



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

GILMARA FERREIRA DE OLIVEIRA

**UMA CONTRIBUIÇÃO AO ESTUDO DOS INDICADORES DE
ENDIVIDAMENTO NOS ESTADOS NORDESTINOS NO PERÍODO DE
2000 A 2007**

**SOUSA - PB
2008**

GILMARA FERREIRA DE OLIVEIRA

**UMA CONTRIBUIÇÃO AO ESTUDO DOS INDICADORES DE
ENDIVIDAMENTO NOS ESTADOS NORDESTINOS NO PERÍODO DE
2000 A 2007**

**Monografia apresentada ao Curso de
Ciências Contábeis do CCJS da
Universidade Federal de Campina
Grande, como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharela em
Ciências Contábeis.**

Orientador: Professor Me. José Ribamar Marques de Carvalho.

**SOUSA - PB
2008**

GILMARA FERREIRA DE OLIVEIRA

**UMA CONTRIBUIÇÃO AO ESTUDO DOS INDICADORES DE ENDIVIDAMENTO
DOS ESTADOS NORDESTINOS NO PERÍODO DE 2000 A 2007**

Esta monografia foi julgada adequada para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis, e aprovada em sua forma final pela Banca Examinadora designada pela Coordenação do Curso de Ciências Contábeis do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande-PB.

Presidente: José Ribamar Marques de Carvalho – Orientador
Prof.: M.Sc. Universidade Federal de Campina Grande

Membro: Antônio Firmino da Silva Neto
Prof.: Universidade Federal de Campina Grande

Membro: Thaiseany de Freitas Rêgo
Prof^a.: Universidade Federal de Campina Grande

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, autor de tudo, à minha família e a todos que me apoiaram em todos os momentos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida, por me dar força em todos os momentos difíceis e não me deixar desanimar. Tudo é do Pai, toda honra e toda glória, é dele a vitória alcançada em minha vida.

Agradeço aos meus pais, Geraldo e Inácia, pessoas simples e humildes, que desde cedo me incentivaram a estudar e a não desistir dos meus objetivos.

Aos meus demais familiares e amigos que sempre me apoiaram em todos os momentos e incentivaram na caminhada.

A Clair Leitão Martins Diniz por ter me ensinado a amar a contabilidade pública, contribuindo diretamente para que eu ingressasse nesse curso. Agradeço-a também pela oportunidade de trabalhar em seu escritório e pelos ensinamentos transmitidos durante esses anos, pela paciência e compreensão durante a realização desta pesquisa.

Ao prof. M.Sc. José Ribamar Marques de Carvalho, meu orientador, pelo incentivo, dedicação, paciência e todo esforço dedicado para o bom êxito desta pesquisa.

À professora Maria José Pereira Bezerra, pela contribuição durante a elaboração do projeto de pesquisa, pelos ensinamentos e incentivo à pesquisa.

Aos professores, Antônio Firmino da Silva Neto e Thaiseany de Freitas Rêgo, pela contribuição para a finalização deste trabalho, através da partilha de seus conhecimentos.

Ao casal, Dinácio de Souza Fernandes e Maria Aparecida Gomes de Oliveira, pelo apoio e receptividade durante a minha estadia em Sousa para a elaboração deste trabalho.

A todos os colegas de graduação e docentes pelo incentivo e ensinamentos transmitidos ao longo desses anos.

RESUMO

A contabilidade pública destina-se a coletar e registrar os atos e fatos da Administração Pública, bem como verificar a legalidade dos atos da execução orçamentária. A Lei de Responsabilidade Fiscal juntamente com as Resoluções do Senado Federal Nº 40 e 43/2001 vieram reforçar os limites e restrições, principalmente, no que diz respeito ao endividamento público. Dessa forma, este trabalho tem o objetivo de analisar o comportamento dos indicadores fiscais de endividamento dos Estados Nordestinos no período de 2000 a 2007. Trata-se de um estudo documental, exploratório e descritivo, com uma abordagem quantitativa. Os dados foram coletados no site do Tesouro Nacional, relativos aos anos de 2000 a 2007 de todos os Estados Nordestinos. Logo após, foram analisados através de ferramenta estatística descritiva, utilizando-se de média, mediana, amplitude, desvio padrão e coeficiente de variação. Na análise dos indicadores de endividamento de curto prazo dos Estados Nordestinos, verificou-se que houve uma queda significativa do endividamento ao longo dos anos, demonstrando a influência da Lei de Responsabilidade Fiscal e das Resoluções do Senado Nº 40 e 43/2001. Com isso, observou-se que os Estados Nordestinos têm procurado equilibrar sua execução orçamentária de forma a comprometer o mínimo possível suas receitas correntes com dívidas de curto prazo. No caso do indicador de endividamento de longo prazo, observou-se que na maioria dos Estados Nordestinos, com exceção da Bahia e Pernambuco, houve uma redução do endividamento, demonstrando que os mesmos estão comprometendo cada vez menos as suas receitas correntes com dívidas de longo prazo.

Palavras-chave: Contabilidade Pública. Lei de Responsabilidade Fiscal. Endividamento Público.

ABSTRACT

The public accounting is designed to collect and record the acts and facts of Public Administration, as well as verify the legality of acts of budgetary execution. The Fiscal Responsibility Act, together with the resolutions of the Senate No. 40 and 43/2001 came strengthen the limits and restrictions, especially as regards the public debt. Thus, this study aims to examine the behavior of fiscal indicators of indebtedness of northeastern states in the period 2000 to 2007. This is a documentary study, exploratory and descriptive, with a quantitative approach. Data were collected on the site of the National Treasury, for the years 2000 to 2007 in all northeastern states. Soon after, were analyzed using descriptive statistics tool, using average, median, range, standard deviation and coefficient of variation. In the analysis of the indicators of short-term debt of the northeastern states, it was found that there was a significant drop in borrowing over the years, demonstrating the influence of the Fiscal Responsibility Law and the Resolutions of the Senate No. 40 and 43/2001. With this, it was observed that the northeastern states have sought balance its budget implementation in order to commit as little as possible with its current revenue short-term liabilities. In the case of an indicator of long-term debt, it was observed that in most Northeastern states, with the exception of Bahia and Pernambuco, there was a reduction of debt, demonstrating that they are committing less and less their current revenues with debts of over term.

Keywords: Public Accounts. Fiscal Responsibility Law. Public debt.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Dispersão dos Restos a Pagar – 2000 a 2007	56
Gráfico 2	Evolução da Receita Corrente – 2000 a 2007	58
Gráfico 3	Dispersão do ECP – Média 2000 a 2007	60
Gráfico 4	Evolução do Passivo Total – 2000 a 2007	62
Gráfico 5	Comportamento do Passivo Financeiro - 2000 a 2007	64
Gráfico 6	% de participação de restos a pagar no passivo financeiro– Média 2000 a 2007	65
Gráfico 7	Dispersão do ativo disponível – 2000 a 2007	67
Gráfico 8	Dispersão da Dívida– 2000 a 2007	68
Gráfico 9	Dispersão dos ELP dos Estados - média 2000 a 2007	71
Gráfico 10	Comportamento do ECP – Média do agregado de 2000 a 2007	72
Gráfico 11	Dispersão dos ELP – agregado – média 2000 a 2007	73

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Etapas, instrumentos e condições dos processos de renegociação da dívida estadual.....	31
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Evolução da Dívida Líquida do Setor Público	29
Tabela 2	Condições de refinanciamento da dívida estadual	32
Tabela 3	Acordos de Renegociação entre os Estados do Nordeste e o Governo Federal...	32
Tabela 4	Restos a pagar (em R\$ milhões)	54
Tabela 5	Receitas Correntes (R\$ bilhões)	57
Tabela 6	Taxa de Endividamento de Curto Prazo – Média 2000 a 2007	59
Tabela 7	Passivo total – 2000 a 2007 (R\$ bilhões)	62
Tabela 8	Passivo financeiro – 2000 a 2007 (R\$ milhões)	63
Tabela 9	% de participação de restos a pagar no passivo financeiro–2000 a 2007	65
Tabela 10	Ativo Disponível – 2000 a 2007 (R\$ milhões)	66
Tabela 11	Evolução da Dívida dos Estados Nordestinos– 2000 a 2007 (R\$ bilhões)	68
Tabela 12	Taxa de endividamento de longo prazo – 2000 a 2007	69
Tabela 13	Estatística descritiva do indicador de endividamento de curto prazo	72
Tabela 14	Estatísticas básicas do indicador de endividamento de longo prazo	73

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CF	Constituição Federal
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PPA	Plano Plurianual
RCL	Receita Corrente Líquida
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
Art	Artigo
CV	Coefficiente de Variação
DP	Desvio Padrão
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
LC	Lei Complementar
ARO	Antecipação de Receita Orçamentária
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FPE	Fundo de Participação dos Estados
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
ELP	Indicador de endividamento de longo prazo
ECP	Indicador de endividamento de curto prazo
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Justificativa e Problemática	15
1.2 Objetivos	16
1.2.1 Objetivo geral	16
1.2.2 Objetivos específicos	17
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	18
2.1 Natureza da pesquisa	18
2.2 Classificação da pesquisa	18
2.2.1 Quanto aos objetivos	18
2.2.2 Quanto aos procedimentos	19
2.3 Tratamento e análise dos dados	19
3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	21
3.1 Evolução histórica da contabilidade pública no Brasil	21
3.2 Conceito de contabilidade pública	23
3.3 Campo de atuação	23
3.4 Objetivos da contabilidade pública	24
3.5 Diferença entre Contabilidade Pública e Contabilidade Financeira	25
3.6 Regimes contábeis	26
3.7 Evolução da dívida pública brasileira e o processo de endividamento estadual	27
3.7.1 A renegociação das dívidas estaduais	30
3.8 A lei de responsabilidade fiscal – LRF	33
3.8.1 Origens da lei de responsabilidade fiscal	33
3.8.2 Objetivos da lei de responsabilidade fiscal	34
3.8.3 Transparência, controle e fiscalização	34
3.8.4 Receita corrente líquida como parâmetro dos limites	38
3.9 Crédito Público	39
3.9.1 Classificação dos empréstimos	40
3.10 Dívida Pública	41
3.10.1 Competências para dispor sobre a dívida pública	41
3.10.2 A dívida pública na Lei 4.320/64	41
3.10.3 A dívida pública na LRF	44
3.10.3.1 Novos conceitos atribuídos à dívida pública	44
3.10.3.2 Limites para o endividamento público	45
3.10.3.3 Inobservância, sanções e recondução da dívida ao limite	46
3.10.3.4 Operações de crédito	48
3.10.3.5 Restos a pagar	50
3.11 Composição dos indicadores de endividamento de curto e longo prazo	51
3.11.1 Indicador de endividamento de curto prazo	51
3.11.2 Indicador de endividamento de longo prazo	52
4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	54
4.1 Análise do comportamento das variáveis que compõem o indicador de endividamento de curto prazo	54
4.1.1 Restos a Pagar	54
4.1.2 Receitas Correntes	56
4.2 Análise Individual do Índice de Endividamento de Curto Prazo (ECP) – Estados Nordestinos 2000 a 2000	58
4.3 Análise do comportamento das variáveis que compõem o indicador de endividamento de longo prazo	61
4.3.1 Passivo Total	61
4.3.2 Passivo financeiro	63
4.3.3 Ativo disponível	66

4.3.4 Dívida	67
4.4 Análise Individual do Índice de Endividamento de Longo Prazo (ELP) - Estados Nordestinos 2000 a 2007	69
4.5 Análise do Agregado do Índice de Endividamento de Curto Prazo (ECP) – Estados Nordestinos 2000 a 2007	71
4.6 Análise do Agregado do Índice de Endividamento de Longo Prazo (ELP) - Estados Nordestinos 2000 a 2007	73
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
REFERÊNCIAS	77

1 INTRODUÇÃO

A contabilidade pública é um dos ramos da contabilidade voltada essencialmente às entidades públicas, e que através dos seus relatórios pode-se ter o controle e acompanhamento da gestão dos recursos públicos. Por sua vez, a mesma destina-se não somente a coletar e registrar os atos e fatos da Administração Pública, mas também a observar a legalidade dos atos da execução orçamentária. No Brasil, a contabilidade pública tem suas raízes no período colonial, diante da necessidade de informações econômicas e financeiras úteis à tomada de decisões.

A Lei Federal Nº 4.320/1964 veio disciplinar a contabilidade pública no Brasil, introduzindo normas gerais do Direito Financeiro, voltadas à elaboração e ao controle dos orçamentos e balanços, da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

No mesmo ano de sua criação, instaura-se no Brasil o governo dos militares, introduzindo uma política voltada ao crescimento acelerado, baseado nos financiamentos externos, e aliado a isso, desencadeia-se a primeira crise do petróleo em 1973, obrigando o Governo a contrair novos empréstimos estrangeiros para sair da crise.

Após a moratória da dívida externa do México, em 1982, o endividamento dos Estados Brasileiros agravou-se, levando-os a recorrerem constantemente ao Governo para sair da crise (SILVA E SOUSA, 2002). A partir de então, os Estados Brasileiros passaram por sucessivas renegociações de suas dívidas junto à União.

A Lei Nº 9.496/1997 veio regulamentar as renegociações das dívidas estaduais junto à União, buscando dessa forma, conter o endividamento desordenado dos Estados. Já a Lei Complementar Nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) introduziu no Brasil uma política voltada para a gestão dos recursos públicos, de forma planejada e responsável, trazendo as diretrizes e critérios, principalmente, no tocante ao endividamento público.

Niyama e Silva (2008) afirmam que a LRF introduziu mecanismos para conter os gastos, afetando diretamente o comportamento dos administradores públicos.

Acrescente-se ainda que, paralelo à LRF, foram publicadas as Resoluções do Senado Nº 40 e 43/2001, fixando os limites em matéria de endividamento público estabelecidos na LRF.

Dentro desse contexto, o presente estudo objetiva analisar o comportamento do endividamento público dos Estados Nordestinos no período de 2000 a 2007. Para isso, o trabalho encontra-se organizado em cinco capítulos, tratando dos seguintes aspectos:

O primeiro capítulo vem abordando os aspectos iniciais do estudo, justificativa e caracterização do problema a ser estudado, além dos objetivos gerais e específicos.

O segundo capítulo aborda a respeito dos procedimentos metodológicos, natureza da pesquisa, classificação da pesquisa e tratamento e análise dos dados.

No terceiro capítulo, apresenta-se a fundamentação teórica, que aborda a respeito da Evolução histórica da contabilidade pública no Brasil, seu conceito, campo de atuação e objetivos; Regimes contábeis; Evolução da dívida pública brasileira e o processo de endividamento estadual; Lei de Responsabilidade Fiscal e seus aspectos mais relevantes; Crédito Público; Dívida Pública e Composição dos indicadores de endividamento de curto e longo prazo.

No quarto capítulo será apresentada a análise de resultados, no qual se faz um estudo realizado a partir de dados coletados no site do Ministério da Fazenda sobre os Estados Nordestinos relativos ao período de 2000 a 2007, analisando-se o comportamento do endividamento público a partir do advento da LRF e Resoluções do Senado Federal nº 40 e 43/2001.

O quinto e último capítulo aborda as considerações finais sobre o estudo realizado a partir dos objetivos estabelecidos no trabalho e sugestões para futuras pesquisas.

1.1 Justificativa e Problemática

O endividamento público pressupõe uma ineficiência na execução orçamentária, ou seja, a arrecadação de receitas não comporta a execução das despesas. Pode ainda, resultar de empréstimos para a execução de grandes empreendimentos, em que o ente não disponha de recursos suficientes.

Antes da Lei de Responsabilidade Fiscal, os administradores costumavam usar o dinheiro público de forma desordenada, sem o devido planejamento, gastando além da arrecadação de receita e ainda contraindo constantes operações de crédito, agravando o endividamento público.

A partir dos limites introduzidos nessa lei, os governos foram obrigados a mudar a sua forma de administrar o dinheiro público e necessitaram se adequar à nova legislação, voltada essencialmente à gestão fiscal responsável.

Ao introduzir condições e limites para contrair novas dívidas, busca conter o endividamento público desordenado em vista do bem comum, dando-se ênfase ao planejamento e à transparência na aplicação dos recursos públicos. Para isso, o gestor público e sua equipe devem ter um conhecimento aprofundado da legislação e de suas responsabilidades.

Assim, este estudo justifica-se devido à necessidade de desenvolver estudos relacionados à temática pública, especificamente em relação ao comportamento da dívida pública dos Estados Nordestinos e o enquadramento nos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e Resoluções do Senado Federal n ° 40 e 43/2001. Analisar o comportamento do endividamento público da Região Nordeste torna-se essencial para manter a população da região informada da sua real situação, visto que, segundo Guimarães (2003) a implantação da LRF respondeu de certa forma ao clamor do povo frente aos desmandos e irresponsabilidades dos administradores públicos.

Dessa forma, esse trabalho também é oportuno diante da necessidade dos contadores aprofundarem os seus conhecimentos sobre os aspectos normativos da Lei de Responsabilidade Fiscal e legislações afins, principalmente, no tocante a dívida pública e seus limites.

Diante do exposto, busca-se responder ao seguinte problema de pesquisa: ***Qual o comportamento do endividamento público dos Estados Nordestinos, no período de 2000 a 2007?***

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral deste estudo é analisar o comportamento dos indicadores fiscais de endividamento dos Estados Nordestinos no período de 2000 a 2007.

1.2.2 Objetivos específicos

- Identificar os indicadores fiscais de endividamento de curto e longo prazo dos Estados Nordestinos;
- Verificar o comportamento dos indicadores fiscais de endividamentos dos Estados Nordestinos no período de 2000 a 2007, individualmente;
- Analisar o comportamento dos indicadores fiscais de endividamentos dos Estados Nordestinos no período de 2000 a 2007, de maneira global.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

2.1 Natureza da pesquisa

A natureza da pesquisa foi de caráter quantitativo através da utilização de técnicas estatísticas de tendência central (média e mediana) e de dispersão (amplitude, desvio-padrão e coeficiente de variação), utilizada no processo de análise dos dados. Nesse tipo de pesquisa, Beuren (2006, p. 93) destaca “[...] a intenção de garantir a precisão dos resultados, evitar distorções de análise e interpretação, possibilitando uma margem de segurança quanto às inferências feitas.”

2.2 Classificação da pesquisa

2.2.1 Quanto aos objetivos

Nesse estudo foi utilizada a pesquisa do tipo exploratória e a descritiva. Beuren (2006) destaca que a pesquisa é considerada exploratória quando o pesquisador deseja explorar ou esclarecer algo sobre determinado assunto, ou seja, quando se busca conhecer com maior profundidade determinado assunto que se tem pouco conhecimento.

