

ESTUDO DOS REFLEXOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS BRASILEIROS.

Autores

GILMAR RIBEIRO DE MELLO

Universidade de São Paulo

VALMOR SLOMSKI

Universidade de São Paulo

RESUMO

O endividamento dos Estados Brasileiros é uma questão central do processo de ajuste do setor público oriundo da crise externa do início dos anos 80, sem que se tenha uma solução satisfatória. O esforço de redução da dívida culminou com a implantação da LRF, cujo objetivo, entre outros, é o controle do endividamento. Nesse contexto, os objetivos deste artigo são: 1) Verificar se ocorreram mudanças significativas no endividamento dos Estados Brasileiros após a implantação da LRF; 2) Demonstrar se os Estados Brasileiros cumpriram com os limites de endividamento estabelecido na LRF. Para cumprir o primeiro objetivo foi selecionado quatro indicadores, calculados para o período de 1998 a 2003, após isso foi aplicado os testes de hipóteses de diferenças de médias para observações emparelhadas de Wilcoxon e *Paired Samples Test*. Em resposta ao segundo objetivo, o período de análise é 2000 a 2003, onde os resultados dos indicadores de endividamento foram comparados com os seus respectivos limites. Considerando os resultados dos indicadores, concluiu-se que, no que diz respeito ao endividamento dos Estados Brasileiros a implantação da LRF não conseguiu fazer com que ocorresse a redução do endividamento e cumprimento dos limites de endividamento em mais de um terço dos Estados.

1 - INTRODUÇÃO

No dia 04 de maio de 2005, comemorou-se 5 anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), data lembrada pelo governo federal e alguns oposicionistas, que acreditam no cumprimento do objetivo principal da LRF, que é o de melhorar a administração das contas públicas no Brasil. Mas ao mesmo tempo, têm-se notícias dos descasos com os bens públicos, como a matéria publicada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no dia 17 de janeiro de 2005, intitulada “uma em cada quatro cidades paulistas não cumpre Lei Fiscal”.

A LRF no § 1º, do Art. 1º estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a dívidas, entre outros.

O endividamento dos estados brasileiros, foco deste trabalho, teve a primeira crise, conforme Silva e Sousa (2002, p.3), após a moratória da dívida externa mexicana em 1982, marcada pela redução do fluxo de capital externo para o país. Os estados brasileiros deixaram de honrar seus compromissos externos, obrigando o governo federal a pagar as dívidas estaduais, visto que o Tesouro Nacional era garantidor dessas operações.

As renegociações das dívidas estaduais ocorridas nas últimas décadas evidenciaram o relaxamento dos estados na condução fiscal responsável de suas finanças, resultando no

comportamento explosivo de suas dívidas. Essas renegociações criaram, por um lado, um problema de risco moral, na medida que incentivaram um endividamento excessivo dos Estados no presente, apoiado na crença de um socorro financeiro no futuro. Por outro, elas contribuíram para o progressivo aperfeiçoamento dos mecanismos de controle das finanças estaduais. Por fim, como complemento dessas políticas para promover o ajuste fiscal, foi publicada a LRF.

Mas, segundo a Secretaria de Assuntos Fiscais do BNDES, no que tange ao controle do endividamento dos estados, a regulação criada antes da LRF foi pouco eficiente, e que os controles foram voltados para cercear o endividamento geral e controlar o acesso a dívida. Cabe discutir então, o comportamento do endividamento dos Estados após a lei.

Diante disso, este trabalho tem como questões de pesquisa: 1) Com a implantação da LRF, houve mudanças significativas no endividamento dos Estados Brasileiros? 2) Os Estados Brasileiros cumpriram com os limites de endividamento estabelecidos?

Neste contexto, os objetivos deste artigo são: 1) Verificar se ocorreram mudanças significativas no endividamento dos Estados Brasileiros após a implantação da LRF; 2) Demonstrar se os Estados Brasileiros cumpriram com os limites de endividamento estabelecido na LRF e fixados pelo senado federal.

2 - REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA

O endividamento dos Estados Brasileiros tem muitas explicações, uma delas é citado por Lopreato (2000, p. 9) como sendo decorrente da liberdade dos governadores usarem a articulação financeira entre o tesouro, os bancos estaduais e as empresas na alavancagem de recursos, onde os bancos estaduais concentraram elevada parcela dos empréstimos nos próprios estados, compensando a redução do crédito dos agentes federais, além de comprometerem parte de seus ativos no carregamento dos títulos da dívida mobiliária, sobretudo nos principais estados responsáveis pela expansão das dívidas mobiliárias como fonte de captação de recursos.

