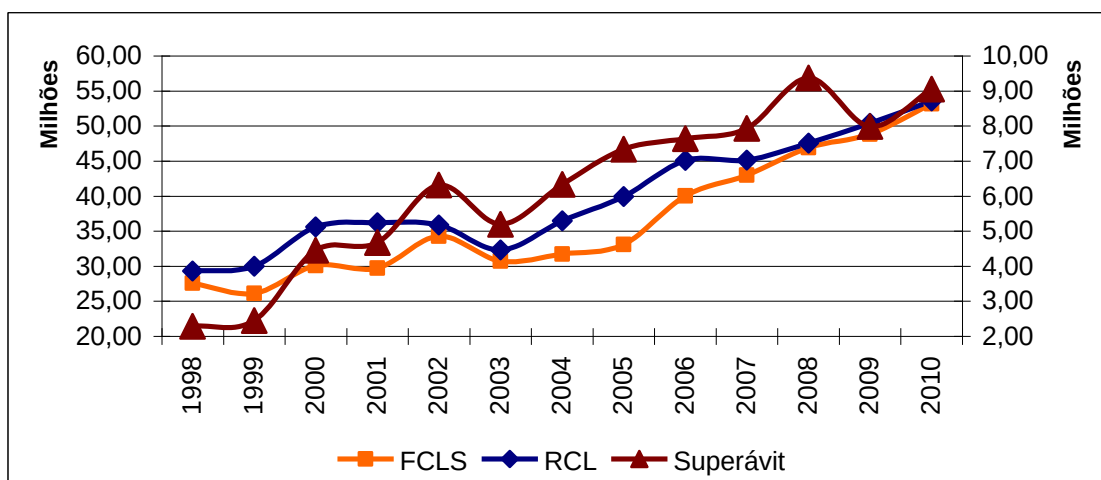
4 Resultados

As variáveis fiscais e os indicadores propostos foram analisados com base nos seus valores médios, desvio-padrão e crescimento médio ao longo do tempo. O primeiro conjunto de resultados apresenta a evolução do FCLS, da RCL e do Superávit em termos absolutos ao longo do tempo. Destaca-se que na média, para todos os anos analisados, a variável déficit ou superávit só apresentou valores positivos, e por este motivo ela passou a ser denominada apenas superávit.

Tabela 1 - Estatísticas Descritivas do FCLS, RCL e Superávit

Variáveis	Média	Desvio Padrão	Crescimento Médio
FCLS	36.551.447,38	8.852.872,89	5,98%
RCL	39.795.814,92	7.841.911,92	5,41%
Superávit	6.230.786,44	2.301.550,98	14,49%

Fonte: Elaboração Própria.



Fonte: Elaboração Própria.

Gráfico 1 - Evolução do FCLS e RCL e do Superávit (Valores no eixo Y da direita)

Analisando os resultados obtidos é possível notar uma grande melhora a partir do ano 2000 na capacidade dos municípios em obter recursos (RCL), gerar caixa (FCLS) e obter resultados positivos (superávits). Observando o gráfico e as estatísticas descritivas o que se pode constatar é que as três variáveis analisadas apresentam evoluções muito próximas ao longo do tempo.

Se analisados como proporção da RCL, o FCLS abrange em média 91,85% da RCL, já o superávit abrange em média 15,66% da RCL. Estes resultados mostram que do total dos recursos obtidos pelos municípios, quase a totalidade está sendo revertida para a aplicação em gastos sociais e despesas de capital, e que na média os municípios tem mantido uma folga financeira de quase 16% do total de seus recursos.

Em relação ao crescimento médio, destaca-se o crescimento da variável superávit (14,49%) que foi quase três vezes maior que o das outras variáveis, indicando uma forte tendência dos municípios de aumentar a folga financeira.

Outro resultado interessante refere-se à uma possível correlação entre a variável superávit e os ciclos eleitorais, observa-se no gráfico que as elevações que aparecem na trajetória desta variável ocorrem justamente nos anos em que ocorrem eleições.