Na concepção de Gil (1999, p. 44) a pesquisa descritiva “tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis.” Esse entendimento também é destacado por Martins (2002, p. 19) já que “como o próprio nome sugere, a organização, sumarização e descrição de dados é chamada estatística descritiva.”

Nesse sentido, buscou-se aprofundar os conhecimentos a respeito do assunto, tornando-o mais claro, bem como descrever o comportamento dos dados analisados.

2.2.2 Quanto aos procedimentos

Conforme Beuren (2006, p. 83) “os procedimentos na pesquisa científica referem-se à maneira pela qual se conduz o estudo e, portanto, se obtêm os dados.” Nesse estudo, quanto aos procedimentos foram utilizadas as pesquisas bibliográfica e documental.

Conforme Cervo e Bervian (1983, p. 55 *apud* Beuren, 2006, p. 86) a pesquisa bibliográfica é definida como a que “explica um problema a partir de referenciais teóricos publicados em documentos. Pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental. [...]”.

Esta pesquisa caracteriza-se como pesquisa bibliográfica, pois se utiliza principalmente de fontes tais como, leis, dissertações, livros, artigos e informações constantes em meio eletrônico (virtual).

Gil (1999, p. 66) diz que “[...] a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.”

Para a pesquisa de caráter documental foram utilizados os documentos constantes no site do Tesouro Nacional, tais como: Balanço Anual (Receita e Despesa) e Balanço Patrimonial de todos os Estados Nordestinos, no período de 2000 a 2007.

2.3 Tratamento e análise dos dados

O tratamento dos dados foi composto por técnicas da estatística descritiva com o uso de medidas de dispersão (média, mediana, desvio padrão, amplitude e coeficiente de variação).

“Medidas de dispersão são medidas estatísticas utilizadas para avaliar o grau de variabilidade, ou dispersão, dos valores em torno da média” (MARTINS, 2002, p.52).

Ao fazer um comentário a respeito da utilização da média e da mediana, Dancey e Reidy dizem que:

A média é a medida mais freqüentemente utilizada e é ela que deve ser usada, uma vez que você esteja convencido de que ela fornece uma boa idéia do valor típico do conjunto. Se você encontrar valores extremos, então a média não deverá ser utilizada, neste caso o melhor é utilizar a mediana, já que não é sensível a valores extremos (DANCEY; REIDY, 2006, p.61).

“Para melhor interpretar a dispersão de uma variável, calcula-se a raiz quadrada da variância, obtendo-se o desvio padrão que será expresso na unidade de medida original” (MARTINS, 2002, p. 54). O desvio padrão é considerado uma medida mais informativa da variação dos dados. Segundo Dancey e Reidy (2006, p. 91) “o desvio padrão fornece uma indicação do que ocorre entre os dois extremos. A razão do desvio padrão fazer isso é que ele pode informar o quanto os valores do conjunto variam em torno da média.”

A amplitude total caracteriza-se como uma medida de dispersão dada pela diferença entre o valor mínimo da observação e o valor máximo.

“O Coeficiente de variação de Pearson (CV) trata-se de uma medida relativa de dispersão. Enquanto a amplitude total (R), variância (S^2) e o desvio padrão (S) são medidas absolutas de variação” (MARTINS, 2002, p.57).

Para o autor existem algumas regras empíricas para interpretações do coeficiente de variação:

- Se: C.V. < 15% tem-se baixa dispersão
- Se: $15\% \leq$ C.V. < 30% tem-se média dispersão
- Se: C.V. \geq 30% tem-se elevada dispersão

Dessa forma, a partir dos dados coletados foram utilizadas tais medidas com o auxílio do Pacote Estatístico SPSS versão 8.0.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 Evolução histórica da contabilidade pública no Brasil

Segundo Slomski (2003), os primeiros relatos da contabilidade pública registrados no Brasil datam do ano de 1808, durante a instalação do governo provisório de D. João VI.

Fortes (2006) relata que na ocasião, o Brasil não dispunha de nenhum registro contábil capaz de fornecer as informações exigidas pela corte, obrigando D. João VI a criar o Erário Régio e o Conselho da Fazenda, como forma de organizar a contabilidade da colônia, e a publicar um Alvará nos seguintes termos:

Ordeno que a escrituração seja a mercantil por partidas dobradas, por ser a única seguida pelas nações mais civilizadas, assim pela sua brevidade para o manejo de grandes somas, como por ser mais clara e a que menos lugar dá a erros e subterfúgios onde se esconde a malícia e a fraude dos prevaricadores (FORTES, 2006, p. 31).

Entende-se assim, que a contabilidade pública surgiu no Brasil como forma de atender aos anseios da corte por informações precisas da contabilidade da colônia.

Fortes (2006) destaca ainda que, nas décadas seguintes, foram surgindo novas situações que exigiam informações contábeis úteis à tomada de decisões; dentre elas, cita o fato ocorrido em 1914, quando na ocasião o Governo Federal deixou de contrair operações de crédito com banqueiros ingleses por não dispor de uma contabilidade organizada e fidedigna.

Dessa forma, pode-se perceber o quanto é importante manter uma contabilidade bem estruturada, capaz de fornecer informações úteis aos usuários em tempo hábil.

Já no ano de 1922, é aprovado através da Lei Nº 4.536 o Código de Contabilidade Pública, e em 1964 a publicação da Lei Nº 4.320/1964 (SLOMSKI, 2003), marco para a área pública no Brasil.

Fortes (2006) também menciona a publicação da Lei 4.320/64, tratando das "normas gerais do Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços, da

União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, como sendo um marco na história contábil do Brasil, destacando sua relação estreita com o orçamento.

Entende-se assim, que a Lei Nº 4.320/64 veio regulamentar a contabilidade pública, com ênfase no orçamento público, contribuindo dessa forma para a evolução contábil no Brasil.

Fortes (2006) em referência à publicação da Lei Nº 4.320/64 ressalta que a mesma não surtiu efeitos na questão gerencial da informação, ou seja, o Brasil, através da sua contabilidade, continuava sem fornecer informações relevantes para a tomada de decisões e atender às necessidades dos usuários internos e externos da época, já que não existia no âmbito federal, um sistema de informação eficiente.

Então, o Governo Federal uniu esforços e procurou soluções, implantou o SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira, em 1987, iniciando uma nova era da Contabilidade Pública, em que através desse sistema podia-se processar toda a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil, sendo usado como sistema de informação, servindo de base para a criação de outros sistemas informatizados nos Estados e Municípios (FORTES, 2006).

Nesse entendimento, o SIAFI tornou-se um instrumento essencial no fornecimento de informações, capaz de auxiliar os usuários na tomada de decisão, contribuindo para a modernização da contabilidade pública no Brasil.

Já em 1988, é promulgada a nova Constituição que veio implementar novas mudanças na área contábil, entre elas, a unificação dos orçamentos, a necessidade de transparência nos gastos públicos e uma lei complementar definindo as responsabilidades na gestão fiscal (FORTES, 2006).

Em maio de 2000, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal, dispondo sobre as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, aplicada à União, Estados, Distrito Federal e Municípios (FORTES, 2006).

Entende-se assim, que a Constituição de 1988 juntamente com a LC Nº 101/2000 promoveram mudanças significativas no âmbito do controle dos gastos públicos, ao implantar uma cultura voltada à responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

3.2 Conceito de contabilidade pública

De acordo com Kohama (2003, p. 47) a contabilidade pública é definida como “o ramo da contabilidade que estuda, orienta, controla e demonstra a organização e execução da Fazenda Pública; o patrimônio público e suas variações.”

O autor supracitado ressalta ainda que “a contabilidade pública não deve ser entendida apenas como destinada ao registro e escrituração contábil, mas também à observação da legalidade dos atos da execução orçamentária, através do controle e acompanhamento [...]” (KOHAMA, 2003, p. 49).

No entendimento desse autor, a contabilidade pública torna-se uma ferramenta eficaz no controle e acompanhamento da gestão pública, observando a legalidade dos atos da execução orçamentária (a exemplo do empenho, liquidação, pagamento, entre outros). Portanto, a contabilidade pública não se destina apenas a demonstrar as variações ocorridas no patrimônio público.

Já Fortes (2006, p. 224) corrobora com esse entendimento quando diz que a contabilidade pública é “o ramo da contabilidade que coleta, registra e controla os atos e fatos da Administração Pública, mostra o valor de suas variações, bem como acompanha, controla e demonstra a execução do orçamento”.

Verifica-se então que, a contabilidade pública não somente é usada para demonstrar as variações dos fatos propriamente ditos da administração pública, mas também os seus atos, a exemplo de contratos, convênios e outros instrumentos meramente administrativos. Destina-se também a acompanhar, controlar e demonstrar como o orçamento está sendo executado.

3.3 Campo de atuação

O seu campo de aplicação segundo Slomski (2003, p. 28) “é, assim, o das pessoas jurídicas de Direito Público Interno – União, Estados, Distrito Federal, Municípios, seus fundos, suas autarquias e suas fundações”.

Segundo Kohama (2003, p. 49) a contabilidade pública “[...] deve ser obrigatoriamente praticada pelas entidades públicas, ou seja, aquelas de direito público interno, como a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas entidades autárquicas”.

Entende-se assim, que a Contabilidade Pública aplica-se a todas as entidades de direito público interno, abrangendo o seu patrimônio e orçamento.

3.4 Objetivos da contabilidade pública

De acordo com Ludícibus (1997, p. 28 *apud* Slomski, 2003, p. 28) “o objetivo da contabilidade (e dos relatórios dela emanados) é fornecer informação econômica relevante para que cada usuário possa tomar suas decisões e realizar seus julgamentos com segurança”.

Na concepção de Kohama (2003, p. 47), a contabilidade pública tem por objetivo “[...] captar, registrar, acumular, resumir e interpretar os fenômenos que afetam as situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais das entidades de direito público interno [...]”

Conforme o art. 83, da Lei Federal Nº 4.320/64 o objetivo da contabilidade pública é evidenciar “perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados”.

Os destaques expostos acima demonstram o mesmo entendimento relacionado à contabilidade pública, ou seja, a contabilidade torna-se uma ferramenta gerencial capaz de fornecer aos usuários, informações úteis para a tomada de decisão. Especificamente, a contabilidade pública objetiva evidenciar todos os fatos que de alguma forma modifiquem as situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais das entidades de direito público interno.

3.5 Diferença entre Contabilidade Pública e Contabilidade Financeira

Sabe-se que os procedimentos inerentes à Contabilidade Pública são distintos daqueles relacionados à Contabilidade Financeira (setor privado). A literatura acerca do assunto destaca alguns pontos interessantes e que merecem ser destacados.

Niyama e Silva (2008, p. 280) argumentam que ao estudar a Contabilidade Pública pode-se perceber a existência de diferenças em relação à Contabilidade Financeira. Essas diferenças segundo os autores estão desde o tipo de demonstração utilizada até o processo contábil.

Dentre as diversas razões para tais divergências, Niyama e Silva (2008, p. 280) destacam as seguintes:

Características do governo e serviços prestados, características do processo administrativo, ênfase na teoria do fundo, em detrimento da teoria da entidade e do proprietário; o volume expressivo de investimentos em ativos que não produzem receita; a natureza do processo decisório; o uso de informações contábeis; e os usuários das informações.

Andrade (2007, p. 6) corrobora com esse entendimento quando diz que a maior distinção entre a contabilidade privada ou pessoal e a contabilidade das instituições públicas está no fato de na primeira, pode-se fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, enquanto na segunda, pode-se fazer somente o que, por determinação legal, está ou foi expressamente permitido, ou melhor, deve-se efetuar previsão legal para se efetivar qualquer ação governamental.

Destaca ainda a formação do patrimônio, onde no setor privado é impulsionado pelas transações dos chamados capitais próprios e de terceiros, com objetivo focado no lucro financeiro ou econômico, já no setor público há a utilização de seu patrimônio, em razão dos objetivos sociais que possam beneficiar a população.

É notório que os destaques dos autores mostram mecanismos de planejamento, execução e controle diferenciados, mas com algo em comum – a gerência do patrimônio, um com foco no lucro e o outro com foco na distribuição de recursos em prol da coletividade.

3.6 Regimes contábeis

A Lei Nº 4.320/64 em seu art. 35 diz que “pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas”.

Kohama (2003, p. 53) define o exercício financeiro como sendo “o período de tempo durante o qual se exercem todas as atividades administrativas e financeiras relativas à execução do orçamento”. O mesmo autor esclarece que no Brasil o exercício financeiro coincide com o ano civil.

Na concepção de Kohama (2003), existem dois regimes contábeis: o de caixa e o de competência; sendo que pelo regime de caixa as receitas são mensuradas por ocasião da sua efetiva arrecadação e as despesas pelo seu pagamento; e já no regime de competência, no momento que ocorrer o fato gerador.

Kohama (2003, p. 55) ainda ressalta que no Brasil “a administração pública deve adotar o regime contábil de escrituração **Misto**, ou seja, o regime de caixa para a arrecadação das receitas e o regime de competência para a realização das despesas”.

Nessa compreensão, a contabilização das receitas e despesas públicas no Brasil, dá-se em momentos diferentes, sendo as receitas ao se efetivar a arrecadação (regime de caixa) e as despesas ao ocorrer o fato gerador (regime de competência).

Porém, Carvalho (2004) afirma que existem algumas exceções a essa regra, haja vista que as despesas de exercícios anteriores são contabilizadas pelo regime de caixa e não de competência. Nesse caso, o fato gerador da despesa ocorreu no exercício anterior, porém a despesa só foi contabilizada no exercício seguinte, seguindo o regime de caixa, e outra exceção seria uma despesa paga antecipadamente.

Já quanto às receitas, uma exceção citada foi a inscrição de dívida ativa, que se dá no final do exercício, sendo registrada pelo regime de competência e não pelo de caixa.

3.7 Evolução da dívida pública brasileira e o processo de endividamento estadual

Com o Golpe Militar instaurado no Brasil em 1964, o país passou a ser governado pelos militares que adotaram uma política altamente recessiva, autoritária e de combate à inflação (ANASTASIA, 2006). Além disso, os militares durante o seu governo optaram por uma política voltada ao crescimento econômico acelerado, baseado nos financiamentos externos e redução das importações, com a implantação do II Plano Nacional de Desenvolvimento.

Andrade (2006a) e Guimarães (2003) afirmam que a situação da crise brasileira foi agravada pelo choque do petróleo ocorrido em 1973, levando o país a buscar os constantes financiamentos externos e em maior proporção, contribuindo para o aumento da dívida pública.

Anastasia (2006) afirma também que ao final do governo dos militares, o cenário do Brasil era de dívida externa e interna altíssimas, inflação sem controle e desigualdade social.

Verifica-se conforme as citações expostas acima, que a política adotada pelos militares durante o seu governo, acentuou o endividamento público brasileiro, tanto o externo quanto o interno, provocando conseqüências drásticas na economia brasileira, afetando diretamente a vida da população.

Silva e Sousa (2002) afirmam que a primeira grande crise do endividamento dos Estados Brasileiros deu-se logo após a moratória da dívida externa mexicana em 1982. O período foi marcado pela redução do fluxo de capital externo no país, levando os Estados Brasileiros a não honrarem seus compromissos externos e obrigando a União a assumir as dívidas estaduais, já que era o avalista das operações.

Andrade (2006a) e Guimarães (2003) apontam ainda como fator de aumento do endividamento público, a promulgação da Constituição de 1988, trazendo reflexos significativos na economia da União, dos Estados e dos Municípios.

Conforme Modiano (1992, p.373 *apud* ANDRADE, 2006a, p. 27):

Ainda em outubro de 1988 foi promulgada a nova Constituição brasileira, que transferiu para o Congresso uma parcela da responsabilidade pela condução política econômica. Em matéria econômica, a nova Constituição ainda aumentou as vinculações da receita, ampliou e enrijeceu os gastos do Governo Federal, e encareceu o custo da mão-de-obra para os setores

produtivos privado e público. A redistribuição de cerca de 25% da receita da União em favor dos estados e municípios, sem a contrapartida de uma transferência equivalente de encargos, ampliou as necessidades de financiamento do setor público 'latu sensu'. A estabilidade adquirida pelos funcionários públicos com mais de cinco anos de serviço exemplifica o enrijecimento das despesas de pessoal.

A partir da Constituição de 1988, os problemas das contas públicas agravaram-se, devido tanto à transferência de competências tributárias da União para os Estados e Municípios, quanto pela ampliação de suas participações na arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, por meio do Fundo de Participação dos Estados - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. (GUIMARÃES, 2003).

Além disso, o autor supracitado destaca ainda que as mudanças introduzidas provocaram uma perda significativa da receita da União e uma ampliação da arrecadação dos Estados e Municípios, provocando um descontrole nos gastos públicos, levando-os a recorrer a constantes financiamentos para sair da crise.

Diante das citações expostas, pode-se perceber que a Constituição Federal com suas mudanças introduzidas, ampliando a arrecadação dos Estados e Municípios e reduzindo a receita da União, contribuiu para o endividamento público brasileiro, devido principalmente à falta de planejamento e controle dos gastos públicos que persistiam na época.

Conforme Guimarães (2003), a década de 90 no Brasil foi marcada pelas idéias neoliberais, baseadas basicamente na privatização, abertura econômica e busca de ajuste fiscal, tendo como fato marcante o lançamento do plano real em 1994.

Nesse contexto, Andrade (2006a, p. 35) diz que “a rápida expansão do endividamento público foi um dos traços mais marcantes do período pós Plano Real”.

Para Andrade (2006a) e Guimarães (2003), outros fatos também contribuíram nesse período para o endividamento público. O gasto excessivo com pessoal, após a implantação do plano real, confiantes no crescimento da economia; o processo de desvalorização do real em 1999, e as diversas crises econômicas mundiais que afetaram as finanças públicas dos Estados e Municípios brasileiros, levando-os à busca de novos financiamentos junto à União e às entidades financeiras, acentuando cada vez o endividamento público.

Andrade (2006a) faz ainda referência à crise asiática ocorrida em 1997, quando o governo brasileiro teve de recorrer às privatizações de suas estatais para tentar conter a

crise. Nesse momento, a União teve de assumir as dívidas passivas das empresas privatizadas, agravando ainda mais o endividamento público.

Diante disso, verifica-se que a década de 90 foi marcada pelas idéias neoliberais, através, principalmente, da política de privatização que atrelada às crises mundiais ocorridas, na época, provocaram um crescente aumento do endividamento público brasileiro.

Na Tabela 1, pode-se analisar a evolução da dívida líquida do setor público desde 1995.