Outro fator preponderante no aumento do endividamento foi a não definição de condições sustentáveis para o total das dívidas estaduais e a rolagem da dívida não negociada com base nas altas taxas de juros em vigor no Plano Real alimentaram o componente financeiro do endividamento e contribuíram para a deterioração patrimonial das empresas e bancos estaduais. Na verdade, a renegociação parcial da dívida e as medidas de controle do acesso a novos financiamentos pouco serviram para frear o endividamento (LOPREATO, 2000, p. 15).

Outros pontos, como a dependência de recursos transferidos pelo governo federal, a estrutura de gastos desses governos e a importância econômica do estado são citados por Silva e Sousa (2002, p. 20) como fatores relevantes para explicar a evolução da dívida.

A Lei Complementar n.º 01, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece normas de finanças públicas voltadas a responsabilidade na gestão fiscal, cujo um dos objetivos, dentre os inúmeros nela definidos, é controlar o avanço do endividamento com a fixação de regras e limites.

A LRF fixa limites para algumas despesas, como com pessoal, para dívida pública, determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas, foca as ações dos governantes na transparência e equilíbrio das contas públicas.

Com relação a dívida pública, a LRF no Capítulo VII traz as definições básicas, descreve sobre os limites, da recondução da dívida aos limites, etc. Estabelece no Art. 30 que cabe ao Senado Federal, através de resolução própria propor os limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios. Desse modo, o Senado Federal regulamentou os limites de endividamento com as resoluções a seguir:

- Resolução n.º 78, de 1998, estabelece no Art. 6º que as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e suas respectivas autarquias e fundações observarão simultaneamente os seguintes limites: II – o dispêndio anual máximo com as amortizações, juros e demais encargos de todas as operações de crédito, não poderá exceder a 13% (treze por cento) da Receita Líquida Real(RLR)¹; III – o saldo total da dívida não poderá superar valor equivalente ao dobro da RLR anual para os pleitos analisados no ano de 1998, decrescendo esta relação a base de um décimo por ano, até atingir valor equivalente a uma RLR anual para os pleitos analisados no ano de 2008 em diante.
- Resolução n.º 40, de 2001, estabelece no Art. 3º que a dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a: I – no caso dos Estados a 2 (duas) vezes a Receita Corrente Líquida(RCL)². Estabelece também, no Art. 4º, I – o excedente em relação aos limites previstos no Art. 3º apurado ao final do exercício do ano da publicação desta Resolução deverá ser reduzido, no mínimo, à proporção de 1/15 (um quinze avo) a cada exercício financeiro.
- Resolução n.º 43, de 2001, estabelece no Art. 7º que as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão os seguintes limites: II – o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da Dívida Pública Consolidada³, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da Receita Corrente Líquida.

O endividamento dos Estados pode ser determinado por diferentes indicadores, os mais utilizados são os definidos pela própria LRF, os quais são relacionados no Demonstrativo da Dívida Consolidada e Mobiliária, fazendo parte do Relatório de Gestão Fiscal, exigido pela LRF em seu Art. 55, dos quais identificou-se dois indicadores: o primeiro é a relação entre a Dívida Consolidada Líquida⁴ (DCL) e a Receita Corrente Líquida (RCL), que indica o quanto da RCL esta comprometida com o montante da dívidas líquidas e o segundo é a relação entre os Encargos da Dívida Consolidada⁵ (EDC) e a Receita Corrente Líquida (RCL), indica a parcela da RCL comprometida com a amortização da dívida consolidada.

No intuito de ampliar a qualidade da análise e o número de indicadores de endividamento, serão utilizados juntamente com os previstos na LRF, os sugeridos por Matias e Campello (2000, p.238-239) sendo:

- Participação dos encargos da dívida fundada nas receitas correntes = amortização da dívida fundada (ADF) dividida pelas receitas correntes⁶ (RC): indica a parcela das receitas correntes comprometidas com a amortização da dívida fundada.
- Participação do passivo financeiro a descoberto nas receitas orçamentárias = passivo financeiro (PF) menos o ativo financeiro (AF) dividido pelas receitas correntes (RC): verifica o número de períodos em que o endividamento total seria quitado frente às disponibilidades orçamentárias.

Assim, no quadro 1, pode-se visualizar os indicadores e os limites de endividamento definidos pela LRF e os propostos por Matias e Campello.

Quadro 1 - Resumo dos Indicadores de Endividamento

Indicadores	Fórmula	Limite
Relação entre a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida.	DCL / RCL	2000 = 1,8 x RCL ; 2001 = 1,7 x RCL 2002 e 2003 = a dívida excedente a 2 x RCL deve reduzir um quinze avo por ano.
Relação entre os Encargos da Dívida Consolidada e a Receita Corrente Líquida.	EDC / RCL	2000 e 2001 = 13%; 2002 e 2003 = 11,5%
Participação dos encargos da dívida fundada nas receitas correntes.	ADF / RC	
Participação do passivo financeiro a descoberto nas receitas orçamentárias.	PF - AF / RC	

Uma vez definidos os indicadores e os limites de endividamento, cabe destacar o detalhamento da metodologia da pesquisa e dos procedimentos estatísticos empregados para auxiliar a obtenção de conclusões sobre o tema.