Uma possível explicação para o aumento do superávit nesses anos refere-se ao aumento no volume de transferências recebidas pelos municípios quando ocorre um alinhamento partidário entre os níveis de governo, ou seja, quando o partido de determinado prefeito é o mesmo que o do governador ou presidente, ou pertence à alguma coligação ligada a estes. Quanto ocorre o alinhamento o volume de recursos recebidos, principalmente em anos eleitorais, é maior.

Outra explicação refere-se ao gerenciamento do plano plurianual por parte dos governantes. Considerando que no primeiro ano de mandato todo prefeito eleito deve seguir o planejamento elaborado na gestão anterior, e que somente a partir do segundo ano é que este implanta seu próprio plano, o último ano do seu mandato coincide com o terceiro ano do seu plano plurianual. Faz sentido então que ao longo dos últimos três anos de seu mandato, este gerencie os resultados obtidos de forma a obter maiores folgas financeiras em seu último ano.

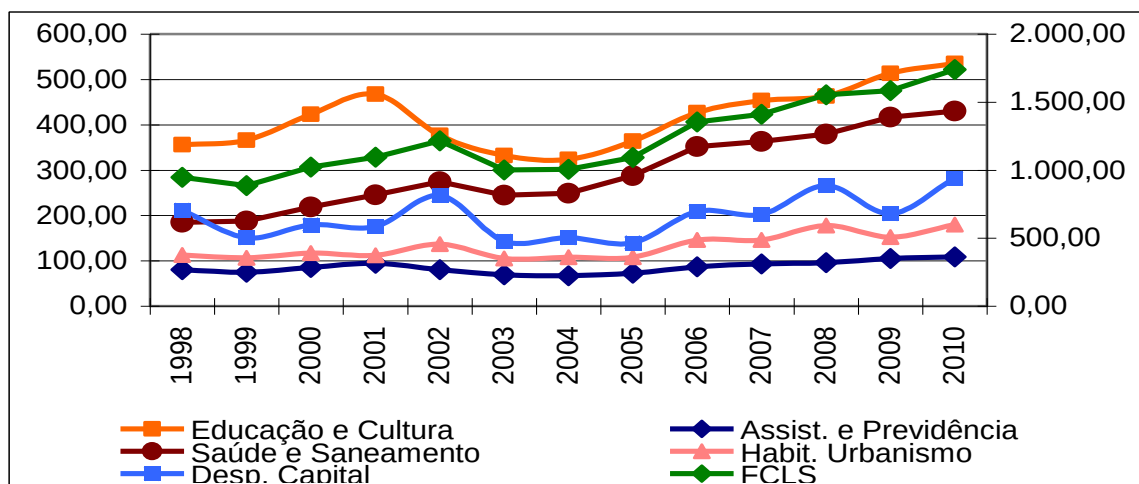
O aumento dos recursos através do gerenciando das folgas financeiras ao longo do mandato ou por meio do recebimento transferências, aumenta a margem dos gestores para realizarem investimentos e gastos em seu último ano de mandato com vistas a aumentar suas chances de reeleição ou as chances de manter seu partido no poder.

O segundo conjunto de resultados apresenta as estatísticas descritivas do FCLS e seus componentes e a evolução gráfica em termos per capita:

Tabela 2 - Estatísticas Descritivas do FCLS e seus componentes em termos per capita

Variáveis	Média	Desvio Padrão	Crescimento Médio
FCLS	1.223,25	276,60	5,71%
Gasto com Educação e cultura	415,42	68,39	4,03%
Gasto com Assistência e previdência	85,53	13,25	3,07%
Gasto com Saúde e saneamento	294,79	84,15	7,62%
Gasto com Habitação e urbanismo	131,44	27,03	5,20%
Despesa de capital	196,69	46,35	6,35%

Fonte: Elaboração Própria



Fonte: Elaboração Própria

Gráfico 2 - Evolução do FCLS (Valores no eixo Y da direita), dos Gastos sociais e da Despesa de capital

Corroborando os resultados apresentados em valores absolutos do FCLS, os resultados em termos per capita também mostram uma evolução positiva do indicador do FCLS. Nota-se pelo gráfico que o comportamento da trajetória apresentada pelo FCLS é bastante similar à trajetória dos gastos com educação e cultura e saúde e saneamento. Na realidade o que se pode constatar é juntas essas duas categorias abrangem na média 58,06% do total do FCLS, juntando as demais categorias sociais têm-se que elas ocupam 75,80% do total do FCLS.