TABELA 1
Evolução da Dívida Líquida do Setor Público

Período	Dívida Interna		Dívida Externa		Dívida Total	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
1995	378.581	22,7	133.622	8,2	514.248	31,1
1996	538.018	26,1	81.382	4	619.400	30,1
1997	595.154	29,3	84.316	4,2	679.470	33,4
1998	722.507	34,1	77.157	3,7	799.664	37,8
1999	796.559	39,4	221.918	11	1.018.478	50,4
2000	786.817	39,4	198.084	10	984.902	49,6
2001	824.694	41,6	205.400	10,4	1.030.352	52,0
2002	856.973	44,1	255.268	13,2	1.112.241	57,3
2003	809.842	44,0	233.482	12,7	1.043.323	56,6
2004	831.273	45,1	180.623	9,8	1.011.896	54,9
2005	899.403	46,5	91.007	4,7	990.409	51,2
2006	1.024.848	50,7	8.054	0,2	1.032.902	50,9

Fonte: IPEADATA (2006 *apud* ANDRADE, 2006a, p. 39)

Andrade (2006a), ao analisar os dados da Tabela 1, concluiu que a dívida pública interna teve um aumento muito significativo passando de 22,7% do PIB em 1995 para 50,7% em 2006, e que houve uma queda significativa da dívida externa de 8,2% do PIB em 1995, para 0,2% em 2006. Já a dívida total teve um aumento, passando de 31,1% do PIB em 1995 para 50,9% em 2006, demonstrando que a dívida interna contribuiu em maior proporção para o aumento da dívida total brasileira.

Para explicar a maior participação da esfera federal na composição da dívida interna brasileira, Andrade (2006a, p. 40), diz que se deu “[...] pela absorção das dívidas estaduais e municipais – frente ao processo de reestruturação, bem como por herdar os passivos das Empresas Estatais privatizadas [...]”.

Já quanto à dívida externa brasileira, Andrade (2006a) esclarece que houve uma redução significativa ao longo dos anos, influenciada pela inversão da dívida externa da esfera federal para a interna, e pela queda da participação das Empresas Estatais, devido aos superávits alcançados, como o caso da Petrobrás.

3.7.1 A renegociação das dívidas estaduais

Diante da situação de endividamento em que se encontravam os Estados brasileiros e como forma de amenizar essa situação, a União buscou ao longo das décadas de 80 e 90 a renegociação dessas dívidas, só que como eram na sua maioria de curto prazo e sem levar em consideração a capacidade de pagamento dos Estados, ocasionavam novas e sucessivas renegociações, agravando ainda mais a situação dos Estados (GUIMARÃES, 2003).

O Quadro 1 demonstra as sucessivas renegociações das dívidas estaduais junto à União.

QUADRO 1

Etapas, instrumentos e condições dos processos de renegociação da dívida estadual

Ano/ Período	Instrumento	Refinanciamento/Socorro	Condições
1983	Avisos MF – 30, 09 e outros	Dívida contratual externa	
1987	Lei 7.614(Voto CMN 340/87)	Rolagem da dívida e dinheiro novo	Prazo: 4 anos; carência: 18 meses; encargos: 10% ao ano + correção monetária
1987	Lei 7.614(Voto CMN 548/87)	Refinanciamento para saneamento de 10 bancos estaduais	Prazo: 15 anos; carência: 18 meses; encargos: custo selic
1989	Lei 7.976	Saldo devedor dos empréstimos ponte dos Avisos MF – 30/87 e sucedâneos	Prazo: 20 anos; carência: 5 anos; encargos: correção cambial e LIBOR + 13/16 ao ano
1989	E.C	Dívidas contraídas ao amparo dos Votos CMN 340 e 548/87	Prazo: 20 anos; carência: 5 anos; encargos: TR + juros de 10% e 12% ao ano, respectivamente
1989		Reestruturação da dívida contraída até 1983	Benefícios repassados aos mutuários, que passaram a devedores do T. Nacional dos bônus denominados BIB, BEA e BMLP
1993	Lei 8.727	Dívidas junto a órgãos e entidades controladas	Prazo: 20 anos, prorrogável por mais 10; encargos: média ponderada dos encargos originais; prestações mensais, respeito ao limite de 11% da Receita Corrente Real

Fonte: Adaptado de Guimarães (2003, p. 48)

Além disso, Guimarães (2003) destaca que, como parte do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, em 1997 é aprovada a Lei 9.496/97, estabelecendo uma nova forma de renegociação da dívida dos Estados com a União, através de critérios e metas para os Estados bem definidas, dentre elas, a obtenção de superávit primário, as privatizações e a diminuição do comprometimento da receita anual em relação à dívida.

Guimarães (2003) afirma ainda, que a partir da Lei Nº 9.496/1997, a União ficou autorizada, entre outros, a assumir a dívida pública mobiliária dos Estados e do Distrito Federal, obrigações decorrentes a operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual, bem como os empréstimos tomados junto à Caixa Econômica Federal.

As Tabelas 2 e 3 vêm evidenciar os Estados do Nordeste que assinaram o acordo de refinanciamento da dívida com base na Lei Nº 9.496/1997.

TABELA 2
Condições de refinanciamento da dívida estadual

UFs	Assinatura do contrato	Prazo (nº de anos)	Limite de comprometimento (%)	Encargos (% a.a.)
Região Nordeste				
Maranhão	22.01.98	30	13	IGP-DI + 6,0
Piauí	20.01.98	15	13	IGP-DI + 6,0
Ceará	17.10.97	15	12	IGP-DI + 6,0
Rio Grande do Norte	26.11.97	15	11,5 a 13	IGP-DI + 6,0
Paraíba	31.03.98	30	11 a 13	IGP-DI + 6,0
Pernambuco	23.12.97	30	12	IGP-DI + 6,0
Alagoas	29.06.98	30	15	IGP-DI + 7,5
Sergipe	27.11.97	30	11,5 a 13	IGP-DI + 6,0
Bahia	01.12.97	30	11,5 a 13	IGP-DI + 6,0

Fonte: Adaptado de Guimarães (2003, p. 49)

TABELA 3
Acordos de Renegociação entre os Estados do Nordeste e o Governo Federal
(valores em R\$ mil de dezembro de 2000)

UFs	Dívida Renegociada	Dívida Refinanciada	Subsídio Concedido	Parcela paga à vista	Dívida junto à União
Região Nordeste	4.234.502	3.989.906	244.596	533.945	3.455.962
Maranhão	325.260	314.863	10.398	62.972	251.891
Piauí	333.704	320.215	13.489	64.042	256.172
Ceará	187.523	172.360	15.163	34.472	137.888
Rio Grande do Norte	98.757	97.688	1.069	15.223	82.464
Paraíba	353.928	324.613	29.315	15.081	309.532
Pernambuco	218.838	210.721	8.117	42.144	168.577
Alagoas	898.667	859.366	39.301	-	859.366
Sergipe	524.385	478.690	45.695	55.565	423.125
Bahia	1.293.440	1.211.391	82.049	244.445	966.946

Fonte: Adaptado de Guimarães (2003, p. 51)

Dessa forma, a União financiou as dívidas estaduais do Nordeste, numa ordem de 4,23 bilhões, sendo: R\$ 3,98 bilhões refinanciados pelo prazo máximo de 30 anos, a uma taxa de juros real de 6,0% ou 7,5% ao ano; R\$ 533 milhões a amortizar com receitas de privatizações e 244 milhões de subsídios concedidos, relativos à diferença de encargos pela rolagem das dívidas entre a data do corte e a assinatura dos contratos (GUIMARÃES, 2003).

3.8 A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

A LRF, conforme Nascimento e Debus (2008) veio regulamentar o que está previsto na Constituição Federal no Título VI, quando trata da Tributação e Orçamento, mais especificamente no capítulo II que se refere às normas de finanças públicas a serem seguidas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal.

Além disso, tais autores destacam ainda que a LRF não surgiu para revogar ou substituir a Lei Nº 4.320/64 que normatiza as finanças públicas do Brasil há muitos anos.

Verifica-se, então, que a LRF foi introduzida para regulamentar o que está previsto na Constituição Federal, principalmente, no tocante às normas gerais de finanças públicas, sem, contudo revogar ou substituir a já consagrada Lei Nº 4.320/64.

3.8.1 Origens da lei de responsabilidade fiscal

Nascimento e Debus (2008) e Guimarães (2003), afirmam que a implantação da LRF, no Brasil, foi inspirada principalmente no *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia, no *Budget Enforcement Act* (BEA) dos Estados Unidos e pela União Européia, através do Tratado de Maastricht.

Para os autores supracitados, dos Estados Unidos, herdamos principalmente os mecanismos de limitação de empenhos (*sequestration*) e o de compensação (*pay as you go*); do Tratado de Maastricht, fomos influenciados pelo princípio básico do repúdio aos déficits excessivos e o estabelecimento de metas e punições no tocante aos limites da dívida e da Nova Zelândia, principalmente, no tocante ao princípio da transparência.

A esse respeito, Carvalho (2007) afirma que a implantação da LRF no Brasil foi inspirada no *New Public Act* da Nova Zelândia, com base nos seguintes pilares: transparência, planejamento e visão de longo prazo, responsabilidade e equilíbrio das contas públicas.

Guimarães (2003) destaca ainda que a implantação da lei de responsabilidade fiscal foi influenciada por aspectos internos, no qual o governo federal procurou implementar reformas significativas no setor público.

Diante das citações expostas, não há dúvida que as experiências vividas por outros países influenciaram diretamente a implantação da LRF no Brasil.

3.8.2 Objetivos da lei de responsabilidade fiscal

Nascimento e Debus (2008), embasados na própria lei de responsabilidade fiscal, afirmam que o seu objetivo principal é o estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante as ações de planejamento, transparência e prevenção de dívidas.

Destacam ainda que “[...] a dívida pública é o principal problema de ordem macroeconômica enfrentado pelo País nos últimos tempos, em todos os níveis de governo. O controle da dívida pública é o principal motivo que podemos invocar para a elaboração de uma lei como a LRF [...]” (NASCIMENTO; DEBUS, 2008, p. 11).

Pode-se concluir que um dos principais objetivos da LRF é o controle da dívida pública, através do estabelecimento de regras e limites.

3.8.3 Transparência, controle e fiscalização

A LRF em seu capítulo IX trata de três temas importantes: transparência, controle e fiscalização da gestão fiscal.

O art. 48 da referida lei diz que:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

O orçamento é a lei na qual os governos (municipal, estadual ou federal) deixam claro o que pretendem fazer com o dinheiro público. Nos municípios, essa lei é votada uma vez por ano na Câmara Municipal.

O art. 165, § 2º da Constituição Federal de 1988 estabelece que:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Já o mesmo artigo no § 2º, diz que o plano plurianual - PPA estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, em especial àquelas relativas às despesas de capital e aos programas de duração continuada.

Outro instrumento de transparência da gestão fiscal é o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, que deve ser publicado bimestralmente até o prazo de 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre.

Nascimento e Debus (2008) citam que a União já publica esse relatório mensalmente, buscando dessa forma promover cada vez mais o acesso da população às informações a respeito da execução orçamentária do Governo Federal.

Os autores supracitados ainda esclarecem que o RREO deverá abranger os órgãos da Administração Direta, dos Poderes e da Administração Indireta, sendo elaborado e publicado pelo Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Dessa forma, entende-se que o RREO deverá ser elaborado e publicado pelo Poder Executivo de forma consolidada, ou seja, contendo as informações de todos os órgãos da Administração Direta e Indireta.

Slomski (2003) cita os anexos que deverão conter no RREO, disciplinados pela LRF em seus artigos 52, 53, 55 e 72 e Portaria do Tesouro Nacional Nº 575, de 30/08/2007:

- Balanço Orçamentário;
- Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção;
- Demonstrativo da Receita Corrente Líquida;
- Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos;

- Demonstrativo do Resultado Nominal;
- Demonstrativo do Resultado Primário;
- Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão;
- Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino;
- Demonstrativo da Receita de Impostos e das Despesas Próprias com Saúde.

Além disso, Slomski (2003) ainda faz referência a certos anexos que só estão obrigados a serem publicados por ocasião do último bimestre do exercício, como é o caso do: Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital, Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos e o Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos.

Vale lembrar que a LRF em seu art. 63, faculta aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes, a publicar somente semestralmente o RREO com todos os anexos citados anteriormente, podendo ser feito de forma simplificada nos demais bimestres, contendo apenas o Balanço Orçamentário e o Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção.

Nascimento e Debus (2008, p. 85), destacam que:

O Relatório de Execução Orçamentária é composto de duas peças básicas e de alguns demonstrativos de suporte. As peças básicas são: **balanço orçamentário**, cuja função é especificar por categoria econômica, as receitas e as despesas; **demonstrativo de execução das receitas** (por categoria econômica e fonte) e das despesas (por categoria econômica, grupo de natureza, função e subfunção). *Grifo nosso*

Dessa forma, entende-se que essas duas peças citadas são essenciais na elaboração e publicação do RREO, justificando dessa forma a exigência para os municípios com população inferior a 50 mil habitantes a sua publicação, sendo facultativa a publicação dos demais, que são chamados de demonstrativos de suporte.

Existe também como instrumento de transparência na gestão fiscal, o Relatório de Gestão Fiscal – RGF.

O RGF é um relatório de elaboração obrigatória por parte dos entes da Federação de periodicidade quadrimestral para os Municípios com população superior a 50.000 habitantes, e facultada à periodicidade semestral para os demais Municípios, no qual

estarão sendo demonstrados, principalmente, os comparativos da execução orçamentária com os limites estabelecidos na LRF (LRF arts. 54, 55 e 63, II, b)

O Relatório de Gestão Fiscal, conforme determina o art. 55 da referida lei, conterà os seguintes demonstrativos, contendo os comparativos com os limites estabelecidos na LRF, dos seguintes montantes:

- a) despesa total com pessoal, distinguindo-a com inativos e pensionistas;
- b) dívidas consolidada e mobiliária;
- c) concessão de garantias;
- d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita.

Já no último quadrimestre, o mesmo art. da lei determina que sejam inclusos os seguintes demonstrativos:

- a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
- b) da inscrição em restos a pagar, das despesas liquidadas, das empenhadas e não liquidadas, e das não escritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados.

A transparência será assegurada, também, mediante incentivo à participação popular e através da realização de audiências públicas promovidas pelo Poder Executivo durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais (LRF art. 48, parágrafo único).

Da mesma forma “a não realização da audiência pública pode caracterizar-se infração político-administrativa, passível de punição com a cassação de mandato, conforme art. 4º, VII, do Decreto-lei nº 201/67” (ANDRADE, 2007, p. 194),

Dessa forma, a LRF atua na promoção da cidadania ao incentivar a participação ativa da população nos diversos aspectos da gestão fiscal.

A esse respeito, pode-se citar o exemplo do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, ao exigir dos entes que as Leis de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e o Plano Plurianual sejam encaminhadas juntamente com um relatório que evidencie a realização de audiência(s) pública(s) durante a sua elaboração.

A LRF no art. 49 versa:

As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Cabe reforçar que a LRF é clara em permitir aos cidadãos e instituições da sociedade, a participação ativa no controle e fiscalização da aplicação dos recursos públicos pelos seus gestores.

Segundo Nascimento e Debus (2008), a LRF no seu art. 59, atribui ao Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, e aos sistemas de controle interno de cada poder e do Ministério Público, a responsabilidade de fiscalização do cumprimento das normas de gestão fiscal.

Da mesma forma, os autores citados, destacam que deve ser dada prioridade na fiscalização sobre alguns aspectos, entre eles:

- verificar o atendimento das metas estabelecidas na LDO;
- observar os limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar;
- verificar as medidas tomadas para retornar ao limite sempre que as despesas totais com pessoal excederem o estabelecido, ou as referentes aos montantes das dívidas consolidada e mobiliária;
- observação da destinação dada aos recursos provenientes de alienação de ativos;
- observar o cumprimento dos limites com a despesa total do poder legislativo, quando houver.

3.8.4 Receita corrente líquida como parâmetro dos limites

Segundo Carvalho (2007), a receita corrente líquida – RCL serve de parâmetro para o cálculo de praticamente todos os limites estabelecidos pela LRF. Dentre eles, pode-se citar o limite com despesas de pessoal e endividamento público.

A RCL é calculada através do somatório das receitas correntes arrecadas no mês de referência e nos 11 (onze) meses anteriores, deduzidos nos 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 citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal (LRF Art. 2º).

3.9 Crédito Público

Segundo Pascoal (2006), o crédito público consiste em um instrumento utilizado pelo Estado para a obtenção de recursos com o objetivo de atender às obrigações de sua responsabilidade.

Para Debus, Morgado e Filho (2006, p. 41) "o crédito público, quando materializado em empréstimos, dá origem à dívida pública". Da mesma forma, Jund (2006) afirma que a obtenção de recursos por meio do crédito público gera como contrapartida o endividamento.

Além disso, Jund (2006) e Pascoal (2006) destacam, que os empréstimos públicos são contraídos através de contratos firmados, nos quais o tomador se compromete a restituir o seu valor em um determinado prazo, acrescido de juros e/ou encargos. E os recursos obtidos por meio das operações de crédito representam apenas um ingresso de recursos financeiros, gerando como contrapartida uma obrigação, ou seja, uma dívida no passivo, não contribuindo para o aumento do patrimônio.

Entende-se assim, diante das citações expostas, que a obtenção de recursos por meio do crédito público é usada pelos governos para suprirem as suas necessidades financeiras em situações mais urgentes, gerando como contrapartida o endividamento público.

Jund (2006) e Debus, Morgado e Filho (2006), destacam ainda, a respeito do crédito público, o seu caráter de voluntariedade, ou seja, para a sua obtenção existe uma autonomia de vontade entre as partes, necessitando que o tomador do empréstimo demonstre ao prestador um alto grau de confiabilidade e/ou credibilidade.

Um exemplo disso, citado por Jund (2006), é o chamado “Risco País” que é utilizado pelos investidores estrangeiros para medir o grau de confiabilidade do Brasil em honrar seus compromissos.

3.9.1 Classificação dos empréstimos

Segundo Jund (2006) e Pascoal (2006), os empréstimos classificam-se em compulsórios e voluntários.

Os empréstimos compulsórios são aqueles derivados do poder coercitivo que dispõe o Estado em situações especiais como as de guerras, calamidade pública ou grave crise de liquidez da economia (JUND, 2006).

O art. 148 da Constituição Federal versa sobre os empréstimos compulsórios:

Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:

I – para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;

II – no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, b.

É importante mencionar, aqui, que a doutrina majoritária do Brasil, não considera o empréstimo compulsório como um meio de obtenção de recursos por meio do crédito público propriamente dito, tendo em vista que não há o caráter da voluntariedade, mas sim do poder coercitivo do Estado. Já os empréstimos voluntários são contraídos, valendo-se do princípio da autonomia de vontades entre as partes (PASCOAL, 2006).