3 - METODOLOGIA

Para a concretização deste estudo, utilizou-se como técnica de trabalho a pesquisa empírico-analítica, que segundo Martins (2002, p. 34) “são abordagens que apresentam em comum a utilização de técnicas de coleta, tratamento e análise de dados marcadamente quantitativos. Privilegiam estudos práticos. Suas propostas têm caráter técnico, restaurador e incrementalista”.

Os dados utilizados para calcular os indicadores foram obtidos nos relatórios contábeis e financeiros do banco de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (Finanças Brasil). O trabalho de pesquisa consiste em comparar o resultado dos indicadores destacados no Quadro 1 dos Estados Brasileiros, exceto o Distrito Federal, no período de 1998 a 2003. A exclusão do Distrito Federal é justificada pela estrutura de seus gastos/receitas, que diferem da dos estados analisados, assim, essas peculiaridades poderiam causar distorções nos resultados.

O período estabelecido se justifica pelo fato que a LRF foi publicada em maio de 2000, mas teve reflexos a partir de 2001, logo se tem 3 anos antes e 3 anos depois de sua implantação, fato primordial para comparar os resultados e responder os objetivos deste trabalho.

Considerando a questão de pesquisa n.º 1 que tem por objetivo verificar se ocorreram mudanças significativas no endividamento dos Estados Brasileiros após a implantação da LRF, as hipóteses são as seguintes:

$$H_0: \text{End.}_{\text{antes da LRF}} - \text{End.}_{\text{depois da LRF}} = 0$$

Sendo, “End. _{antes da LRF}” igual à média do indicador de endividamento calculado antes da LRF, ou seja, de 1998 a 2000; e “End. _{depois da LRF}” igual à média do indicador de endividamento calculado depois da LRF, ou seja, de 2001 a 2003.

A hipótese nula (H_0) infere que a média do indicador calculado antes da LRF é igual à média do mesmo indicador calculado depois da LRF. Conseqüentemente, temos como hipótese alternativa:

$$H_1: \text{End. antes da LRF} - \text{End. depois da LRF} \neq 0$$

Sendo, a hipótese alternativa (H_1) infere que a média do indicador calculado antes da LRF é diferente à média do mesmo indicador calculado depois da LRF.

Neste estudo, utilizou-se um teste de hipótese de diferenças de médias para observações emparelhadas, que de acordo com Bussab e Morettin (1987, p. 283) é usado quando as observações das duas amostras são feitas do mesmo indivíduo, medindo suas características antes e depois dele ser submetido a um tratamento.

Para aplicar o teste de hipótese de diferenças de médias para observações emparelhadas em cada um dos indicadores de endividamento descritos no quadro 1, é exigido, sendo esse um teste paramétrico, os pressupostos básicos de que as variáveis tenham uma distribuição normal e que as variâncias populacionais sejam homogêneas, de acordo com Maroco (2003, p.111).

Dessa forma, para verificar o pressuposto da normalidade foram utilizados os testes de Kolmogorov-Smirnov (K-S) e Shapiro-Wilk, que segundo Maroco (2003, p.112-113) são apropriados para tal objetivo, sendo que, o teste Shapiro-Wilk é uma alternativa ao teste K-S, sendo produzido pelo *software* SPSS® (utilizado como ferramenta para execução dos testes estatísticos deste trabalho) sempre que a dimensão da amostra for menor ou igual a 50. Ambos os testes foram aplicados a um nível de significância de 0,05.

Para as variáveis que atenderam o pressuposto da normalidade, aplicou-se o teste de Levene, que segundo Maroco (2003, p. 114) tem o objetivo de verificar se as variâncias populacionais são homogêneas.

A tabela abaixo demonstra o resultado dos testes de normalidade.

Tabela 1 - Teste de normalidade dos indicadores de endividamento com as médias de antes e depois da LRF.

Indicadores		Kolmogorov-Smirnov			Shapiro-Wilk		
		Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
DCL/RCL	antes LRF	,169	26	,055	,946	26	,259
	depois LRF	,107	26	,200*	,952	26	,337
	diferença	,159	26	,089	,893	26	,012
EDC/RCL	antes LRF	,087	26	,200*	,972	26	,670
	depois LRF	,119	26	,200*	,963	26	,471
	diferença	,125	26	,200*	,961	26	,447
ADF/RC	antes LRF	,074	26	,200*	,978	26	,801
	depois LRF	,093	26	,200*	,964	26	,483
	diferença	,104	26	,200*	,955	26	,374
PF-AF/RC	antes LRF	,123	26	,200*	,960	26	,432
	depois LRF	,111	26	,200*	,958	26	,416
	diferença	,205	26	,006	,904	26	,021

*. This is a lower bound of the true significance.