Em relação ao crescimento individual de cada variável destaca-se o crescimento da despesa de capital (6,35%), o segundo maior dentre as variáveis. Novamente, se os gastos sociais foram analisados em conjunto o crescimento observado do grupo é de 19,92%, quase três vezes maior que o da despesa de capital.

Por fim, com o objetivo de analisar o cumprimento ao limite estabelecido para gastos com pessoal e de que forma o ajuste pode ter alterado a evolução das despesas de investimento, o terceiro conjunto de resultados analisa a evolução dos gastos com pessoal e das despesas de investimento como proporção da RCL:

Tabela 3 - Estatísticas descritivas como proporção da RCL

Variáveis	Média	Desvio Padrão	Crescimento Médio
Despesa de Pessoal / RCL	0,45	0,04	0,79%
Despesa de Investimento/ RCL	0,13	0,03	1,98%

Fonte: Elaboração Própria

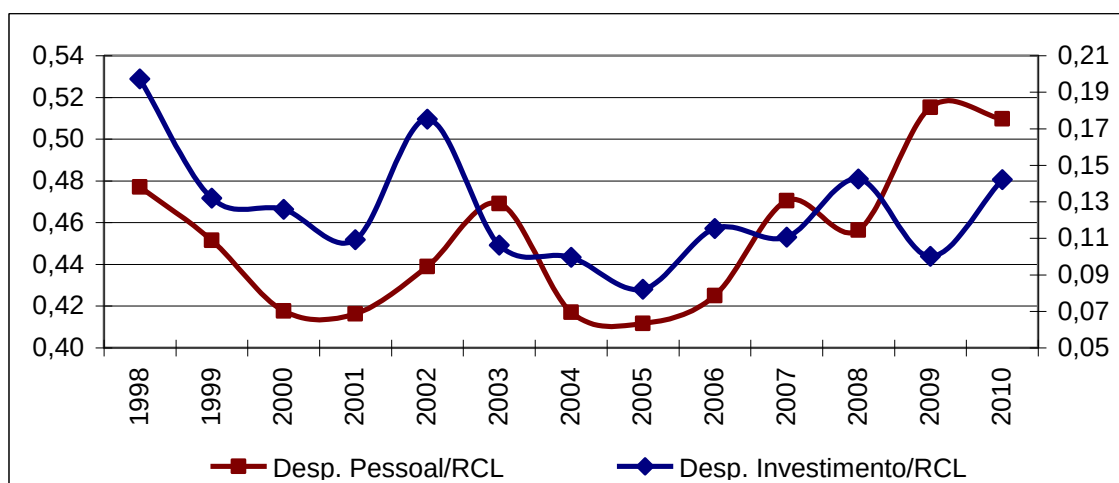


Gráfico 3 - Evolução da Despesa de Pessoal e da Despesa de Investimento sobre a RCL (Valores no eixo Y da direita)

Os resultados obtidos corroboram a idéia de que os limites estabelecidos pela lei foram fixados em patamares acima do necessário, pode-se observar que já antes de 2000 o valor médio apresentado (cerca de 48%) era muito abaixo do patamar fixado pela lei de 60% da RCL. Ademais, constata-se também o efeito de convergência pois observa-se um aumento na média de gastos dos municípios para um patamar mais próximo do limite (cerca de 52%).

Outro aspecto interessante a destacar refere-se novamente à uma possível correlação das variáveis mencionadas com os ciclos eleitorais. Nota-se que em relação aos gastos com pessoal ocorrem picos de gastos num limiar de um ano antes da próxima eleição, uma possível explicação para esse fenômeno é que a partir do segundo ano de mandato o candidato eleito pode seguir seu próprio plano plurianual, logo, ele pode tentar barganhar os cargos públicos (em geral cargos em comissão cujo caráter é mais flexível) como uma forma de obter

vantagem política. Quando seu mandato termina devido, esses cargos acabam sendo excluídos ou renovados o que caracteriza a tendência de queda da curva próxima à eleição seguinte. O volume médio de gastos, entretanto, sempre tende a aumentar após cada renovação política, aumentando o nível de rigidez da estrutura com relação a esta categoria.