Dessa forma, entende-se que os empréstimos compulsórios são obtidos por uma imposição do governo para atender a situações específicas em lei, ao contrário dos empréstimos voluntários, em que o fator principal para a sua obtenção é a autonomia de vontade entre as partes.

Segundo Jund (2006) e Pascoal (2006), os empréstimos ainda são classificados em internos ou externos, sendo que os internos são aqueles contraídos dentro do território nacional, gerando em contrapartida a dívida interna, enquanto que os empréstimos externos são aqueles contraídos com instituições ou organismos internacionais, gerando a dívida externa.

3.10 Dívida Pública

A dívida pública pode ser definida como sendo o conjunto de compromissos, de curto ou longo prazos, assumidos pelo Estado com terceiros, nacionais ou estrangeiros, decorrentes dos empréstimos e compreendendo os juros e a amortização do capital devido pelo Estado (PASCOAL, 2006) .

Quando a dívida é contraída com credores nacionais, em moeda corrente, dizemos que a dívida pública é interna, e quando os credores são estrangeiros, dizemos que a dívida pública é externa. (ANDRADE, 2006b)

Kohama (2003) destaca que as administrações modernas costumam recorrer aos empréstimos, basicamente para suprir o déficit orçamentário verificado, quando há um excesso de despesas em face da arrecadação de receitas, ou para a realização de grandes empreendimentos, a exemplo de obras gigantescas.

Dessa forma, entende-se que os governos recorrem aos empréstimos para equilibrar a arrecadação de receitas ao montante das despesas durante a sua execução orçamentária, ou ainda para a realização de empreendimentos de grande vulto.

3.10.1 Competências para dispor sobre a dívida pública

A Constituição Federal em seu art. 48, XIV atribuiu ao Congresso Nacional a competência para dispor sobre o montante da dívida mobiliária federal e no art. 52, V a IX, ao Senado Federal, para dispor privativamente sobre limites de endividamento da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e sobre as condições para a contratação de operações de crédito.

3.10.2 A Dívida Pública na Lei Nº 4.320/64

O art. 92 da Lei Nº 4.320/64 define a dívida flutuante:

Art. 92. A dívida flutuante compreende:

- I. os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida;
- II. os serviços da dívida a pagar;
- III. os depósitos;
- IV. os débitos de tesouraria.

Parágrafo único. O registro dos restos a pagar far-se-á por exercício e por credor, distinguindo-se as despesas processadas das não processadas.

Dívida flutuante, segundo Kohama (2003, p. 166), “[...] é aquela que o Tesouro contrai por um breve ou indeterminado período de tempo, quer para atender a eventuais insuficiências de caixa, quer como administrador dos bens e valores de terceiros”.

Kohama (2003) esclarece que a insuficiência de caixa dá-se geralmente quando a arrecadação de receitas não é suficiente para cobrir as despesas. Já em certos casos, o ente administra bens e valores que não lhe pertencem, a exemplo, das consignações em folha de pagamento, o que configura também como dívida flutuante.

Os débitos da dívida flutuante são de curto prazo e, geralmente, independem de autorização legislativa para seu pagamento. Por sua vez, os mesmos, independem de autorização legislativa os casos de retenções ou recebimentos que foram considerados como receita extra-orçamentária, sendo por ocasião do seu pagamento processada como despesa extra-orçamentária. Não se enquadrando aqui, os serviços da dívida a pagar, pois são frutos de despesas orçamentárias, que oneraram as dotações próprias, portanto necessitando de autorização legislativa. (KOHAMA, 2003)

Cabe destacar também nesse caso, as despesas orçamentárias não pagas, cujos saldos ao final do exercício foram inscritas como restos a pagar em contrapartida de uma receita extra-orçamentária, sendo por ocasião do seu pagamento, processada como despesa extra-orçamentária.

No entanto, destaque-se que independe de autorização legislativa, o exemplo das consignações em folha de pagamento, quando no ato da sua retenção dos funcionários, representa uma receita extra-orçamentária e quando do seu pagamento ou devolução a quem de direito representa uma despesa extra-orçamentária. Portanto, não passando pelo sistema orçamentário, mas apenas financeiro, já que não se trata de despesa orçamentária.

Os restos a pagar são decorrentes de despesas orçamentárias não pagas até 31 de dezembro, sendo ao final do exercício, inscritas como restos a pagar, podendo existir os restos a pagar processados quando cumprido o estágio da liquidação, e não processados, quando tenha cumprido apenas o primeiro estágio da despesa, o empenho (KOHAMA, 2003).

Os serviços da dívida a pagar, referem-se aos restos a pagar de despesas relativas à dívida, como a sua amortização e juros decorrentes dessas operações (ANDRADE, 2006b).

Já quanto aos depósitos, Carvalho (2007, p. 88) diz que eles “evidenciam valores que deverão ser devolvidos/restituídos”, ou seja, nada mais são que valores retidos ou recebidos, mas que não pertencem ao ente, devendo ser restituído a quem de direito. Um exemplo bem claro de depósitos são os valores do INSS retidos dos funcionários e que deverão ser repassados ao INSS, pois não pertence ao ente público.

Para Machado Jr. e Reis (2001, p. 196), os débitos em tesouraria, “[...] tratam-se, pelo consenso geral, de dívidas provenientes de operações de crédito para antecipação da receita orçamentária, as que são realizadas para atender à insuficiência de caixa ou de tesouraria”.

Já as operações de crédito por antecipação da receita orçamentária (ARO) dão-se quando o ente apresenta dificuldades de caixa e pede, por exemplo, à União para antecipar o recebimento de receita orçamentária proveniente do FPM – Fundo de Participação dos Municípios, que seria creditada posteriormente nos cofres do município, equilibrando, dessa forma, o caixa do município (CARVALHO, 2007).

A mesma deve ser realizada entre os dias 10 de janeiro do exercício e devolvida/paga até o dia 10 de dezembro do mesmo exercício, inclusive os juros e outros encargos decorrentes da operação, conforme determina a LC N° 101/2000 no seu artigo 38 e seus parágrafos I e II.

Há certa dualidade de entendimento a respeito do passivo financeiro e da dívida flutuante.

Machado Jr. e Reis (2001, p. 211) ao fazerem um comentário a respeito do passivo financeiro definido na Lei N° 4.320/64 em seu art. 105, afirmam que “o *Passivo Financeiro* é representado pelas dívidas a curto prazo ou pela chamada *Dívida Flutuante*, como os Restos a Pagar – Processados, os Serviços da Dívida a Pagar, os Depósitos, os Débitos de Tesouraria”.

Da mesma forma, Fortes (2006, p. 159) afirma que “[...] o conceito da Dívida Flutuante se confunde com o conceito de Passivo Financeiro definido no art. 105 da Lei nº 4.320/64.”

Fica evidente, então, que o conceito de dívida flutuante coincide com o do passivo financeiro.

Quanto à dívida fundada, a Lei Nº 4.320/64 em seu art. 98 estabelece que a mesma compreende os compromissos de exigibilidade superior a 12 (doze) meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de obras e serviços públicos.

Kohama (2003) diz que a dívida fundada ou consolidada é fruto dos empréstimos contraídos por títulos do governo ou contratos de financiamentos, podendo ainda ser classificada como interna, quando contraída dentro do país, ou externa, quando os empréstimos forem contratados no estrangeiro.

Segundo Machado Jr. e Reis (2001, p. 200), “a dívida fundada poderá também resultar de consolidação de dívidas já inscritas como dívida flutuante, ou mesmo daquelas já inscritas como dívida fundada.”

Entende-se dessa forma, que a dívida fundada origina-se da colocação dos títulos do governo no mercado, ou de contratos de financiamentos, podendo se originar também da consolidação de uma dívida flutuante.

Um exemplo disso seria o INSS retido dos funcionários, não repassados a quem de direito, registrados como dívida flutuante, que posteriormente seja objeto de parcelamento de débito junto ao INSS, passando a ser configurada como dívida fundada.

3.10.3 A dívida pública na LRF

No entendimento de Pascoal (2006), a LRF introduziu novas regras e novos conceitos a respeito da dívida pública, procurando conter o endividamento público. Então, dedicou todo o capítulo VII a respeito da dívida e do endividamento.

3.10.3.1 Novos conceitos atribuídos à dívida pública

O art. 29 da LRF traz as seguintes definições da dívida pública:

I - dívida pública consolidada ou fundada: 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;

II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

IV - concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;

V - refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.

A LRF também em seu art. 29, § 1º e § 3º, trouxe outra inovação ao equiparar às operações de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente público, bem como ao integrar à dívida pública consolidada, as operações de crédito inferior a doze meses, cujas receitas tenham constado do orçamento.

Para se verificar o cumprimento dos limites, os precatórios judiciais não pagos no exercício em que foram incluídos no orçamento, também são considerados como dívida consolidada, conforme determina o art. 30, § 1º da LRF.

3.10.3.2 Limites para o endividamento público

A Constituição Federal em seu art. 52 atribuiu ao Senado Federal a competência para dispor privativamente sobre os limites de endividamento, bem como as condições para a contratação de operações de crédito, e a LRF confirmou essa competência em seu art. 30, trazendo as diretrizes para o estabelecimento dos limites da dívida pública. Então, foram aprovadas as Resoluções do Senado Federal nº 40 e 43/2001 e alterações posteriores, fixando os limites para o endividamento público.

Carvalho (2007, p. 184) cita os seguintes limites para a dívida pública, já fixados nas Resoluções do Senado nº 40 e 43/2001:

I – dívida consolidada líquida (montante da dívida de longo prazo – que tende a ser a parcela mais expressiva do total da dívida, descontadas as disponibilidades financeiras):

- 120% da RCL para os municípios;

- 200% da RCL para os estados;
- II – captação (realização, recebimento): 16% da RCL;
- III – pagamento (tanto do principal quanto dos juros): 11,5% da RCL.

Dessa forma, os Estados só poderão comprometer até 2 vezes a sua receita corrente líquida com a dívida consolidada líquida e só poderão contrair novas operações de crédito até o limite de 16% da receita corrente líquida.

Além disso, só poderá comprometer até 11,5% da receita corrente líquida com o pagamento das amortizações do principal da dívida, incluindo juros e encargos decorrentes.

O art. 30, § 4º, da LRF estabelece que “para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre”, ficando facultativo aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optar por divulgar semestralmente o Relatório de Gestão Fiscal (Art. 63, II, b).

O RGF é usado para verificar se o ente está se ajustando aos limites da LRF no tocante ao endividamento, podendo ser constatado no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida.

3.10.3.3 Inobservância, sanções e recondução da dívida ao limite

O art. 31, § 1º e § 2º da LRF, trata sobre a extrapolação do limite da dívida consolidada, recondução aos limites e sanções:

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzido até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

§ 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso ficará impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

Na ocorrência de calamidade pública, estado de sítio ou de defesa, esse prazo será suspenso, conforme disposto no art. 65, I, Parágrafo Único da LRF.

O resultado primário representa a diferença apurada entre o total das receitas e despesas primárias. As receitas primárias correspondem ao total da receita orçamentária deduzidas das receitas de aplicações financeiras, operações de crédito, amortização de empréstimos e alienação de bens. Já as despesas primárias correspondem ao total das despesas orçamentárias deduzidas as despesas de juros e encargos da dívida e sua amortização, concessão de empréstimos, aquisição de título de capital já integralizado (STN, 2007).

Para Andrade (2006b), quando esse resultado for positivo, diz-se que houve “superávit primário” e caso contrário, configura-se como “déficit primário”. Além disso, o superávit primário torna-se uma forma eficaz de reduzir o endividamento público, na medida em que retrata uma situação favorável na qual o governo precisaria buscar menos recursos no mercado para financiar-se.

Dessa forma, de acordo com as citações expostas, torna-se ideal que haja sempre um superávit primário, demonstrando assim, a economia realizada pelo ente para o pagamento das dívidas, contribuindo para a redução do endividamento público.

Já a limitação de empenho, refere-se à contenção de despesas sempre que se verificar que a arrecadação de receitas não comportar a execução das despesas, conforme planejada anteriormente (GUIMARÃES, 2003).

A própria LRF, em seu art. 31 estabelece também que sempre que se verificar que o ente ultrapassou o limite da dívida e permaneceu nessa situação, deverá ser a ele reconduzido, tomando entre outras medidas, a limitação de empenho na forma do art. 9º, citando algumas despesas que não são objeto de limitação de empenho, como as despesas com obrigações legais e constitucionais do ente, as despesas com os serviços da dívida, e as ressalvadas na lei de diretrizes orçamentárias.

A respeito das obrigações legais e constitucionais, a CF em seu art. 212 estabelece que os Estados, Distrito Federal e Municípios estão obrigados a aplicar anualmente no mínimo 25% da receita resultante de impostos e transferências constitucionais e legais na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Da mesma forma, estabelece para a União o percentual mínimo de 18% e já em seu art. 198, § 2º trata da aplicação mínima em ações e serviços de saúde, justificando dessa forma a não limitação de empenho.

As transferências voluntárias referem-se à entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (Art. 25 da LRF).

Carvalho (2007) diz que as transferências voluntárias “compreendem repasse de recursos efetuados em decorrência de convênios e outros instrumentos congêneres [...]”.

Diante disso, as transferências voluntárias referem-se a recursos repassados para cobrir despesas de custeio, ou de capital, não se enquadrando no seu conceito as transferências constitucionais e legais, a exemplo do FPM, ICMS, IPVA, IPI, ITR e outros.

Quando as transferências voluntárias da União ou do Estado forem para atender às ações com educação, saúde e assistência social, o ente que tiver ultrapassado o limite da dívida pública e perdurar o excesso, não ficará impedido de receber os recursos, conforme estabelecido na LRF em seu art. 25, § 3º.

3.10.3.4 Operações de crédito

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe inovações e restrições para a contração de operações de crédito, tendo em vista ser um meio de agravamento do endividamento público.

Em seu art. 32, § 1º estabelece que o ente deva cumprir uma série de regras para a contratação de operação de crédito, e entre elas, vale ressaltar que deverá existir uma prévia e expressa autorização no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica; sua inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita; observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal e o atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição.

A Constituição em seu art. 167, inciso III, veda “a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”.

Da mesma forma, a LRF em seu art. 12, § 2º ressalta que “o montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária”.

A partir desses dispositivos, fica evidente que as receitas provenientes de operações de crédito só poderão financiar despesas de capital, e que para fins de apuração deve observar o disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, a LRF em seu art. 32, § 3º, que estabelece os critérios, conforme descrito a seguir:

§ 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I – não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;

II – se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital.

A Resolução Nº 43/2001 do Senado Federal estabelece o limite de 16% da receita corrente líquida para a contratação de operações de crédito em um determinado exercício.

A Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 35 introduziu diversas vedações para a contratação de operações de crédito, e entre as vedações, a mais significativa volta-se a proibição de realização de operações de crédito entre um ente da federação e outro, contendo dessa forma uma das práticas mais usuais e que agravavam em muito o endividamento público, visto que a União sempre estava prestando socorro aos Estados por essa via.

Uma exceção a essa regra está descrita no art. 35, § 1º, quando permite a realização de operações de crédito entre uma instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, mas que não se destinem a financiar,

direta ou indiretamente, despesas correntes e nem a refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

3.10.3.5 Restos a pagar

A Lei Nº 4.320/64 no seu art. 35 e inciso II, diz que as despesas legalmente empenhadas em um exercício financeiro a ele pertencem. Dessa forma, no Brasil, o regime contábil adotado para as despesas é o da competência.

Conforme Kohama (2003), as despesas pelo regime da competência são empenhadas sempre que ocorrer o fato gerador, e não quando são pagas em dinheiro, como acontece no regime de caixa, além disso, os "Restos a pagar" são frutos de despesas orçamentárias empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, configurando-se como resíduos passivos.

A Lei Nº 4.320/64 em seu art. 36 define restos a pagar como sendo as despesas empenhadas em um determinado exercício, porém não pagas até 31 de dezembro, podendo existirem os processados e os não processados.

Kohama (2003) esclarece que uma despesa é considerada processada, quando passou por todos os estágios, exceto o pagamento, e não-processada, quando não cumpriu todos os estágios da despesa, ou seja, não foi liquidada.

A partir do exposto, fica evidente que os restos a pagar processados, originam-se das despesas processadas, e os não-processados, das despesas não-processadas, porém não pagas até 31 de dezembro.

Os restos a pagar compõem a dívida flutuante, então, a Lei de Responsabilidade Fiscal também introduziu sérias restrições aos gestores para a sua contração, como forma de conter o endividamento público desordenado.

A primeira restrição é expressa no art. 9º em que ao final de cada bimestre, sempre que se verificar que a arrecadação das receitas não for suficiente para cumprir as metas do resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, o ente promoverá nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

A outra é descrita no art. 42 da LRF, não permitindo ao ente nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.

A esse respeito, Botelho (2008) esclarece que a expressão “cumprida integralmente”, deve ser entendida tão-somente quando se referir às parcelas que venceriam até 31 de dezembro do último ano do mandato. Não se enquadra aqui, um contrato firmado, por exemplo, nos últimos oito meses do último ano do mandato com vigência até o exercício seguinte, em que para ser efetuado o pagamento, necessite da efetiva liquidação mensalmente.

Nesse caso, não estará ferindo a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois o objeto do contrato não foi totalmente entregue ou cumprido nos oito meses do último ano de mandato, conseqüentemente essa despesa irá onerar o exercício seguinte, nas suas parcelas correspondentes, podendo o novo gestor até rescindir o contrato.

3.11 Composição dos indicadores de endividamento de curto e longo prazo

Para analisar o grau de endividamento dos Estados é necessário explanar a respeito dos componentes dos indicadores de curto e longo prazo.

Conforme Freire e Freire Filho (2006), esses indicadores servem para avaliar o comportamento dos gestores na condução dos gastos públicos e sua preocupação com uma gestão responsável, buscando uma economia para maior aplicação dos recursos públicos em serviços essenciais à população (saúde, educação, assistência social, cultura e outros).

Dessa forma, os indicadores de curto e longo prazo servirão de termômetro para avaliar o grau de endividamento dos Estados.

3.11.1 Indicador de endividamento de curto prazo

Segundo Freire e Freire Filho (2006), o indicador de endividamento de curto prazo (ECP) serve para verificar se o ente cumpriu a sua execução orçamentária conforme planejado, onerando dessa forma o mínimo possível o exercício seguinte.

Os autores acima citados estabelecem que as variáveis que compõem o indicador de ECP são os restos a pagar, representado pelas despesas empenhadas (processadas e não-processadas) e não pagas até 31 de dezembro; e as receitas correntes, resultantes da arrecadação de tributos, contribuições, as patrimoniais, de serviços, bem como as provenientes de recursos recebidos de outros entes públicos.