Para a tabela 1, tem-se que:

- DCL/RCL antes LRF = é a média da parcela da RCL comprometida com o montante da dívida consolidada líquida dos anos de 1998 a 2000 de todos os estados brasileiros;
- DCL/RCL depois LRF = é a média da parcela da RCL comprometida com o montante da dívida consolidada líquida dos anos de 2001 a 2003 de todos os estados brasileiros;
- DCL/RCL diferença = é a média da parcela da RCL comprometida com o montante da dívida consolidada líquida dos anos de 1998 a 2000 e 2001 a 2003 de todos os estados brasileiros;
- EDC/RCL antes LRF = é a média da parcela da RCL comprometida com a amortização da dívida consolidada dos anos de 1998 a 2000 de todos os estados brasileiros;
- EDC/RCL depois LRF = é a média da parcela da RCL comprometida com a amortização da dívida consolidada dos anos de 2001 a 2003 de todos os estados brasileiros;
- EDC/RCL diferença = é a diferença entre as médias da parcela da RCL comprometida com a amortização da dívida consolidada dos anos de 1998 a 2000 e 2001 a 2003 de todos os estados brasileiros;
- ADF/RC antes LRF = é a média da parcela das receitas correntes comprometidas com a amortização da dívida fundada dos anos de 1998 a 2000 de todos os estados brasileiros;
- ADF/RC depois LRF = é a média da parcela das receitas correntes comprometidas com a amortização da dívida fundada dos anos de 2001 a 2003 de todos os estados brasileiros;
- ADF/RC diferença = é a diferença entre as médias da parcela das receitas correntes comprometidas com a amortização da dívida fundada dos anos de 1998 a 2000 e 2001 a 2003 de todos os estados brasileiros;
- PF-AF/RC antes LRF = é a média do número de períodos em que o endividamento total seria quitado frente às disponibilidades orçamentárias dos anos de 1998 a 2000 de todos os estados brasileiros;
- PF-AF/RC depois LRF = é a média do número de períodos em que o endividamento total seria quitado frente às disponibilidades orçamentárias dos anos de 2001 a 2003 de todos os estados brasileiros;
- PF-AF/RC diferença = é a diferença entre as médias do número de períodos em que o endividamento total seria quitado frente às disponibilidades orçamentárias dos anos de 1998 a 2000 e 2001 a 2003 de todos os estados brasileiros.

Analisando a tabela 1, percebe-se que os *p-values* (que são os números demonstrados na coluna Sig.) tanto para o teste de Kolmogorov-Smirnov como para o Shapiro-Wilk, apenas a diferença do indicador PF – AF / RC é menor que o nível de significância de 0,05, ou seja, para os demais indicadores aceita-se a hipótese que eles seguem uma distribuição normal.

O segundo passo, considerando que os indicadores de endividamento seguem uma distribuição normal, é verificar a homogeneidade das variâncias.

Tabela 2 - Teste de Homogeneidade das Variância dos indicadores de endividamento.

Indicadores	Levene - Baseado na média		
	Statistic	df2	Sig.
DCL/RCL	,293	50	,591
EDC/RCL	48,669	50	,000
ADF/RC	,020	50	,888
PF-AF/RC	,085	50	,772

Conforme verifica-se na tabela 2, o teste de Levene mostra que apenas o indicador EDC/RCL não tem as variâncias populacionais estimadas a partir de duas amostras homogêneas, já que seu *p-value* é menor que 0,05.

Logo, em virtude de o indicador EDC/RCL seguir uma distribuição normal, mas não ter as variâncias homogêneas e de que o indicador PF – AF / RC diferença não seguir uma distribuição normal, optou-se, para esses dois indicadores, em testar as diferenças de médias pelo teste de médias emparelhadas paramétrico e pelo não paramétrico, permitindo assim, uma comparabilidade dos resultados.

Primeiramente aplicou-se o teste paramétrico para médias emparelhadas disponível no *software* SPSS[®], conforme tabelas 3 e 4.

Tabela 3 - Teste de médias emparelhadas^a.

Indicadores	Média	Desvio Padrão	Média do erro padrão	95% confiança. Intervalo da diferença		t	df	Sig. (2-tailed)
				mínimo	máximo			
DCL/RCL	,0991	,2837	,0556	-,0155	,2137	1,781	25	,087
EDC/RCL	-,5140	,2795	,0548	-,6269	-,4012	-9,379	25	,000
ADF/RC	-,0110	,0145	,0028	-,0169	-,0052	-3,886	25	,001
PF-AF/RC	,0193	,0579	,0114	-,0041	,0427	1,700	25	,102

^a. Paired Samples Test

Tabela 4 - Estatística das médias emparelhadas.