A categoria de gastos com investimentos também mostra possível correlação com os ciclos eleitorais, a única diferença é que na trajetória os picos ocorrem justamente nos anos eleitorais devido ao aumento dos recursos transferidos aos municípios ou devido ao gerenciamento das folgas financeiras. Embora em termos médios o crescimento desta categoria tenha sido o dobro da categoria de pessoal, como proporção da RCL observou-se uma diminuição de sua participação, se no início do período o valor era próximo de 21% ao final ficou próximo a 15%.

Observando os resultados apresentados pode-se considerar que o aumento no volume de gastos com pessoal e no volume de gastos das categorias sociais pressionou a estrutura de gastos públicos levando a uma diminuição ou à um baixo crescimento das variáveis de caráter flexível, como nesse caso a despesa de investimento.

Ainda com relação a despesa de pessoal e investimento e incluindo a variável superávit, o último conjunto de resultados apresenta a evolução destas variáveis em termos per capita ao longo do tempo.

Tabela 4 - Estatísticas descritivas em termos per capita

Variáveis	Média	Desvio Padrão	Crescimento Médio
Despesa de pessoal per capita	601,03	136,55	5,81%
Despesa de investimento per capita	170,67	44,47	8,13%
Superávit per capita	241,24	105,56	15,74%

Fonte: Elaboração Própria

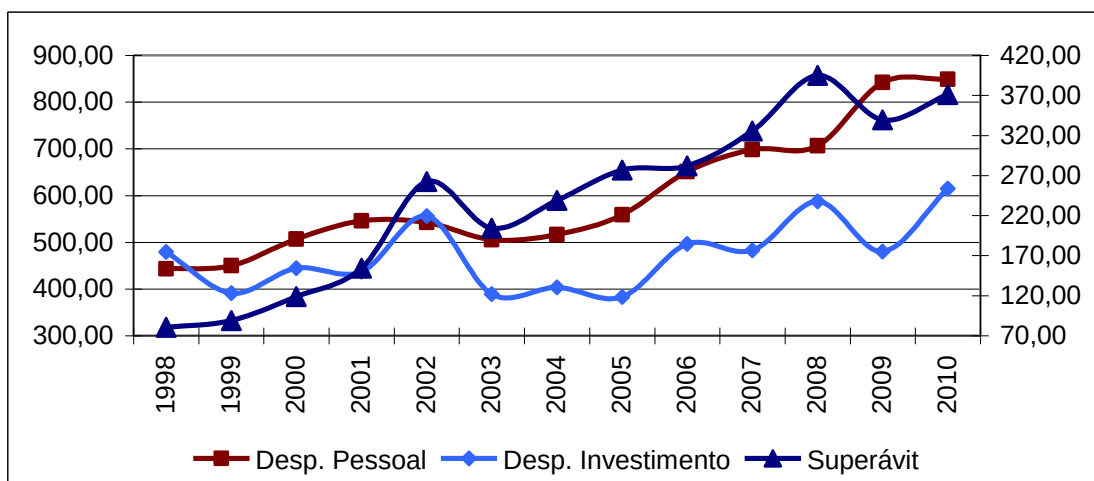


Gráfico 4 - Evolução da Despesa de Pessoal (Valores eixo Y da esquerda) da Despesa de Investimento e do Superávit em termos per capita

Em termos per capita, todas as variáveis apresentaram crescimento ao longo do período, destacando o superávit per capita com crescimento de 15,74%. Por fim, o último aspecto a ser mencionado observa-se uma similaridade muito grande entre a trajetória de despesa de investimento e a trajetória do superávit, que pode ser explicada pela alta correlação entre essas variáveis. Uma vez mais constata-se uma possível correlação dessas variáveis com os ciclos eleitorais devido aos picos observados nos anos de eleição.