Com relação às receitas correntes, elas também resultam de receita agropecuária, industrial e de outras receitas correntes não enquadradas nos demais itens.

A fórmula do indicador ECP é a seguinte:

$$\text{ECP} = \frac{\text{Restos a pagar}}{\text{Receita corrente}}$$

Freire e Freire Filho (2006) esclarecem que quanto maior for o resultado, maior será o grau de endividamento de curto prazo do Estado, significando que o ente está comprometendo os recursos do exercício seguinte em maior quantidade; e quanto menor o resultado significa uma melhor gestão dos gastos públicos naquele exercício e conseqüentemente está onerando em menor quantidade os recursos do exercício seguinte.

3.11.2 Indicador de endividamento de longo prazo

Tanto a lei de responsabilidade fiscal em seus art. 54 e 55 quanto a Resolução do Senado Federal nº 40/2001 no seu art. 4º, II estabelecem que ao final de cada quadrimestre o ente deverá apurar o percentual da dívida consolidada líquida em relação à receita corrente líquida e demonstrar no Relatório de Gestão Fiscal, demonstrando assim, o comportamento do endividamento público e o cumprimento dos limites estabelecidos.

A dívida consolidada líquida é calculada a partir do total da dívida consolidada, deduzindo desse valor as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, conforme constante na Resolução do Senado Federal nº 40/2001 no art. 1º, § 1º, V.

Mas, como forma de facilitar o cálculo do endividamento dos Estados, Freire e Freire Filho (2006) afirmam que foi criado um índice de Endividamento de Longo Prazo (ELP), podendo até ser usado como parâmetro de acompanhamento do endividamento sub-nacional.

Assim, o índice de endividamento é calculado através da seguinte fórmula:

$$\text{ELP} = \frac{\text{Dívida}}{\text{Receita Corrente}}$$

Para Freire e Freire Filho (2006, p. 8) “a dívida corresponde ao passivo total menos passivo financeiro menos ativo disponível mais restos a pagar (processado e não processado)”.

O passivo total refere-se ao total das obrigações do ente, ou seja, o somatório do passivo financeiro (obrigações de curto prazo) e do passivo não financeiro (obrigações de longo prazo). (SLOMSKI, 2003)

O passivo financeiro compreende os compromissos cujo pagamento independe de autorização orçamentária, haja vista que já passaram pelo orçamento, a exemplo dos restos a pagar; ou aqueles que não possuem qualquer vinculação com o orçamento, como é o caso das retenções e depósitos de terceiros (CARVALHO, 2004).

Já Kohama (1999, p. 115) diz que o passivo financeiro representa “[...] o montante dos valores exigíveis, geralmente, a curto prazo, que correspondem aos saldos das contas credoras, que permaneceram abertas no Sistema Financeiro e são consideradas “dívida flutuante” [...]”.

O ativo disponível representa o total das disponibilidades financeiras, ou seja, o somatório dos valores que o ente dispõe em caixa, bancos ou aplicações financeiras (SLOMSKI, 2003).

No entendimento de Freire e Freire (2006), esse indicador de endividamento de longo prazo serve para se avaliar o comprometimento das receitas correntes do ente com dívidas de longo prazo, sendo que quanto menor o resultado, melhor para o Estado.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Nessa seção, serão apresentados os resultados da pesquisa, conforme procedimentos metodológicos destacados anteriormente.

4.1 Análise do comportamento das variáveis que compõem o indicador de endividamento de curto prazo

A seguir, são discutidos o comportamento da variável restos a pagar e receita corrente, componentes do indicador de endividamento de curto prazo, dos Estados nordestinos nos exercícios financeiros de 2000 a 2007.

4.1.1 Restos a Pagar

Conforme já esclarecido anteriormente, os restos a pagar decorrem de despesas orçamentárias empenhadas, porém não pagas até 31 de dezembro, distinguindo-se os processados dos não-processados.

TABELA 4
Restos a pagar (em R\$ milhões)

Período	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA
2000	125,03	48,98	199,09	65,24	170,00	284,88	242,54	44,56	129,37
2001	250,30	54,50	281,75	84,12	292,69	288,37	183,27	30,69	281,45
2002	227,90	62,55	282,65	29,82	154,92	444,56	150,29	6,24	180,59
2003	226,43	116,61	453,20	148,66	276,59	422,19	123,36	30,30	347,75
2004	168,37	83,61	640,67	174,83	447,89	519,43	110,26	62,73	385,47
2005	357,10	119,51	377,35	178,19	365,02	544,66	287,76	19,23	419,37
2006	184,78	47,00	434,77	142,39	223,35	367,19	212,07	17,03	286,15
2007	274,47	166,00	516,26	203,34	102,53	625,17	251,10	44,65	440,96
Média	226,80	87,30	398,20	128,30	254,10	437,00	195,00	31,90	308,80
Mediana	227,10	73,00	406,00	145,50	249,90	433,30	197,60	30,40	316,90
DP	71,00	42,90	143,40	61,50	115,00	121,90	64,00	18,10	111,40
Mínimo	125,00	47,00	199,00	29,80	102,50	284,80	110,20	6,20	129,30
Máximo	357,10	166,00	640,60	203,30	447,80	625,10	287,70	62,70	440,90
Amplitude	232,10	119,00	441,60	173,50	345,30	340,30	177,50	56,50	311,60

Fonte: Dados da pesquisa, 2008

Os dados da Tabela 4 demonstram que o Estado do Nordeste que apresentou a menor média de restos a pagar foi Sergipe (R\$ 31,90 milhões). Nos anos de 2002 e 2006, registrou os menores valores em restos a pagar, R\$ 6,24 e R\$ 17,03 milhões e desvio padrão em relação à média de R\$ 31,90 milhões. Nesse caso, esse resultado foi positivo, por se tratar de último ano de mandato dos governadores, demonstrando a eficiência do Estado no cumprimento do art. 42 da Lei Nº 101/2000 (LRF), que determina que o ente não deva contrair obrigações nos últimos dois quadrimestres do último ano do mandato sem a correspondente disponibilidade financeira.

Para a análise do Estado do Piauí, utilizou-se a mediana, devido aos valores extremos apresentados nesse Estado. Assim, observa-se que o mesmo apresentou o 2º melhor resultado, com mediana de R\$ 73,00 milhões em restos a pagar. Esse Estado também apresentou da mesma forma de Sergipe, valores baixos de restos a pagar nos anos de 2002 e 2006, em comparação com os exercícios anteriores e posteriores a esse período.

Já Pernambuco, Ceará e Bahia destacaram-se como os que apresentaram as maiores médias de restos a pagar (R\$ 437,00 milhões, R\$ 398,20 milhões e R\$ 308,80 milhões, respectivamente). Verificou-se nesses Estados, uma evolução no montante de restos a pagar ao longo dos anos, com exceção do Ceará em 2005, Pernambuco em 2003 e 2006, e a Bahia em 2002 e 2006.

Os demais Estados registraram altas médias de restos a pagar, desvio padrão e amplitudes, demonstrando a inconstância no controle dos restos a pagar ao longo dos anos. Em 2002 e 2006 apresentaram certa redução, demonstrando preocupação com o cumprimento do art. 42 da LRF.

Cabe destacar o Estado da Paraíba, que mesmo apresentando uma média alta, ficando em 6º lugar no ranking, da menor para a maior média, vem reduzindo os restos a pagar desde 2005, sendo o único a apresentar queda no exercício de 2007, início de uma nova gestão. O mesmo aconteceu no exercício de 2003 com os Estados do Maranhão, Pernambuco e Alagoas.

No Gráfico 1, pode-se ter uma melhor visualização das oscilações dos restos a pagar dos Estados ao longo dos exercícios.

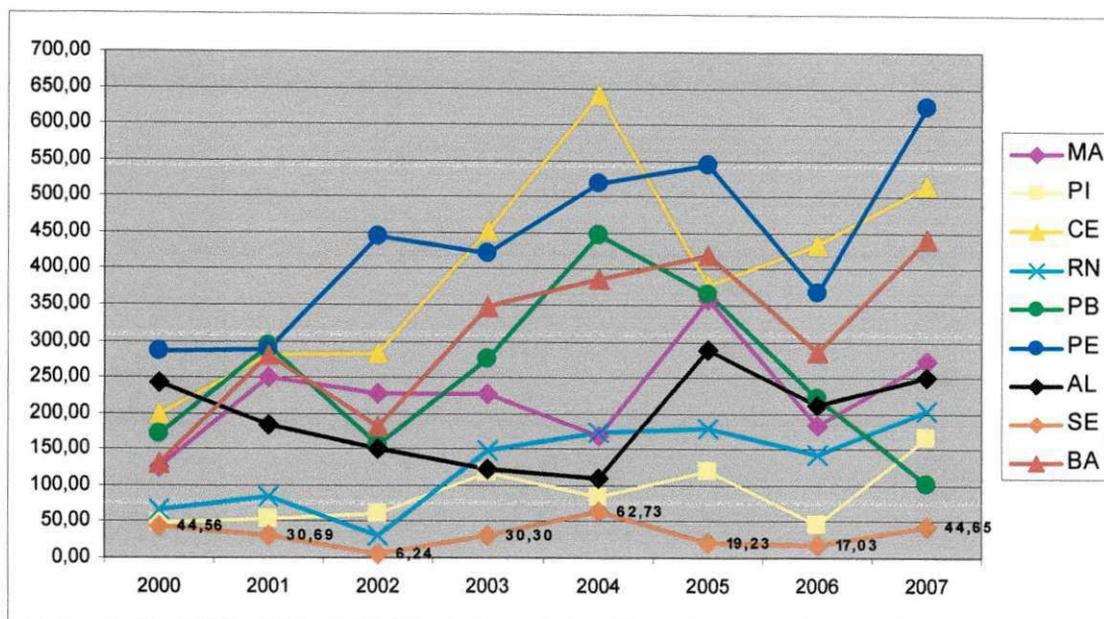


GRÁFICO 1 – Dispersão dos Restos a Pagar – 2000 a 2007.

Fonte: Dados da pesquisa, 2008.

Observa-se através do Gráfico 1, que os Estados do Pernambuco, Ceará e Bahia apresentaram ao longo dos anos crescimento no volume de restos a pagar, com exceção dos anos de 2003 e 2006 em Pernambuco, no ano de 2005 no Ceará e em 2002 e 2006 na Bahia. O Estado da Paraíba apresentou redução dos restos a pagar de 2005 a 2007, e o Estado de Alagoas esteve nessa mesma situação até 2004, registrando um aumento em 2005, voltando a diminuir em 2006 e crescer no ano de 2007.

4.1.2 Receitas Correntes

As receitas correntes são resultantes da arrecadação de tributos e contribuições, as patrimoniais, as de serviços, agropecuária e industrial e de outras receitas correntes não enquadradas nos demais itens.

Os dados da Tabela 5 demonstram que os Estados da Bahia seguidos dos de Pernambuco e o Ceará apresentaram as maiores receitas correntes em todos os exercícios analisados, sempre de forma crescente.

Entre esses Estados, o Ceará apresentou o menor desvio padrão, ou seja, apresentou a melhor aproximação com a média, demonstrando maior constância na arrecadação ao longo dos exercícios. Já a Bahia, apresentou desvio padrão de 4,21 e amplitude de 11,52 bilhões em virtude do crescimento da arrecadação ao longo dos

exercícios. Isso foi possível graças à sua grande arrecadação do ICMS (receita tributária) que chegou a corresponder a quase 50% do total das receitas correntes, conforme análise documental dos demonstrativos capturados.

Nos Estados analisados, observa-se que a sua principal fonte de arrecadação é de receita tributária (principalmente ICMS), sendo menor a participação das Transferências Correntes (FPE, etc.) na composição das receitas correntes, conforme análise documental dos demonstrativos capturados.

TABELA 5
Receitas Correntes (R\$ bilhões)

Período	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA
2000	2,10	1,22	3,46	1,84	1,87	3,71	1,42	1,42	6,01
2001	2,76	1,49	4,55	2,25	2,31	5,36	1,50	1,65	7,75
2002	3,26	1,83	5,36	2,63	2,50	6,62	1,92	2,13	9,98
2003	3,35	1,80	5,88	2,89	2,86	7,08	2,13	2,29	11,35
2004	3,91	2,36	6,46	3,45	3,12	8,34	2,51	2,63	13,62
2005	4,85	2,98	7,34	4,18	3,99	10,06	3,12	3,27	15,13
2006	5,59	3,41	8,34	4,83	4,54	9,96	3,50	3,69	16,84
2007	6,54	3,59	9,19	5,20	5,07	11,27	4,10	4,04	17,53
Média	4,05	2,34	6,32	3,41	3,28	7,80	2,53	2,64	12,28
Mediana	3,63	2,10	6,17	3,17	2,99	7,71	2,32	2,46	12,49
DP	1,50	0,90	1,92	1,22	1,14	2,58	0,97	0,95	4,21
Mínimo	2,10	1,22	3,46	1,84	1,87	3,71	1,42	1,42	6,01
Máximo	6,54	3,59	9,19	5,20	5,07	11,27	4,10	4,04	17,53
Amplitude	4,44	2,37	5,73	3,36	3,2	7,56	2,68	2,62	11,52

Fonte: Dados da pesquisa, 2008.

Já os Estados do Piauí, Alagoas e Sergipe apresentaram as menores médias de arrecadação de Receitas Correntes (R\$ 2,34 bilhões, R\$ 2,53 bilhões, R\$ 2,64 bilhões, respectivamente). Apresentaram as menores amplitudes, demonstrando pouca evolução da arrecadação ao longo dos exercícios. As suas receitas correntes são compostas na grande maioria, por Transferências correntes (FPE etc.), tornando-se sua principal fonte de recursos, conforme análise documental dos demonstrativos capturados.

Nos demais Estados, como Maranhão, Rio Grande do Norte e Paraíba, verificou-se também pouca evolução na arrecadação ao longo dos exercícios, observando-se suas amplitudes. Nos Estados do Maranhão e Paraíba, há maior participação das Transferências Correntes (FPE, e outros) na sua composição. Já no Estado do Rio Grande do Norte, verificou-se que a partir de 2003 houve um incremento na arrecadação do ICMS, tornando-se assim, a receita tributária a maior fonte na composição de suas receitas correntes.

O Gráfico 2 demonstra a evolução da arrecadação das receitas correntes dos Estados nordestinos, podendo ser melhor visualizada.

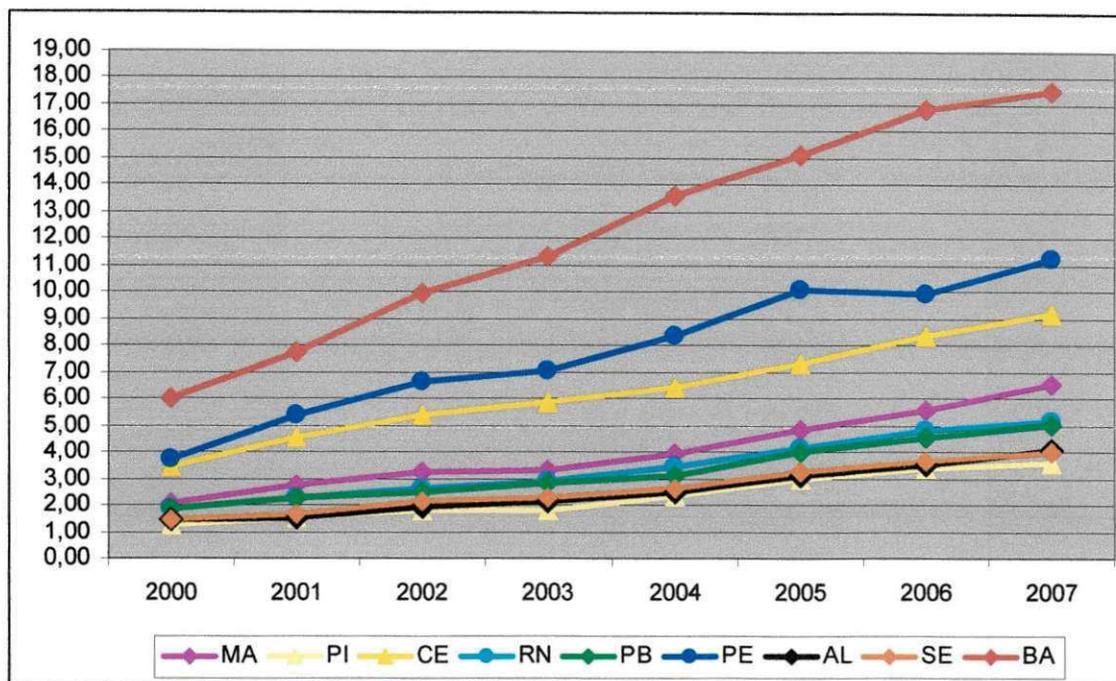


GRÁFICO 2 – Evolução da Receita Corrente – 2000 a 2007

Fonte: Dados da pesquisa, 2008.

Observa-se através do Gráfico 2, que os Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará se destacaram ao longo dos anos, apresentando maiores arrecadações de receita corrente, enquanto que os demais Estados registraram pouca evolução ao longo dos anos.

4.2 Análise Individual do Índice de Endividamento de Curto Prazo (ECP) – Estados Nordestinos 2000 a 2007

O Indicador de Endividamento de Curto Prazo é calculado a partir da relação entre os restos a pagar e as receitas correntes, e quanto mais próximo de 0 (zero) melhor, conseqüentemente menos endividados estarão os entes públicos.

TABELA 6
Taxa de Endividamento de Curto Prazo – Média 2000 a 2007

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Média	Mediana	DP	Mínimo	Máximo	Amplitude	CV
SE	0,0313	0,0186	0,0029	0,0132	0,0238	0,0059	0,0046	0,011	0,014	0,012	0,010	0,003	0,031	0,028	0,72
BA	0,0215	0,0363	0,0181	0,0306	0,0283	0,0277	0,017	0,0251	0,026	0,026	0,007	0,017	0,036	0,019	0,26
RN	0,0354	0,0373	0,0113	0,0513	0,0506	0,0426	0,0294	0,039	0,037	0,038	0,013	0,011	0,051	0,040	0,34
PI	0,0400	0,0364	0,0341	0,0646	0,0353	0,040	0,0138	0,0462	0,039	0,038	0,014	0,014	0,065	0,051	0,36
PE	0,0768	0,0537	0,0671	0,0596	0,0623	0,0541	0,0369	0,0554	0,058	0,058	0,012	0,037	0,077	0,040	0,20
MA	0,0594	0,0905	0,0698	0,0675	0,043	0,0735	0,0331	0,042	0,060	0,063	0,019	0,033	0,091	0,057	0,32
CE	0,0574	0,0618	0,0527	0,077	0,0992	0,0514	0,0521	0,0561	0,063	0,057	0,017	0,051	0,099	0,048	0,26
PB	0,0907	0,1263	0,0617	0,0966	0,1435	0,0913	0,0491	0,0202	0,085	0,091	0,040	0,020	0,144	0,123	0,47
AL	0,170	0,1218	0,078	0,0577	0,0438	0,0921	0,0606	0,0611	0,086	0,070	0,042	0,044	0,170	0,126	0,49

Fonte: Dados da pesquisa, 2008

A análise da taxa de endividamento de curto prazo dos Estados Nordestinos (Tabela 6) destaca Sergipe e Bahia como os Estados menos endividados, apresentando as médias (0,014 e 0,026 respectivamente), e os menores desvio padrão (0,010 e 0,007 respectivamente), demonstrando assim, constância no controle do endividamento ao longo dos exercícios.