Indicadores		Média	N	Desvio Padrão	Média do erro padrão
DCL/RCL	antes LRF	1,5355	26	,8831	,1732
	depois LRF	1,4364	26	,8164	,1601
EDC/RCL	antes LRF	,0447	26	,0262	,0051
	depois LRF	,5586	26	,2922	,0573
ADF/RC	antes LRF	,0382	26	,0219	,0043
	depois LRF	,0492	26	,0212	,0041
PF-AF/RC	antes LRF	,0649	26	,0734	,0144
	depois LRF	,0456	26	,0802	,0157

A partir dos resultados demonstrados na tabela 3, percebe-se que os indicadores DCL/RCL e PF – AF / RC não rejeitam a hipótese de que as médias de antes da LRF e depois da LRF são significativamente iguais, a um nível de significância de 5%, já que o *p-value* desses indicadores resultaram em um valor superior a 0,05. Mas os indicadores EDC/RCL e ADF/RC rejeitam a hipótese de igualdade, considerando que as médias de antes da LRF comparadas com as médias de depois da LRF são diferentes, pois seus valores do *p-value* são menores que o nível de significância.

Na seqüência, aplicou-se o teste não paramétrico de Wilcoxon, que segundo Levine *et al* (1998, p. 382) é o procedimento não-paramétrico muito simples e eficaz para testar diferenças entre as medianas de duas populações. É também, segundo Maroco (2003, p. 170) o teste mais adequado como alternativa ao teste t-Student, quando uma distribuição não é normal, principalmente na comparação de duas medianas populacionais a partir de amostras emparelhadas.

Para o teste de Wilcoxon, têm-se os seguintes resultados obtidos no *software* SPSS® :

Tabela 5 - Resultado do teste Wilcoxon para as médias emparelhadas.

Teste Wilcoxon	EDC/RCL	PF - AF / RC
Z	-4,457	-1,816
Asymp. Sig. (2-tailed)	,000	,069

Tabela 6 - Rank estabelecido pelo teste Wilcoxon para as médias emparelhadas.

Indicador	Ranks	N	Média do Ranks
EDC/RCL	Ranks negativos	0 ^a	,00
	Ranks positivos	26 ^b	13,50
	Empates	0 ^c	
	Total	26	
PF - AF / RC	Ranks negativos	19 ^d	13,00
	Ranks positivos	7 ^e	14,86
	Empates	0 ^f	
	Total	26	

a. EDC/RCL depois LRF < EDC/RCL antes LRF.

b. EDC/RCL depois LRF > EDC/RCL antes LRF.

c. EDC/RCL depois LRF = EDC/RCL antes LRF.

d. PF - AF / RC depois LRF < PF - AF / RC antes LRF.

e. PF - AF / RC depois LRF > PF - AF / RC antes LRF.

f. PF - AF / RC depois LRF = PF - AF / RC antes LRF.

Analisando a tabela 5, tem-se que, para indicador EDC/RCL com um *p-value* menor que o nível de significância de 0,05, rejeita-se a hipótese que as médias desse indicador são iguais, aceitando que são diferentes. Com relação ao indicador PF – AF / RC, com resultado do *p-value* pode-se aceitar que as médias não são significativamente diferentes.

O resultado do teste não-paramétrico de Wilcoxon confirma o resultado obtido pelo teste paramétrico de médias emparelhadas para os indicadores EDC/RCL e PF – AF / RC que possuíam problemas de normalidade e homogeneidade das variâncias.

Considerando a questão de pesquisa n.º 2, que tem por objetivo demonstrar se os Estados Brasileiros cumpriram com os limites de endividamento estabelecido na LRF e fixados pelo Senado Federal, nos anos de 2000 a 2003, elaborou-se a tabela 7, considerando os resultados dos indicadores DCL/RCL e EDC/RCL de todos os estados brasileiros e os limites estabelecidos pelo Senado Federal, para então responder tal objetivo.

Para facilitar a compreensão da tabela 7, é necessário exemplificar a interpretação de alguns dados do Estado do Acre: com relação ao indicador DCL/RCL, o Estado no final de 2000 tinha uma dívida consolidada líquida que representava 104,25% da sua receita corrente líquida, enquanto que seu limite era de 1,8 vezes a RCL (180% da RCL); com relação ao indicador Encargos da Dívida/RCL, o Estado no final de 2000 tinha 4,04% de sua receita corrente líquida comprometida com a amortização da dívida, enquanto que o limite era de 13%; para os demais períodos segue o mesmo raciocínio.