5 Considerações Finais

O propósito deste trabalho consistiu em avaliar de que forma a LRF influenciou a estrutura dos gastos públicos dos municípios brasileiros para o período de 1998 a 2010. Empregando o constructo do Fluxo de Caixa Livre para a Sociedade (FCLS) como um indicador do grau de eficiência no uso dos recursos públicos dos municípios, o objetivo foi examinar como ocorreu o ajuste ao limite de gastos com pessoal e como isso influenciou o *trade-off* dos municípios entre distribuir/devolver capital aos seus cidadãos ou reinvestir seus recursos. O pano de fundo teórico deste trabalho foi desenvolvido com base na teoria de agência e com base no constructo do Fluxo de Caixa Livre para a Sociedade (FCLS).

O banco de dados utilizado possui informações fiscais e demográficas de 1998 a 2010 e abrange um total de 4.431 municípios. Posteriormente à construção do banco de dados foram obtidos os indicadores fiscais em termos absolutos, per capita e como proporção da RCL. As análises foram então realizadas com base nos valores médios, desvio padrão, crescimento médio e proporção sobre a RCL.

Os principais resultados encontrados evidenciam uma significativa melhora na obtenção de recursos (RCL), de resultados positivos (superávits) e de geração de caixa (FCLS) pelos municípios após a LRF, destacando dentre essas o grande crescimento médio dos superávits, aproximadamente de 15%.

Ao analisar a evolução do FCLS é possível constatar que houve um aumento na proporção dos gastos sociais em detrimento a uma diminuição na proporção das despesas de capital. Juntos os gastos sociais abrangem na média mais de 75% do total do FCLS, e o FCLS abrange em média mais de 90% do total da RCL, logo se pode constatar que a maior da RCL é estrutura entre os gastos sociais. Estes resultados apóiam a idéia do efeito composição e demonstram um forte crescimento de variáveis de caráter mais rígido que contribuem para engessar a na estrutura dos gastos públicos

Ainda em relação à rigidez fiscal, os resultados encontrados para a variável despesa de pessoal corroboram as idéias de erro de calibragem e de fenômeno de convergência dos gastos. O que pode se pôde observar nas análises foi que a média de gastos antes da lei já atendia ao critério estabelecido, com o passar dos anos observou-se uma tendência da média de gastos convergir para a um patamar mais próximo do limiar, o que contribuiu para atribuir maior rigidez à estrutura de gastos.

Outro resultado interessante refere-se às possíveis correlações das variáveis com os ciclos eleitorais, principalmente para as variáveis: superávit, despesa de capital e despesa de investimento. Os picos nas trajetórias dessas variáveis podem ser explicados pelo aumento do volume de transferências recebidos dada e existência de algum alinhamento partidário e pelo gerenciamento das folgas financeiras exercido pelos governantes a fim de potencializar o nível de gastos em anos eleitorais. Estes resultados demonstram a importância da utilização de variáveis políticas no entendimento do contexto fiscal das entidades.

As principais limitações deste trabalho referem-se à utilização do constructo FCLS. Como mencionado anteriormente a construção do FCLS utiliza como preceito os conceitos de receita econômica e resultado econômico. A receita econômica representa uma medida do quanto a sociedade estaria disposta a pagar ao estado para obtenção de seus serviços, entretanto, ela não pode ser efetivamente observada, o que se observa na realidade é o quanto a sociedade efetivamente pagou, a *proxy* utilizada neste trabalho para esta variável foi a receita corrente acrescida da receita de capital. Além disso, considerando que na maioria das entidades públicas ainda se verifica a ausência de sistemas de custeio e de avaliação patrimonial adequados, também não é possível obter de maneira coerente os custos diretos e indiretos e as despesas de depreciação. Assim, considerando estas limitações, foi realizada neste trabalho uma adaptação para o cálculo do FCLS, na qual foram consideradas como

variáveis sociais as categorias de educação e cultura, saúde e saneamento, habitação e urbanismo, e assistência e previdência.