Embora os restos a pagar da Bahia tenham alcançado valores significativos, a sua receita corrente cresceu ao longo dos exercícios analisados, contribuindo para a queda na média do índice de endividamento de curto prazo, tornando-se dessa forma a variável determinante. Já o Estado de Sergipe, apresentou os menores restos a pagar entre todos os Estados, demonstrando queda na maioria dos exercícios, e a sua receita corrente aumentou em pequena quantidade, ficando entre as menores no *ranking*. Nesse caso, os restos a pagar tornaram-se a variável principal, determinante para o baixo índice de endividamento de curto prazo do Estado.

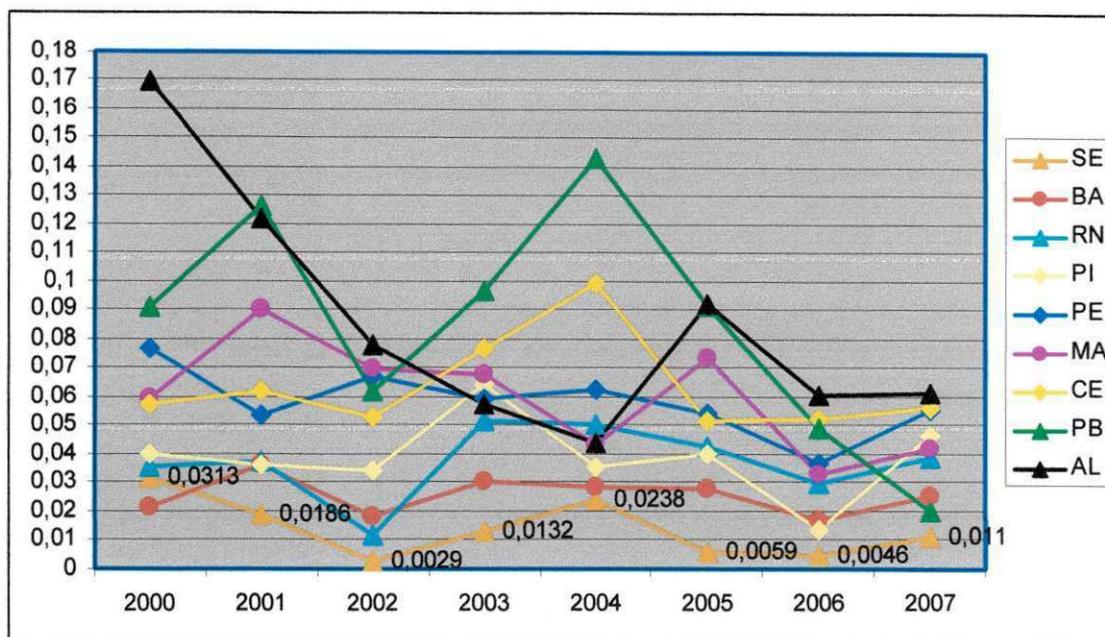


GRÁFICO 3 – Dispersão do ECP – Média 2000 a 2007

Fonte: Dados da pesquisa, 2008

Embora o Estado de Alagoas esteja entre os mais endividados, verifica-se conforme a Tabela 6 e o Gráfico 3, que houve uma redução significativa ao longo dos anos, passando de 0,1700 em 2000, para 0,0611 em 2007. Entre os exercícios de 2000 a 2004, observou-se uma queda no índice, influenciada pela redução nos restos a pagar, já que a média de arrecadação de receita corrente manteve-se de forma constante; com exceção a 2001, que foi muito baixa, contribuindo para que o índice se mantivesse alto em relação aos exercícios seguintes. Em 2005, os restos a pagar voltaram a crescer, contribuindo para o aumento do índice. Conclui-se então, que o resto a pagar foi a variável determinante para o alto índice de endividamento de curto prazo desse Estado, influenciado também pela pouca variação na arrecadação de receita corrente entre os exercícios analisados.

Com relação ao Estado da Paraíba (Gráfico 3), verificou-se que nos exercícios de 2001, 2003, 2004 e 2005 apresentaram os seus maiores índices, influenciados diretamente pelo grande volume de restos a pagar registrados nesses anos, já que a sua receita corrente manteve certa constância de aumento ao longo dos exercícios.

Verifica-se na Tabela 6 que o C.V. (coeficiente de variação) dos Estados do SE (0,72), AL (0,49), PB (0,47), PI (0,36), RN (0,34) e MA (0,32), apresentaram elevada dispersão, conforme regra empírica de interpretação do coeficiente de variação (MARTINS, 2002). Já os Estados de PE (0,20), CE e BA (0,26), apresentaram C.V. de média dispersão.

Dessa forma, pode-se concluir que o volume de restos a pagar foi a variável determinante do índice de endividamento de curto prazo na maioria dos Estados, com exceção da Bahia, sendo a receita corrente.

4.3 Análise do comportamento das variáveis que compõem o indicador de endividamento de longo prazo

A seguir, são analisados o comportamento das variáveis: passivo total, passivo financeiro, ativo disponível e dívida, componentes do indicador de endividamento de curto prazo, nos exercícios financeiros de 2000 a 2007. Os restos a pagar e receita corrente, também compõem esse indicador, porém já foram analisados anteriormente.

4.3.1 Passivo Total

O passivo total representa o conjunto de obrigações do ente, de curto e longo prazo.

Os dados da Tabela 7 e o Gráfico 4, demonstram que os Estados do Rio Grande do Norte e Sergipe apresentaram as menores médias do passivo total (R\$ 1,44 bilhões e R\$ 1,52 bilhões, respectivamente). Além disso, apresentaram baixos desvios padrão (0,21 e 0,28, respectivamente), demonstrando certa constância no volume de dívidas, não aumentando de forma desordenada ao longo dos anos. Isso se deve aos valores baixos registrados nas operações de crédito internas e externas desses Estados, conforme análise documental dos demonstrativos capturados.

Para analisar a Bahia e o Pernambuco, foram consideradas as suas medianas (R\$ 13,55 bilhões e R\$ 6,46 bilhões respectivamente) por existirem valores extremos altos. Assim, a Bahia e o Pernambuco lideraram o ranking dos que apresentaram maiores obrigações de curto e longo prazo. Verificou-se nesses Estados que nos exercícios de 2005 a 2007, houve uma grande evolução do passivo total, influenciada pelo aumento de outras exigibilidades de longo prazo contraídas ao longo desses anos. Observa-se também que as operações de crédito internas e externas nesses Estados, ao longo de 2000 a 2004

sofreram aumentos, porém a partir de 2005 registraram queda significativa, conforme análise documental dos demonstrativos capturados.

Verifica-se que, de maneira geral, a maioria dos Estados apresentou desvio padrão e amplitudes relativamente baixos, com exceção da Bahia e Pernambuco, demonstrando que não houve um crescimento desordenado de suas obrigações ao longo dos anos, mantendo-se de certa forma, próximos da média. Além disso, verificou-se que essas obrigações em sua maioria são registradas no passivo não-financeiro (permanente ou de longo prazo).

TABELA 7
Passivo total – 2000 a 2007 (R\$ bilhões)

Período	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA
2000	4,40	2,35	3,91	1,13	3,22	4,35	3,40	1,16	9,63
2001	5,15	2,55	4,71	1,17	2,85	5,67	3,39	1,21	11,02
2002	6,00	2,98	6,14	1,35	3,15	6,36	4,47	1,37	13,03
2003	6,11	2,97	5,97	1,39	3,14	6,35	4,88	1,41	13,14
2004	6,28	2,98	6,04	1,67	3,26	6,55	5,40	1,54	13,96
2005	6,36	2,92	5,59	1,62	3,18	24,69	6,16	1,78	35,17
2006	6,24	2,72	5,55	1,58	2,90	24,28	6,61	1,87	36,38
2007	6,01	2,59	5,27	1,63	2,72	27,34	6,89	1,82	46,55
Média	5,82	2,76	5,40	1,44	3,05	13,20	5,15	1,52	22,36
Mediana	6,06	2,82	5,57	1,49	3,15	6,46	5,14	1,48	13,55
DP	0,69	0,24	0,76	0,21	0,20	10,20	1,36	0,28	14,54
Mínimo	4,40	2,35	3,91	1,13	2,72	4,35	3,39	1,16	9,63
Máximo	6,36	2,98	6,14	1,67	3,26	27,34	6,89	1,87	46,55
Amplitude	1,96	0,63	2,23	0,54	0,54	22,99	3,50	0,71	36,92

Fonte: Dados da pesquisa, 2008.

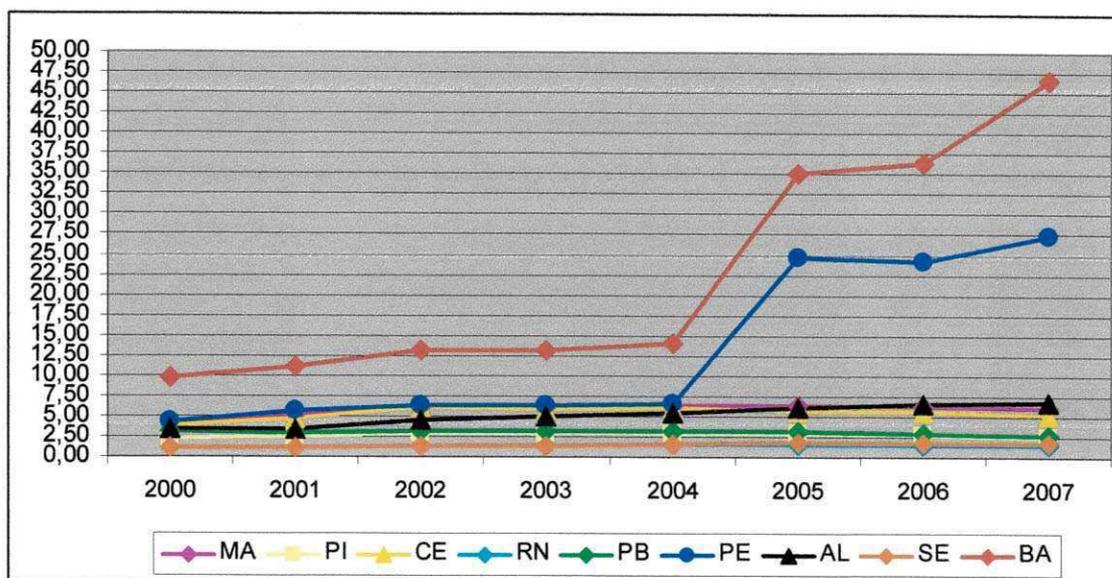


GRÁFICO 4- Evolução do Passivo Total – 2000 a 2007

Fonte: Dados da pesquisa, 2008.

Observa-se através do Gráfico 4, que os Estados da Bahia e Pernambuco registraram um aumento significativo nas obrigações de curto e longo prazo (passivo total) a partir de 2005, enquanto que os demais Estados mantiveram-se constantes.

4.3.2 Passivo financeiro

Conforme já esclarecido anteriormente, o passivo financeiro é constituído de dívidas de curto prazo.

TABELA 8
Passivo financeiro – 2000 a 2007 (R\$ milhões)

Período	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA
2000	139,92	65,52	312,99	108,05	359,21	449,15	287,45	49,37	184,79
2001	315,23	122,89	336,54	87,75	393,32	813,52	410,83	32,00	390,31
2002	304,48	139,25	477,64	55,80	261,03	626,18	203,61	7,45	253,00
2003	318,72	187,22	654,57	175,36	412,51	702,05	381,75	54,94	445,64
2004	251,25	149,96	866,49	202,37	606,44	805,75	444,19	89,50	499,34
2005	450,75	209,66	639,88	205,80	574,47	855,19	655,08	39,53	538,71
2006	395,76	109,88	499,05	153,38	344,97	537,46	584,03	46,31	426,21
2007	378,32	166,58	640,89	224,02	283,70	837,35	623,50	71,99	559,02
Média	319,30	143,87	553,51	151,57	404,46	703,33	448,81	48,89	412,13
Mediana	316,98	144,61	569,47	164,37	376,27	753,90	427,51	47,84	435,93
DP	95,36	45,54	183,97	61,50	125,72	152,00	161,89	24,83	133,10
Mínimo	139,92	65,52	312,99	55,80	261,03	449,15	203,61	7,45	184,79
Máximo	450,75	209,66	866,49	224,02	606,44	855,19	655,08	89,50	559,02
Amplitude	310,83	144,14	553,50	168,22	345,41	406,04	451,47	82,05	374,23

Fonte: dados da pesquisa, 2008.

Os dados da Tabela 8 demonstram que os Estados do Pernambuco, Ceará e Alagoas apresentaram as maiores médias de passivos financeiros entre os Estados em análise (R\$ 703,33 milhões, R\$ 553,51 milhões e R\$ 448,81 milhões respectivamente). Já os Estados do Sergipe e Piauí apresentaram as menores médias (R\$ 48,89 milhões e R\$ 143,87 milhões respectivamente), influenciadas pelo baixo volume de restos a pagar registrados nesses Estados.

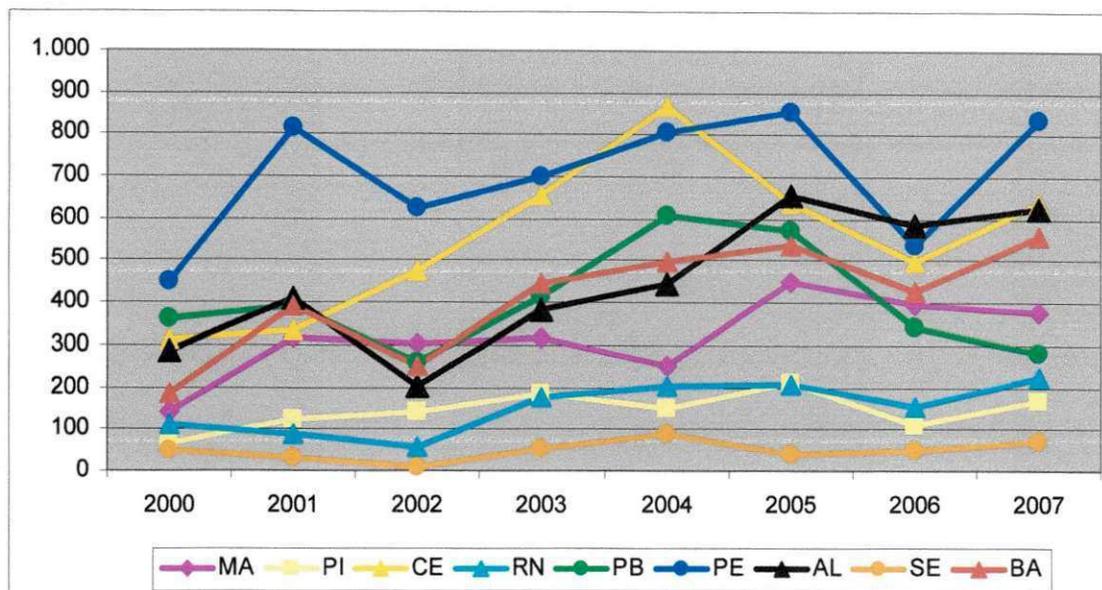


GRÁFICO 5– Comportamento do Passivo Financeiro - 2000 a 2007

Fonte: Dados da pesquisa, 2008.

Verificou-se nos Estados do Pernambuco e Ceará um aumento nas suas obrigações de curto prazo ao longo dos anos, com exceção do Pernambuco em 2002 e 2006, e do Ceará em 2005 e 2006 (Gráfico 5). Em ambos os Estados as maiores obrigações são de restos a pagar, que influencia diretamente no passivo financeiro, conforme análise documental dos demonstrativos coletados. No Estado de Alagoas observou-se uma evolução no seu passivo financeiro ao longo dos anos, com exceção de 2002 e 2006 (Gráfico 5), porém suas obrigações na maioria são de adiantamentos recebidos.

Constatou-se, dessa forma, que o total de restos a pagar contribuiu diretamente na composição do passivo financeiro da maioria dos Estados analisados. A Tabela 9 e o Gráfico 6 demonstram o percentual de participação de restos a pagar na composição do passivo financeiro dos Estados Nordesteiros.

TABELA 9
% de participação de restos a pagar no passivo financeiro–2000 a 2007

Período	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA
2000	89,36	74,75	63,61	60,38	47,33	63,43	84,38	90,26	70,01
2001	79,40	44,35	83,72	95,86	74,42	35,45	44,61	95,89	72,11
2002	74,85	44,92	59,18	53,45	59,35	71,00	73,81	83,69	71,38
2003	71,04	62,28	69,24	84,78	67,05	60,14	32,32	55,16	78,03
2004	67,01	55,76	73,94	86,39	73,86	64,47	24,82	70,09	77,20
2005	79,22	57,00	58,97	86,58	63,54	63,69	43,93	48,65	77,85
2006	46,69	42,78	87,12	92,84	64,75	68,32	36,31	36,78	67,14
2007	72,55	99,66	80,55	90,77	36,14	74,66	40,27	62,02	78,88
Média	72,52	60,19	72,04	81,38	60,80	62,64	47,56	67,82	74,07
Mediana	73,70	56,38	71,59	86,49	64,15	64,08	42,10	66,06	74,66
DP	12,43	19,24	11,05	15,65	13,15	11,94	20,69	20,95	4,45
Mínimo	46,69	42,78	58,97	53,45	36,14	35,45	24,82	36,78	67,14
Máximo	89,36	99,66	87,12	95,86	74,42	74,66	84,38	95,89	78,88
Amplitude	42,67	56,88	28,15	42,41	38,28	39,21	59,56	59,11	11,74
CV	0,17	0,32	0,15	0,19	0,22	0,19	0,44	0,31	0,06

Fonte: dados da pesquisa, 2008.