Tabela 7 - Limites de Endividamento

Estados	Relação DCL/RCL				Relação Encargos da Dívida/RCL			
	12/2000	12/2001	12/2002	12/2003	12/2000	12/2001	12/2002	12/2003
	Limite 1,8xRCL	Limite 1,7xRCL	Limite*	Limite*	Limite 13%	Limite 13%	Limite 11,5%	Limite 11,5%
Acre	104,25	85,41	72,50	67,82	4,04	4,08	3,68	5,83
Alagoas	223,31	208,57	233,00	276,85	7,55	8,84	11,55	8,21
Amapá	6,20	5,03	9,23	25,52	1,03	1,50	0,61	0,29
Amazonia	68,64	61,58	66,94	49,39	5,09	5,66	4,44	4,46
Bahia	163,79	165,81	181,62	163,14	7,86	8,35	7,11	8,32
Ceará	87,39	93,76	117,50	105,68	6,90	7,00	7,64	7,26
Espírito Santo	86,11	72,44	162,78	97,46	4,39	5,30	4,04	3,91
Goias	299,64	244,38	275,19	240,43	5,96	6,08	6,54	5,60
Maranhão	216,78	201,96	231,39	223,18	5,58	5,71	5,48	5,76
Mato Grosso	141,75	234,45	262,65	242,80	8,96	9,41	9,94	7,90
Mato Grosso do Sul	309,55	285,33	310,34	266,57	5,71	5,79	7,93	6,23
Minas Gerais	244,82	232,73	159,01	175,56	10,25	8,38	8,59	8,34
Para	56,33	50,38	70,15	60,55	4,09	4,36	3,45	3,56
Paraíba	147,56	132,67	142,44	117,16	7,23	5,59	7,44	6,25
Paraná	133,18	133,73	153,37	103,96	7,69	8,31	7,19	7,70
Pernambuco	85,63	97,40	125,35	119,48	6,08	6,02	6,00	6,12
Piauí	173,31	168,36	170,76	155,52	6,86	7,99	5,12	5,94
Rio de Janeiro	207,03	189,88	234,76	203,23	8,73	7,14	9,87	9,22
Rio Grande do Norte	63,08	54,01	64,61	53,40	2,93	3,48	3,31	3,11
Rio Grande do Sul	284,82	282,27	279,23	262,93	3,17	3,42	3,26	2,80
Rondônia	114,14	102,98	76,32	121,56	7,33	8,05	6,26	6,64
Roraima	3,11	31,79	38,96	40,21	1,29	0,13	1,40	0,89
Santa Catarina	183,03	153,40	195,22	169,15	5,79	4,95	6,51	7,88
São Paulo	194,57	198,36	227,37	223,98	8,81	8,30	8,60	9,18
Sergipe	88,01	77,85	72,56	68,49	4,66	4,57	4,58	4,58
Tocantins	35,04	22,88	37,03	26,22	2,35	2,67	2,09	2,37
TOTAL	143,12	137,98	152,70	140,78	5,78	5,81	5,87	5,71

Fonte: STN/Fazenda/relatórios fiscais dos estados/atualizado em 26/01/2005/homologados em 16/02/2005 - adaptados pelo autor.

* a dívida excedente a 2 x RCL deve ser reduzida em um quinze avo o ano até 2016.

4 - ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise dos resultados foi dividida de acordo com os dois objetivos propostos nesse artigo, inicialmente analisaram-se os indicadores para verificar os efeitos da LRF no endividamento dos estados e em seguida a análise do cumprimento dos limites.

Indicador de endividamento DCL / RCL.

A aceitação da hipótese de que a média do indicador DCL/RCL (comprometimento da RCL no montante das dívidas líquidas, considerando todos os estados brasileiros) antes da implantação da LRF é significativamente igual à média desse mesmo indicador após a

implantação da LRF, a um nível de significância de 5%, não corrobora com o objetivo de redução do endividamento proposto pela lei.

Indicador de endividamento EDC / RCL.

A rejeição da hipótese de que a média do indicador EDC / RCL (parcela da RCL comprometida com a amortização da dívida consolidada de todos os estados brasileiros) antes da implantação da LRF é significativamente igual à média desse mesmo indicador após a implantação da LRF, a um nível de significância de 5%, demonstra que houve mudanças de um período para o outro, influenciada pela implantação da lei.

Percebe-se na tabela 4 que a média desse indicador antes da LRF era 0,0447 passando para 0,5586 após a lei, confirmando a diferença significativa entre os períodos. Permite ainda dizer que a média desse indicador após a lei é muito superior que a média de antes da lei, portanto houve um aumento significativo nas amortizações da dívida consolidada comparada com a RCL. O exposto acima pode ser confirmado na tabela 6, onde o indicador de todos os estados (26) foi classificado no *rank* positivo, ou seja, todas as médias desse indicador foram superiores após a lei.

Indicador de endividamento ADF / RC.

A rejeição da hipótese de que a média do indicador ADF / RC (parcela das receitas correntes comprometidas com a amortização da dívida fundada de todos os estados brasileiros) antes da implantação da LRF é significativamente igual à média desse mesmo indicador após a implantação da LRF, a um nível de significância de 5%, demonstra que houve mudanças de um período para o outro, influenciada pela implantação da lei.