Para concluir foram elaboradas duas sugestões de possíveis extensões para este trabalho:

a) Com o intuito de obter resultados estatísticos mais robustos e de identificar possíveis relações de causalidade e correlação propõe-se incorporar à análise a utilização de procedimentos estatísticos e modelos econométricos mais elaborados;

b) Um dos resultados principais obtidos por este trabalho foi à constatação do aumento da rigidez dos gastos públicos em consequência do crescimento dos gastos sociais como proporção da RCL. Propõe-se então a inclusão de variáveis de caráter social que ajudem a mensurar e avaliar se houve melhora na qualidade da gestão pública.

Referências

BONACIM, C. A. G., Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão: Uma Aplicação da Teoria Residual dos Dividendos para a Evidenciação da Distribuição de Renda Gerada pelo Estado, Tese de Doutorado, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, Departamento de Contabilidade e Atuária, 2009.

BRASIL, Resolução nº. 40 de 2001 do Senado. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.

BRASIL, Lei Complementar nº. 101, de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências.

FINBRA – Finanças Públicas do Brasil – Dados contábeis dos Municípios, 1998 a 2010 – disponível no link http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp, Acesso em 23/02/2012.

FREZATTI, F.; ROCHA, W.; NASCIMENTO, A. R.; JUNQUEIRA, E.; Controle Gerencial – Uma abordagem da contabilidade gerencial no contexto econômico, comportamental e sociológico. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas Municipais: Impacto sobre Despesas com Pessoal e Endividamento, Texto para Discussão IPEA nº. 1223, 2006.

GIUBERTI, A. C. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos Municípios brasileiros. Anais do XXXIII ANPEC, 2005.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna, e informações demográficas, Disponível no link: <http://www.ipeadata.gov.br>, Acesso em 24/02/2012.

JENSEN, M. C., Agency Cost of Free Cash Flow, Corporate Finance, and Takeovers. American Economic Reviews, v. 76, n. 2, p. 323-329, 1986.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. Journal of Financial Economics, v. 3, n.3, p. 305-360, 1976.

MODIGLIANI, F.; MILLER, M.; The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment. The American Economic Review, v. 48, n. 3, p. 261-297, 1958.

NAKAGUMA, M. Y., BENDER, S., Mudança Institucional e Política Fiscal no Brasil: Uma Avaliação da Experiência Recente. Monografia premiada em 3º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional, Lei de Responsabilidade Fiscal (DF), 2005.

ROCHA, F.; GIUBERTI, A. C., Consenso Político com Relação à Necessidade de Disciplina Fiscal dos Estados: Um Estudo da Lei de Responsabilidade Fiscal. Monografia premiada em 2º lugar no IX Prêmio Tesouro Nacional, Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília (DF), 2004.

SAKURAI, S. N., Ciclos Políticos nas Funções Orçamentárias dos Municípios Brasileiros: Uma Análise para o Período 1990 – 2005 Via Dados de Painel, Revista Economia Aplicada, v. 39, n. 1, p. 39 - 58, 2009.

SANTOLIN, R.; JAYME JR, F. G.; REIS, J. C., Lei de Responsabilidade Fiscal e Implicações na Despesa de Pessoal e Investimento nos Municípios Mineiros: Um Estudo com Dados em Painel Dinâmico, Revista de Economia Aplicada, v. 39, n. 4 p. 895 – 923, 2009.

SLOMSKI, V., Mensuração do resultado econômico em entidades públicas: uma proposta. Dissertação de Mestrado, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de São Paulo, 1996.

SLOMSKI, V., Teoria do Agenciamento do Estado – Uma evidenciação da distribuição de renda econômica produzida pelas entidades públicas de administração direta. Tese de Doutorado, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo 1999.

SLOMSKI, V., Manual de Contabilidade Pública – Um enfoque na contabilidade municipal – São Paulo: Atlas, p.26-28, 2001.

TESOURO NACIONAL; FINBRA – Finanças Públicas do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios de 1998 a 2010.

THORP, R., Progresso, Pobreza e Exclusão: uma História Econômica da América Latina no Século XX, Washington: BID, p. 228 – 232, 2000.