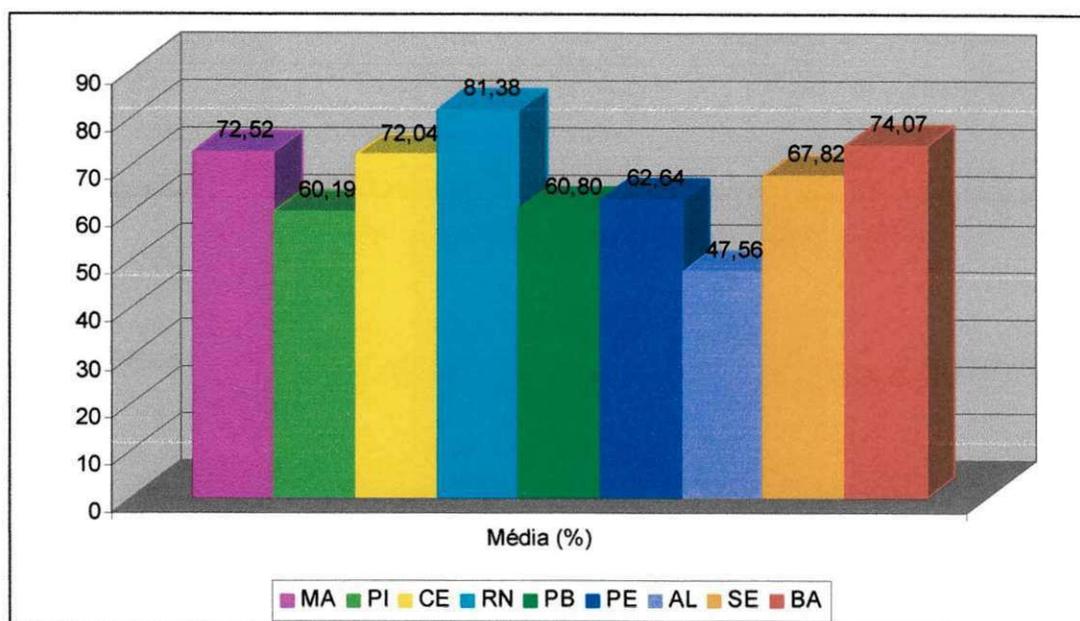


GRÁFICO 6- % de participação de restos a pagar no passivo financeiro– Média 2000 a 2007
Dados da pesquisa, 2008.

Conforme Tabela 9 e Gráfico 6, a média de restos a pagar na composição do passivo financeiro, passou de 60% em praticamente todos os Estados, com exceção de Alagoas, ficando com aproximadamente 47,56%, influenciado principalmente pelos valores registrados na conta contábil, adiantamentos recebidos. Os Estados do Rio Grande do Norte, Bahia, Maranhão e Ceará apresentaram as maiores médias de participação de restos a pagar na composição do Passivo Financeiro (81,38%, 74,07%, 72,52% e 72,04%, respectivamente).

4.3.3 Ativo disponível

O ativo disponível é composto pelos valores registrados em caixa e bancos, inclusive aplicações financeiras.

Os dados da Tabela 10 destacam Bahia, Pernambuco, Maranhão e Ceará, como os que apresentaram as maiores medianas de valores registrados no ativo disponível (R\$ 630,64 milhões, R\$ 620,55 milhões, R\$ 501,46 milhões e R\$ 462,68 milhões, respectivamente). Isso se deu, devido ao grande volume de recursos registrados em aplicações financeiras nesses Estados, conforme análise documental dos demonstrativos capturados.

TABELA 10
Ativo Disponível – 2000 a 2007 (R\$ milhões)

Período	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA
2000	438,22	146,21	8,80	114,89	200,82	1.350,99	88,71	51,26	240,10
2001	507,34	105,12	578,75	116,76	484,16	1.208,09	48,67	126,09	532,18
2002	470,40	83,68	338,88	91,21	67,94	645,44	73,71	158,33	643,60
2003	233,96	73,48	271,37	187,55	115,99	521,41	55,19	157,69	555,73
2004	495,57	91,29	389,63	158,71	109,05	569,65	80,08	198,02	690,40
2005	762,62	220,50	535,73	333,23	248,90	595,65	145,99	287,31	777,30
2006	773,65	242,40	659,30	312,44	224,24	453,76	209,54	165,56	617,68
2007	1.302,87	344,25	1.554,71	401,61	266,73	944,11	487,81	323,30	998,55
Média	623,08	163,37	542,15	214,55	214,73	786,14	148,71	183,45	631,94
Mediana	501,46	125,67	462,68	173,13	212,53	620,55	84,40	161,95	630,64
DP	325,75	96,76	457,13	117,85	130,50	339,23	147,06	86,96	216,66
Mínimo	233,96	73,48	8,80	91,21	67,94	453,76	48,67	51,26	240,10
Máximo	1.302,87	344,25	1.554,71	401,61	484,16	1.350,99	487,81	323,30	998,55
Amplitude	1.068,91	270,77	1.545,91	310,40	416,22	897,23	439,14	272,04	758,45

Fonte: Dados da pesquisa, 2008.

Além disso, esses Estados apresentaram amplitudes elevadas, significando que não houve constância no ativo disponível, ou seja, ao longo dos anos oscilou tanto para mais, quanto para menos.

Os Estados de Alagoas, Piauí e Sergipe apresentaram as menores médias de ativo disponível (R\$ 148,71 milhões, R\$ 163,37 milhões e R\$ 183,45 milhões respectivamente).

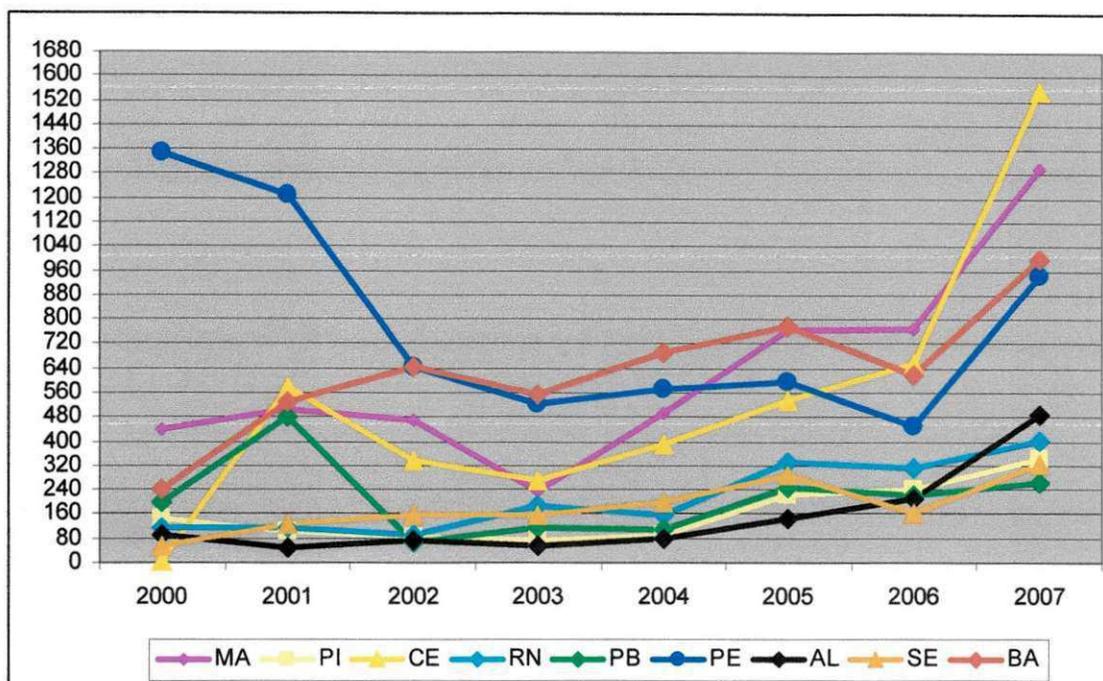


GRÁFICO 7 - Dispersão do ativo disponível – 2000 a 2007
Dados da pesquisa, 2008.

Observa-se conforme Gráfico 7 que a maioria dos Estados Nordestinos mantiveram-se inconstantes na evolução do ativo disponível, apresentando oscilações tanto para mais quanto para menos. Embora o Estado de Pernambuco esteja entre os que apresentaram maior ativo disponível, verifica-se que houve uma oscilação para menos nos exercícios de 2000 a 2003, mantendo certa constância de 2004 a 2006 e voltando a crescer em 2007. Já o Ceará e Maranhão apresentaram oscilações para mais a partir de 2003, com destaque para 2007, período no qual se registrou valores máximos. A Bahia manteve certa constância ao longo dos anos, com destaque para 2007 atingindo o seu valor máximo.

4.3.4 Dívida

A análise da dívida (Tabela 11) destaca Bahia e Pernambuco, como os que apresentaram as maiores medianas de dívida (R\$ 12,827 bilhões e R\$ 5,624 bilhões, respectivamente), sendo superiores às médias dos demais Estados. Isso se deu devido ao crescimento nas obrigações de longo prazo registradas, principalmente, nos exercícios de 2005 a 2007, conforme análise documental dos demonstrativos capturados.

TABELA 11
Evolução da Dívida dos Estados Nordestinos– 2000 a 2007 (R\$ bilhões)

Período	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA
2000	3,948	2,188	3,788	0,980	2,839	2,841	3,268	1,112	9,340
2001	4,587	2,377	4,078	1,054	2,275	3,938	3,120	1,085	10,385
2002	5,453	2,824	5,607	1,241	2,980	5,534	4,343	1,214	12,323
2003	5,792	2,834	5,505	1,183	2,896	5,553	4,569	1,236	12,493
2004	5,702	2,825	5,433	1,487	3,002	5,695	4,989	1,323	13,160
2005	5,507	2,619	4,797	1,267	2,722	23,792	5,651	1,476	34,275
2006	5,259	2,419	4,829	1,259	2,562	23,664	6,034	1,683	35,631
2007	4,610	2,247	3,600	1,213	2,281	26,190	6,037	1,474	45,442
Média	5,107	2,542	4,705	1,211	2,695	12,151	4,751	1,325	21,631
Mediana	5,356	2,519	4,813	1,227	2,781	5,624	4,779	1,280	12,827
DP	0,653	0,269	0,798	0,152	0,293	10,339	1,148	0,206	14,354
Mínimo	3,948	2,188	3,600	0,980	2,275	2,841	3,120	1,085	9,340
Máximo	5,792	2,834	5,607	1,487	3,002	26,19	6,037	1,683	45,442
Amplitude	1,844	0,646	2,007	0,507	0,727	23,349	2,917	0,598	36,102

Fonte: Dados da pesquisa, 2008.

Já o Rio Grande do Norte e Sergipe destacaram-se como os de menor média de dívida (R\$ 1,211 bilhões e R\$ 1,325 bilhões respectivamente). Verifica-se que tanto nesses Estados quanto nos demais, existiu certa constância na evolução de suas dívidas, ou seja, apresentando evolução relativamente baixa ao longo dos exercícios.

O Gráfico 8 demonstra as dispersões da dívida dos Estados nordestinos ao longo dos anos.

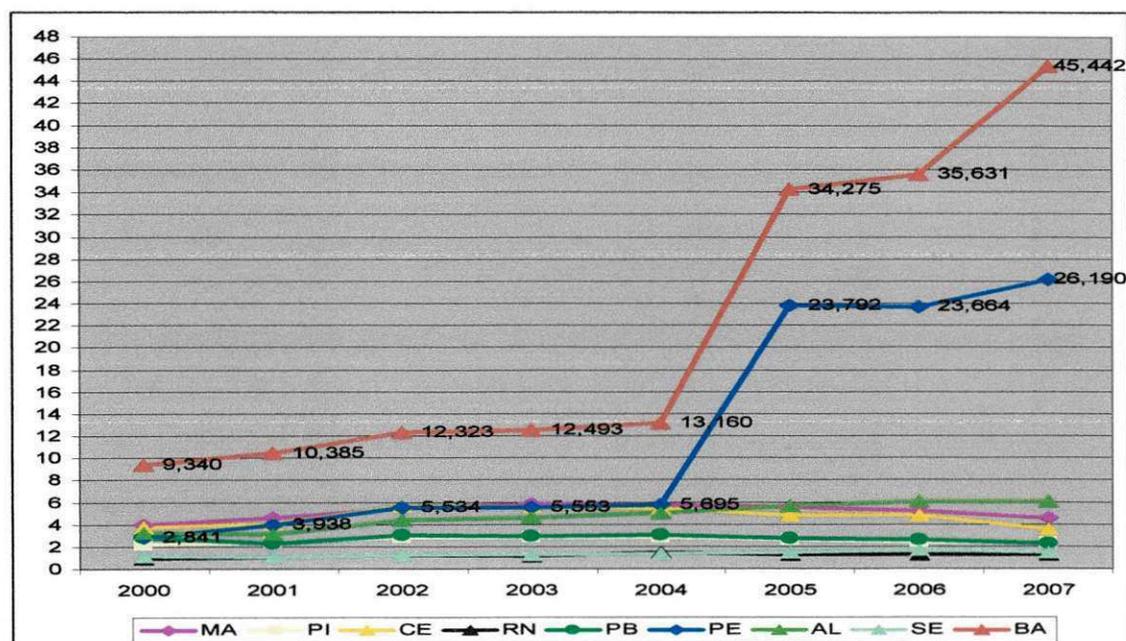


GRÁFICO 8 - Dispersão da Dívida- 2000 a 2007
Dados da pesquisa, 2008.

Observa-se através do Gráfico 8, que os Estados da Bahia e Pernambuco apresentaram as maiores dívidas entre os analisados, registrando aumento nas suas dívidas a partir de 2005, enquanto que os demais Estados mantiveram certa constância ao longo dos exercícios analisados.

4.4 Análise Individual do Índice de Endividamento de Longo Prazo (ELP) - Estados Nordestinos 2000 a 2007

O indicador de Endividamento de Longo Prazo é calculado a partir da relação entre a dívida e as receitas correntes, e quanto mais próximo de 0 (zero) melhor, conseqüentemente menos endividados estarão os entes públicos. Na Tabela 12, estão demonstrados o agregado do ELP.

TABELA 12
Taxa de endividamento de longo prazo – 2000 a 2007

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Média	Mediana	DP	Mínimo	Máximo	CV
RN	0,53	0,47	0,47	0,41	0,43	0,30	0,26	0,23	0,39	0,42	0,11	0,23	0,53	0,28
SE	0,78	0,66	0,57	0,54	0,50	0,45	0,46	0,36	0,54	0,52	0,13	0,36	0,78	0,24
CE	1,09	0,90	1,05	0,94	0,84	0,65	0,58	0,39	0,80	0,87	0,24	0,39	1,09	0,30
PB	1,51	0,98	1,19	1,01	0,96	0,68	0,56	0,45	0,92	0,97	0,35	0,45	1,51	0,38
PI	1,79	1,59	1,54	1,57	1,19	0,88	0,71	0,63	1,24	1,37	0,45	0,63	1,79	0,36
PE	0,77	0,73	0,84	0,78	0,68	2,36	2,37	2,32	1,36	0,81	0,83	0,68	2,37	0,61
MA	1,88	1,66	1,67	1,73	1,46	1,13	0,94	0,70	1,40	1,56	0,42	0,70	1,88	0,30
BA	1,55	1,34	1,23	1,10	0,97	2,26	2,12	2,59	1,65	1,45	0,60	0,97	2,59	0,37
AL	2,29	2,07	2,26	2,14	1,98	1,81	1,72	1,47	1,97	2,03	0,28	1,47	2,29	0,14

Fonte: Dados da pesquisa, 2008.

Analisando os dados da Tabela 12, constata-se que os Estados que apresentaram as menores médias de índices de endividamento de longo prazo, foram Rio Grande do Norte e Sergipe (0,39 e 0,54 respectivamente). Além disso, o RN apresenta um CV (coeficiente de variação) de 0,28 denotando que a dispersão em torno desse indicador com base nos anos analisados tende a variar, entre 0,11 e 0,67 (para menos ou para mais). Da mesma forma, o Estado do Sergipe apresenta um CV de 0,24 em que sua dispersão tende a se comportar entre 0,30 e 0,78 (para menos ou para mais). Assim, verifica-se nesses Estados certa constância no controle do endividamento, registrando redução ao longo dos exercícios.

Observa-se ainda que as médias de endividamento da Bahia e do Pernambuco sofreram aumentos significativos ao longo dos exercícios de 2005 a 2007, devido a outras obrigações de longo prazo contraídas, contribuindo para o aumento da média. Porém,

registrou-se uma redução significativa nas operações de crédito internas e externas ao longo desses exercícios, conforme análise documental dos demonstrativos capturados.

O Estado de Alagoas apresentou dívidas altíssimas em relação a sua receita corrente, chegando a comprometer em média 1,97, ou seja, 197% de sua receita corrente com dívidas de longo prazo. Apesar disso, verificou-se uma redução ao longo dos exercícios, passando de 2,29 em 2000 para 1,47 em 2007. Dessa forma, o alto índice foi influenciado tanto pela sua receita corrente, sendo uma das menores entre os Estados, quanto pela sua dívida alta, sendo o 5º Estado no ranking das maiores dívidas de longo prazo. Verifica-se nesse Estado que o CV foi o menor com uma dispersão de 0,14, mostrando que sua média tende a variar de 1,83 a 2,11, significando que o indicador de longo prazo dos exercícios manteve certa aproximação com a média.

Os resultados apontam que o Estado do Alagoas apresentou baixa dispersão de dados (visualizada através do C.V.), com um coeficiente de 0,14. Essa informação é importante para o gestor desse Estado devido ao fato que, para prevê o valor desse indicador em um cenário futuro (por exemplo, no ano subsequente ao levantamento dos dados históricos) ele pode analisar o desvio padrão de 0,28 e média 1,97, para verificar o nível de dispersão, nesse caso o comportamento do indicador de longo prazo tende a ser 1,83 (para menos) e 2,11 (para mais). Ou seja, esse indicador pode no período subsequente variar entre esses dois pontos, informação que pode contribuir para auxiliar o gestor no controle e acompanhamento do endividamento desse Estado.

Destarte que os Estados do RN e SE apresentaram dispersão média, e os demais estados elevada dispersão já que os coeficientes de variação obtidos \geq do que 30%.