Verifica-se na tabela 4 que a média desse indicador antes da LRF era 0,0382 passando para 0,0492 após a lei, confirmando a diferença significativa entre os períodos. Permite ainda dizer que a média desse indicador após a lei é superior a média de antes da lei, portanto houve um aumento significativo nas amortizações da dívida fundada comparada com a RC.

O exposto acima corrobora com o resultado do indicador EDC / RCL, pois ambos estão verificando os valores comprometidos com o pagamento da dívida, diferenciando-se apenas pelo tipo de receita que está sendo comparado, seja pela receita corrente total ou receita corrente líquida.

Indicador de endividamento PF – AF / RC.

A aceitação da hipótese de que a média do indicador PF – AF / RC (verifica o número de períodos em que o endividamento total seria quitado frente às disponibilidades orçamentárias, considerando todos os estados brasileiros) antes da implantação da LRF é significativamente igual à média desse mesmo indicador após a implantação da LRF, a um nível de significância de 5%, demonstrando pouca variação nos prazos de quitação das dívidas.

Entretanto, ao verificar as médias desse indicador constante na tabela 4, nota-se que a média encontrada depois da implantação da LRF é menor que a anterior, confirmada pela classificação dos *ranks* na tabela 6, porém, pelos testes de hipóteses, essa mudança não é significativa ao nível de confiança de 5%.

Limites de endividamento.

No intuito de responder ao segundo objetivo deste artigo, elaborou-se a tabela 7 com os indicadores e seus respectivos limites.

Com relação ao limite estabelecido pelo Senado Federal para a dívida corrente líquida nos anos de 2000 a 2003, verifica-se que no conjunto dos estados brasileiros a dívida não ultrapassou os limites, entretanto, percebe-se o não cumprimento dos limites por alguns estados.

Analisando os estados independentemente, percebe-se que Alagoas, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo não cumpriram os limites de endividamento nos anos de 2000 e 2001, destacando o estados de Mato Grosso do Sul com o maior endividamento proporcional a sua RCL (309,55 em 2000 e 285,33 em 2001). Nos anos de 2002 e 2003 algumas mudanças ocorreram, pois os limites mudaram, passando a ser superior ao que vinha sendo praticado, pois anteriormente estava estabelecido para 2000 1,8 vezes a RCL e 2001 1,7 vezes a RCL, passando em 2002 até 2016 para 2 vezes a RCL sendo que o excedente deve ser reduzido em 1/15 por ano. Com isso apenas os estados de Alagoas, Minas Gerais e São Paulo não atenderam os limites. Os demais estados continuaram acima de 2 vezes a RCL, mas reduzir o excedente em pelo menos 1/15.

Com relação ao limite sobre os encargos da dívida, percebe-se que todos os estados cumpriram com os limites estabelecidos para o período de 2000 a 2003, mesmo com a mudança do limite ocorrido em 2002, que passou de 13% da RCL para 11,5%.

4 - CONCLUSÃO

Nesse estudo, confirmou-se, através de teste de hipóteses, a não existência de diferenças estatisticamente significativas nos indicadores DCL / RCL e PF – AF / RC calculados antes e depois da implantação da LRF, demonstrando não ter ocorrido mudanças no comprometimento da RCL no montante das dívidas líquidas e também não ter alterado os prazos de pagamento. No entanto, para os indicadores EDC / RCL e ADF / RC os testes confirmaram a existência de diferenças significativas, sendo essas diferenças a maior, ou seja, as amortizações da dívida aumentaram depois da implantação da LRF, mostrando uma certa preocupação por parte dos estados em reduzir as dívidas.

Os testes estatísticos realizados foram do tipo paramétrico e não-paramétrico, uma vez que as hipóteses de normalidade das variáveis e homogeneidade das variâncias não foram aceitas por dois indicadores, de acordo com os testes de Kolmogorov-Smirnov, Shapiro Wilk e Levene. Os dois testes estatísticos realizados foram, o teste paramétrico de médias emparelhadas (*Paired Samples Test*) e o teste não-paramétrico de Wilcoxon, ambos resultaram nas mesmas conclusões.

Portanto, respondendo a primeira questão de pesquisa proposta neste artigo, que diz respeito a se houve mudanças significativas no endividamento dos Estados Brasileiros após a implantação da LRF, pode-se concluir que não ocorreram mudanças significativas, pois, tanto a relação do comprometimento de RCL no montante de dívidas líquidas quanto os prazos de amortização da dívida não sofreram alteração. O que alterou foi os valores de amortização da dívida, os quais aumentaram após a implantação da lei.