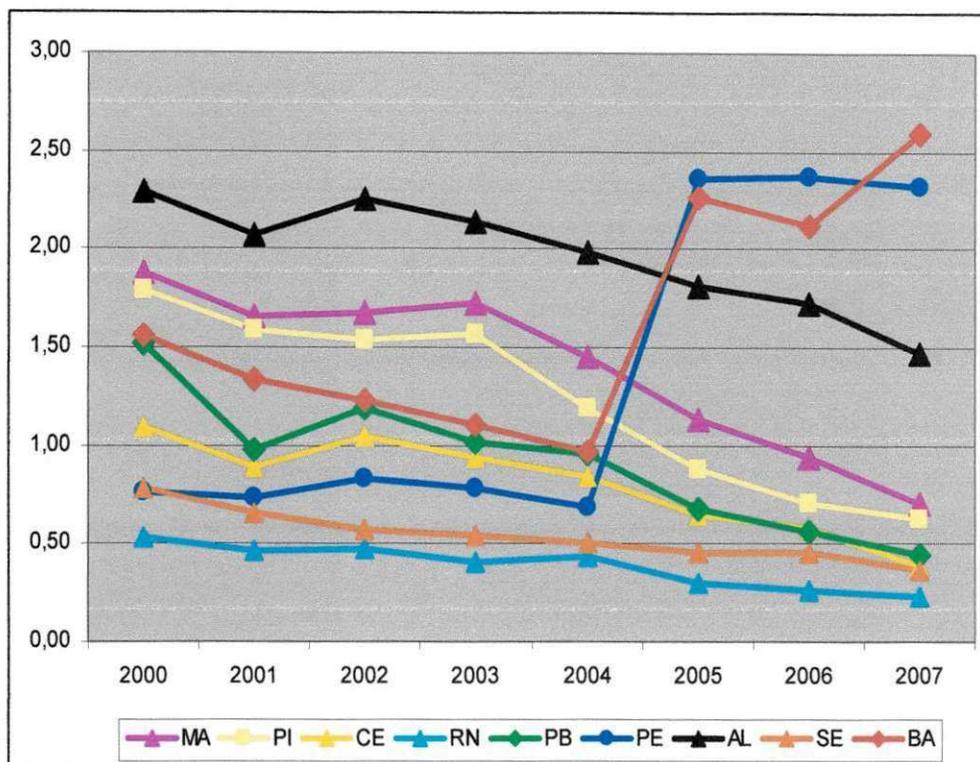


GRÁFICO 9 – Dispersão dos ELP dos Estados - média 2000 a 2007
 Fonte: Dados da pesquisa, 2008

De maneira geral, conforme Gráfico 9, observou-se que na maioria dos Estados, houve uma redução do índice de endividamento de longo prazo nos exercícios analisados, demonstrando a sua preocupação em conter o endividamento público desordenado. O Estado de Alagoas, apesar das altas médias de endividamento de longo prazo, registrou uma redução de 2002 a 2007. Já os Estados da Bahia e Pernambuco registraram aumentos no índice de endividamento de longo prazo a partir de 2005.

4.5 Análise do Agregado do Índice de Endividamento de Curto Prazo (ECP) – Estados Nordestinos 2000 a 2007

Conforme já esclarecido anteriormente, o Indicador de Endividamento de Curto Prazo é calculado a partir da relação entre os restos a pagar e as receitas correntes, e quanto mais próximo de 0 (zero) melhor, conseqüentemente menos endividados estarão os entes públicos.

TABELA 13
Estatística descritiva do indicador de endividamento de curto prazo

Especificação	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Restos a pagar	1,3 bilhões	1,7 bilhões	1,5 bilhões	2,1 bilhões	2,5 bilhões	2,6 bilhões	1,9 bilhões	2,6 bilhões
Receita corrente	23,08 bilhões	29,67 bilhões	36,28 bilhões	39,67 bilhões	46,43 bilhões	54,96 bilhões	60,74 bilhões	66,57 bilhões
Média	0,0647	0,0647	0,044	0,0576	0,0589	0,0532	0,033	0,0396
Mediana	0,0574	0,0537	0,0527	0,0596	0,0438	0,0514	0,0331	0,042
DP	0,0453	0,0393	0,0280	0,0245	0,0388	0,0286	0,0189	0,0175
Mínimo	0,0215	0,0186	0,0029	0,0132	0,0238	0,0059	0,0046	0,0110
Máximo	0,1700	0,1263	0,078	0,0966	0,1435	0,0921	0,0606	0,0611
Amplitude	0,1485	0,1077	0,0751	0,0834	0,1197	0,0862	0,0560	0,0501

Fonte: Dados da pesquisa, 2008.

Analisando os dados da Tabela 13 constata-se que o agregado de restos a pagar dos Estados do Nordeste duplicaram, passando de R\$ 1,3 bilhões em 2000 para 2,6 bilhões em 2007. Verifica-se, no entanto, que mesmo com essa evolução, nos exercícios de 2002 e 2006, últimos anos de mandato dos governadores, os restos a pagar registraram no agregado uma redução, mais significativa em 2006. Quanto à receita corrente, observa-se no agregado, que teve um aumento ao longo dos anos, chegando a quase triplicar seu valor, passando de R\$ 23,08 bilhões em 2000 para R\$ 66,57 bilhões em 2007.

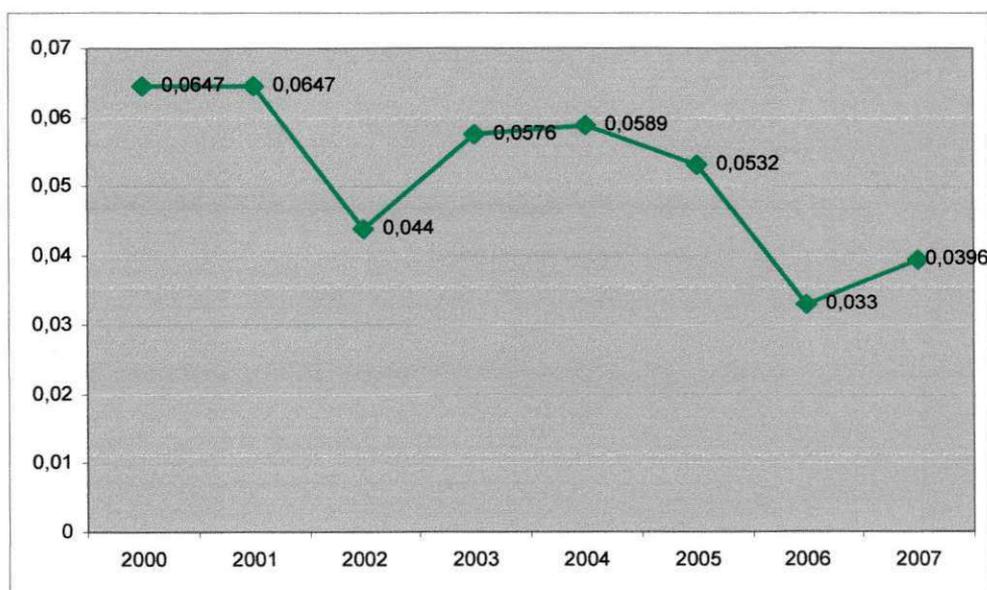


GRÁFICO 10– Comportamento do ECP – Média do agregado de 2000 a 2007
Fonte: Dados da pesquisa, 2008.

O índice médio de endividamento de curto prazo (Tabela 13 e Gráfico 10), no agregado, apresentou queda significativa, passando de 0,0647 em 2000, para 0,0396 em 2007. Ao longo dos exercícios passou por várias oscilações, apresentando uma queda de 0,0647 em 2000, para 0,044 em 2002, voltando a crescer chegando a atingir 0,0589 em 2004. A partir daí continuou diminuindo ao longo dos anos, alcançado o valor de 0,0330 em 2006, menor valor médio entre todos os exercícios analisados. Mas, logo em 2007 voltou a crescer passando a 0,0396.

4.6 Análise do Agregado do Índice de Endividamento de Longo Prazo (ELP) - Estados Nordestinos 2000 a 2007

Conforme já mencionado, o Indicador de Endividamento de Longo Prazo é calculado a partir da relação entre a dívida e as receitas correntes, e quanto mais próximo de 0 (zero) melhor, conseqüentemente menos endividados estarão os entes públicos. Na Tabela 14, estão demonstrados o agregado do ELP.

TABELA 14
Estatísticas básicas do indicador de endividamento de longo prazo

Especificação	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dívida	30,3 bilhões	32,9 bilhões	41,5 bilhões	42,0 bilhões	43,6 bilhões	82,11 bilhões	83,3 bilhões	93,09 bilhões
Receita corrente	23,08 bilhões	29,67 bilhões	36,28 bilhões	39,67 bilhões	46,43 bilhões	54,96 bilhões	60,74 bilhões	66,57 bilhões
Média	1,35	1,16	1,20	1,13	1,00	1,17	1,08	1,02
Mediana	1,51	0,98	1,19	1,01	0,96	0,88	0,71	0,63
DP	0,59	0,54	0,56	0,57	0,49	0,78	0,78	0,89
CV	0,44	0,46	0,47	0,50	0,49	0,67	0,72	0,88
Mínimo	0,53	0,47	0,47	0,41	0,43	0,3	0,26	0,23
Máximo	2,29	2,07	2,26	2,14	1,98	2,36	2,37	2,59
Amplitude	1,76	1,60	1,79	1,73	1,55	2,06	2,11	2,36

Dados da pesquisa, 2008.

O agregado da dívida dos Estados do Nordeste praticamente triplicou, passando de R\$ 30,3 bilhões em 2000 para 93,09 bilhões em 2007. Da mesma forma, a receita corrente, passando de R\$ 23,08 bilhões em 2000, para R\$ 66,57 bilhões em 2007 (Tabela 14).

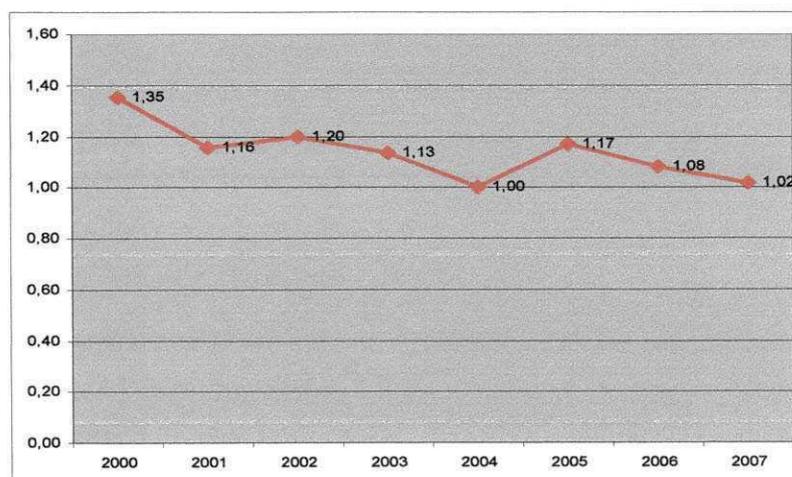


GRÁFICO 11 – Dispersão dos ELP – agregado – média 2000 a 2007
Fonte: Dados da pesquisa, 2008.

O índice médio de endividamento de longo prazo, no agregado, apesar das oscilações ao longo dos exercícios, apresentou uma redução significativa, passando de 1,35 em 2000, para 1,02 em 2007 (Gráfico 11). Dessa forma, observa-se que a partir da LRF e das Resoluções do Senado Federal Nº 40 e 43/2001, o índice de endividamento de longo

prazo sofreu uma redução, contribuindo dessa forma para o controle das dívidas desses Estados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Responsabilidade Fiscal juntamente com as Resoluções do Senado Federal Nº 40 e 43/2001 vieram contribuir para melhorar a gestão dos recursos públicos, ao introduzir regras e limites para coibir o endividamento desordenado.

A atividade financeira do Estado consiste em arrecadar recursos para atender às necessidades básicas da população (PASCOAL, 2006). Cabe aos gestores públicos gerir de forma adequada esses recursos já que são escassos, de modo a comprometer o mínimo possível suas receitas correntes com pagamento de dívidas, tanto de curto quanto de longo prazo. Dessa forma, poderá aplicar mais em áreas básicas como educação, saúde, saneamento entre outras.

Por sua vez, o presente estudo se propôs a analisar o comportamento dos indicadores de endividamento de curto e longo prazo dos Estados Nordestinos, no período de 2000 a 2007, e na análise dos indicadores de curto prazo (ECP) dos Estados Nordestinos, verificou-se que houve uma queda significativa ao longo dos anos, demonstrando a influência da LRF e das Resoluções do Senado Nº 40 e 43/2001.

Observou-se ainda, que os Estados Nordestinos têm procurado equilibrar sua execução orçamentária de forma a comprometer o mínimo possível suas receitas correntes com dívidas de curto prazo.

Verifica-se que o C.V. (coeficiente de variação) desse indicador nos Estados do SE (0,72), AL (0,49), PB (0,47), PI (0,36), RN (0,34) e MA (0,32), apresentaram elevada dispersão, conforme regra empírica de interpretação do coeficiente de variação (MARTINS, 2002). Já os Estados de PE (0,20), CE e BA (0,26), apresentaram C.V. de média dispersão.

No caso do indicador ELP, observa-se que ao longo dos exercícios, na maioria dos Estados Nordestinos com exceção da Bahia e Pernambuco houve uma significativa redução do endividamento, demonstrando que esses Estados estão preocupados em conter o endividamento desordenado.

Os resultados apontam que o Estado do Alagoas apresentou baixa dispersão de dados (visualizada através do C.V.) com um coeficiente de 0,14. Essa informação é importante para o gestor desse Estado devido ao fato que, para prevê o valor desse indicador em um cenário futuro (por exemplo, no ano subsequente ao levantamento dos dados históricos) ele pode analisar o desvio padrão de 0,28 e média 1,97, para verificar o

nível de dispersão, nesse caso o comportamento do indicador de longo prazo tende a ser 1,83 (para menos) e 2,11 (para mais). Ou seja, esse indicador pode no período subsequente variar entre esses dois pontos, informação que pode contribuir para auxiliar o gestor no controle e acompanhamento do endividamento desse Estado.

Destarte que os Estados do RN e SE apresentaram dispersão média e os demais Estados, elevada dispersão, já que os coeficientes de variação obtidos \geq do que 30%.

Embora os índices de endividamento de curto prazo e longo prazo tenham apresentado situação favorável, observou-se que na maioria dos Estados a maior fonte de receitas são as Transferências Correntes. É necessário que os Estados implementem uma política de modernização tributária ou aperfeiçoe a já existente para ampliar a sua arrecadação, para não depender exclusivamente de Transferências Correntes (Fundo de Participação dos Estados – FPE e outros). Entende-se que esse tipo de estratégia pode contribuir para o desenvolvimento do Estado, melhorar a qualidade de vida e dos serviços prestados à população, influenciando no controle dos gastos públicos e conseqüentemente na redução do endividamento de curto e longo prazo.

Algumas sugestões podem ser descritas como maneira de contribuir para novos estudos relacionados a essa temática, tais como:

- A realização de uma pesquisa relacionando o comparativo entre os gastos sociais (ex.: educação e saúde) em relação aos gastos com amortização e encargos da dívida dos Estados Nordestinos;
- Desenvolver estudos com indicadores de desempenho financeiro relacionados a despesas e receitas públicas.

REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Carla. **Encontros com a História**. Curitiba: Positivo, 2006.

ANDRADE, Eduardo Silva de. **O comportamento e a administração da dívida pública brasileira-1995 a 2006**. 2006a. 60 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa. Disponível em: <<http://www.ccsa.ufpb.br/de/Monografias/EDUARDO%20SILVA%20DE%20ANDRADE-06.1%20O%20Comportamento%20e%20a%20Administra.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2008.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2006b.

_____. **Contabilidade pública na gestão municipal**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BEUREN, Ilse Maria. **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: teoria e prática**. 2. ed. Atlas, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. 27. ed. São Paulo, Atlas, 2006.

_____. Lei 9.496, de 12 de setembro de 1997. **Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal**. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/SISLEX/PAGINAS/42/1997/9496.htm>> Acesso em: 23 abr. 2008.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Anexo de metas fiscais e relatório resumido da execução orçamentária: manual de elaboração: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional**. 7.ed. atual. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2007.

_____. Lei 4.320/64 disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 07 de jul. 2008.

_____. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, de 04 de maio de 2000. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 de maio de 2000.

_____. RESOLUÇÃO SENADO FEDERAL Nº 40, de 2001. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 21 de dezembro de 2001. Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/Resolucao_do_Senado_na_o_consolidada.pdf> Acesso em: 14 mai. 2008

_____. **RESOLUÇÃO SENADO FEDERAL Nº 43, de 2001. Diário Oficial da República Federativa do Brasil.** Brasília, 21 de dezembro de 2001. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/Resolucao_do_Senado_2_ao_consolidada.pdf> Acesso em: 14 mai. 2008

BOTELHO, Milton Mendes. **Manual de controle interno: teoria & prática.** 1.ed. 6. tir./ Curitiba: Juruá, 2008.

CARVALHO, Deusvaldo. **Administração Financeira e Orçamentária e Contabilidade Pública.** Ed. Campus, 2004.

CARVALHO, José Carlos de. **Orçamento Público: teoria e questões atuais comentadas.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

DANCEY, Christiane P.; REIDY, John. **Estatística sem Matemática para Psicologia Usando o SPSS para Windows.** Tradução: Lorí Viali. 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DEBUS, Ilvo; MORGADO, Jeferson VAZ; FILHO, Luiz Gonçalves de Lima. **Orçamento Público.** 4. ed. Brasília: VESTCON, 2006.

FORTES, João. **Contabilidade Pública.** 9. ed. Brasília: Franco & Fortes, 2006.

FREIRE, F. S. ; FREIRE FILHO, R. **Análise de endividamento dos estados brasileiros período de 2000 a 2004 – XIII Congresso Brasileiro de Custos – Belo Horizonte – MG,** 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GUIMARÃES, Raul Marmo. **A Dívida Pública do Estado de Minas Gerais: Os limites do ajuste.** 2003. 137 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Curso de Mestrado da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG. Disponível em: <http://www.auditoria.mg.gov.br/images/Documentos/Dissertacao_mestrado_Raul.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2008.

JUND, Sérgio. **Administração, orçamento e contabilidade pública: teoria e 830 questões.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática.** 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Balancos públicos: teoria e prática.** - - São Paulo: Atlas, 1999.

MACHADO JR, José Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada.** 30.ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estatística geral e aplicada.** 2.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. Lei complementar nº 101/2000 Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. atualizada. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>> Acesso em: 02 de jul. 2008.

NIYAMA, Jorge Katsumi; SILVA, César Augusto Tibúrcio. **Teoria da contabilidade.** São Paulo: Atlas, 2008.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 370 questões** (atualizado de acordo com a lei de responsabilidade fiscal – LRF). 5.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SILVA, I.F.B.R; SOUSA, M.C.S. **Determinantes do endividamento dos Estados Brasileiros: uma análise de dados de painel.** Universidade de Brasília/departamento de Economia. Texto 259, 2002.

STN – Secretaria Do Tesouro Nacional. Informações financeiras dos entes públicos. Disponível em: <http://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon_internet/consultaDeclaracoes.do?acao=imprimir&numeroDeclaracao=88729>. Acesso em: 02 de jul. 2008.

_____. *Informações financeiras dos entes públicos.* Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/sistn.asp>. Acesso em: 02 jul. 2008.