Em resposta a segunda questão de pesquisa, que diz respeito a se os Estados Brasileiros cumpriram com os limites de endividamento estabelecidos, pode-se concluir que

na soma de todos os Estados os limites foram cumpridos em todos os anos pesquisados, porém, ao analisar o limite de endividamento (DCL / RCL) de cada estado, verifica-se que mais de um terço do total de estados não cumpriram com os limites nos anos de 2000 e 2001, entretanto, para os anos de 2002 e 2003, o número de estados descumpridores dos limites diminuíram para apenas três, mas isso ocorreu em virtude da alteração do limite pelo Senado Federal. O outro indicador com limite estabelecido é o EDC / RCL (relação entre os encargos da dívida e a RCL), nesse caso, todos os estados cumpriram com os limites em todos os anos estudados.

Sendo assim, conclui-se que, no que diz respeito ao endividamento dos Estados Brasileiros a implantação da LRF não conseguiu fazer com que ocorresse a redução do endividamento e cumprimento dos limites de endividamento em mais de um terço dos Estados, considerando o período analisado.

Baseado nessa conclusão deve-se levar em consideração a preocupação do Banco Central ao afirmar, em pronunciamento no ano de 1999, que a dívida líquida de um país pode ser pequena, porém, se os déficits fiscais persistentes apontarem para um crescimento significativo no médio prazo, existirão claros sinais de que ela, provavelmente, não será resgatada no futuro e de que, portanto, será insustentável.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Banco Central. Dívida líquida e a necessidade de financiamento do setor público. Ago. 1999. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/ftp/divliq/dividaliquida.pdf>>. Acesso em 13/05/2005.

_____. Congresso. Senado. Resolução n.º 78, de 1998. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=127737>>. Acesso em 20/05/2005.

_____. Congresso. Senado. Resolução n.º 43, de 2001. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=234195>>. Acesso em 20/05/2005.

_____. Congresso. Senado. Resolução n.º 40, de 2001. Disponível em <http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ressf40_2001.pdf>. Acesso em 20/05/2005.

BNDES. Secretaria para Assuntos Fiscais. Informe-se – Indicadores Fiscais. N.º 6 – janeiro 2000.

BUSSAB, Wilton O.; MORETTIN, Pedro A. Estatística Básica. 4 ed. São Paulo: Atual, 1987.

KHAIR, Almir Antonio. Lei de Responsabilidade Fiscal – Guia de Orientação para as Prefeituras. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, BNDES, 2000.

LEVINI, David M.; BERENSON, Mark L.; STEPHAN, David. Estatística: teorias e aplicações. Traduzido por Tereza Cristina Padilha de Souza. Rio de Janeiro: LTC, 2000.

LOPREATO, Francisco Luiz. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 94, mar. 2000.

MAROCO, João. Análise estatística: com a utilização do SPSS. Lisboa: Sílabo, 2003.

MARTINS, Gilberto de Andrade. Manual para elaboração de monografias e dissertações. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MATIAS, Alberto Borges; CAMPELLO, Carlos A. G. B. Administração Financeira Municipal. São Paulo: Atlas, 2000.

SILVA, Isabela Fonte Boa Rosa; SOUSA, Maria da Conceição Sampaio. Determinantes do endividamento dos estados brasileiros: uma análise de dados de painel. Universidade de Brasília/departamento de Economia. Texto 259, 2002.

SLOMSKI, Valmor. Manual de Contabilidade Pública – Um enfoque na contabilidade municipal. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Uma em cada quatro cidades paulistas não cumpre Lei Fiscal. Disponível em <<http://www.tce.sp.gov.br/press/2005-01-17-o-estado-de-sp-lei-fiscal.shtm>>. Acesso em 02/05/2005.

1 - Receita Líquida Real é a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquela em que se estiver apurando, considerando a exclusão das receitas provenientes de operações de créditos, de anulação de restos a pagar, alienação de bens, de transferências vinculadas a qualquer título, de transferências voluntárias ou doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos Municípios por participações constitucionais e legais (RESOLUÇÃO 78, 1998).

2 - Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, deduzidos, no caso dos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira, e será apurada somando-se as receitas arrecadas no mês em referência e nos 11 (onze) meses anteriores (RESOLUÇÃO 43, 2001).

3 - Dívida Pública Consolidada ou Fundada é o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses (LRF, 2000).

4 - Dívida Consolidada Líquida é dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros (RESOLUÇÃO 43, 2001).

5 - Encargos da Dívida Consolidada são os valores comprometidos com as amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativa a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar (RESOLUÇÃO 43, 2001).

6 - Receitas Correntes é a soma de todas as receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, as transferências correntes e outras receitas correntes (SLOMSKI, 2003).

7 - Despesa Corrente Líquida é a soma das despesas com pessoal e encargos sociais, com a aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, despesas com a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público, menos os juros e encargos da dívida (SLOMSKI, 2003).