



Congresso Internacional
de Administração
ADM 2021

24 a 28
de outubro
Ponta Grossa - Paraná - Brasil

**SOBREVIVÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES
EM TEMPOS INCERTOS:**

O papel dos gestores e do ambiente externo
no sucesso e no fracasso organizacional.

LIMITES E MONTANTES: DÍVIDAS CONSOLIDADAS NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES NO PERÍODO 2002 A 2018

LÍMITES Y MONTOS: DEUDA CONSOLIDADA DE LOS MUNICIPIOS DEL PARANÁ EN EL PERÍODO 2002 A 2018

LIMITS AND AMOUNTS: CONSOLIDATED DEBT IN PARANA'S MUNICIPALITIES IN THE PERIOD 2002 TO 2018

ÁREA TEMÁTICA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Marcio Henrique Coelho, UEPG, Brasil, marhenco6@gmail.com.

Luciano Ribeiro Bueno, UEPG, Brasil, cocovith@hotmail.com.

Marcio Marconato, UEPG, Brasil, marconatoce@bol.com.br.

Resumo

O objetivo deste artigo foi estabelecer um panorama das dívidas consolidadas líquidas nos 399 municípios paranaenses, ponderando os ditames da Resolução do Senado Federal (RSF) nº 040/2001, que estabeleceu limites para o endividamento, no período 2002 a 2018. O gerenciamento de receitas e despesas evidencia um desafio, considerando o funcionamento da estrutura pública no atendimento das demandas. A ocorrência de déficit primário, uma situação inicial na formação da dívida, indica a existência de compromissos assumidos em horizontes de curto e/ou de longo prazos, em que o crédito disponibilizado por terceiros pode auxiliar na melhoria do bem-estar, garantindo eficiência na conjugação dos fatores de produção, mas também com potencial de sobrecarregar os contribuintes e reduzir a oferta de bens e serviços. A metodologia teve como base a estatística descritiva, levando em conta as variáveis: dívida consolidada, receita total, despesa total e receita corrente líquida. As fontes: Secretaria do Tesouro Nacional; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Nos resultados dos anos de 2002, 2004, 2008 e 2016, a totalidade das prefeituras exibiu níveis de comprometimentos dentro dos padrões exigidos pela RSF. De outra forma, nos anos de 2012 e 2018, três unidades apresentaram valores acima do estabelecido pelo regramento. Nos dois últimos anos ocorreu um predomínio da condição de déficit primário, motivada por gastos excessivos e/ou alavancagens para crescimento dos produtos, o que tende a gerar aumentos nas taxas de juros e nos spreads bancários, ocasionando processos de concentração de rendas em favor de credores.

Palavras-chave: Paraná; Senado Federal; setor público; prefeituras; endividamento.

Abstract

The objective of this article was to establish an overview of the net consolidated debts in the 399 municipalities of Paraná, considering the dictates of the Federal Senate Resolution (RSF) No. and expenses shows a challenge, considering the functioning of the public structure in meeting the demands. The occurrence of a primary deficit, an initial situation in the formation of the debt, indicates the existence of commitments assumed in short and/or long-term horizons, in which the credit made available by third parties can help to improve well-being, guaranteeing efficiency in the combination of production factors, but also with the potential to overburden taxpayers and reduce the supply of goods and services. The methodology was based on descriptive statistics, taking into account the variables: consolidated debt, total revenue, total expenditure and net current revenue. Sources: National Treasury Secretariat; Brazilian Institute of Geography and Statistics; Paraná Institute for Economic and Social Development. In the results for the years 2002, 2004, 2008 and 2016, all municipalities showed levels of commitment within the standards required by the RSF. Otherwise, in 2012 and 2018, three units presented values above those established by the regulation. In the last two years there was a predominance of the primary deficit condition, motivated by excessive spending and/or leverage for product growth, which tends to generate increases in interest rates and bank spreads, causing processes of income concentration in favor of creditors.

Keywords: *Paraná; Federal Senate; Public sector; prefectures; indebtedness.*

1. INTRODUÇÃO

As várias fases do conhecimento econômico, delineadas no transcurso dos séculos, permitem reflexões sobre a busca do bem-estar num contexto de necessidades versus limitações nas disponibilidades dos fatores de produção. O Estado, como ente de agregação social, belicoso ou financeiro, interfere no domínio econômico, permitindo a justaposição entre arranjos técnicos/quantitativos e as relações sociais/humanas, reverberando na circulação, na repartição e no consumo de bens e serviços.

Em termos operacionais, desde a muito a orientação e a magnitude do gasto público são alvos de polêmicas. No século XVIII o parlamento inglês implementou regras mais rígidas para os desembolsos e as práticas de angariar recursos através dos tributos, momento em que um conselho comum ficou responsável pela instituição de financiamento, definindo como exceções o pagamento de resgates da pessoa do Rei, as despesas em tornar o primogênito cavaleiro e a provisão de fundos para casar a filha mais velha uma vez (Giacomoni, 1992, p. 39).

Nesse embate, em que nos orçamentos modernos as receitas são estimadas e as despesas em sua maior parte compulsórias, as administrações podem financiar seus gastos através da arrecadação de tributos, da senhoriagem, no caso do governo central, e do endividamento na hipótese de insuficiência de fundos.

O deficit público, configurado pela existência de um movimento de caixa negativo e estimado em um determinado período, representa uma variável de fluxo, com o qual o gestor público busca solucionar as necessidades de curto prazo de capital, estruturada teoricamente como dívida flutuante. Por outro modo, a dívida pública assume delineamentos de variável de estoque, quando os encargos contraídos e não honradas em doze meses, passam a compor a dívida consolidada, a ser amortizada ou quitada em futuro distante.

Assim, este artigo pretende estabelecer um panorama das dívidas consolidadas líquidas nos 399 municípios paranaenses no período 2002 a 2018, considerando o acatamento dos ditames da Resolução do Senado Federal (RSF) nº 040/2001, que estabeleceu as balizas para o endividamento de longo prazo (Brasil, 2001a).

A motivação para este estudo reside na necessidade de investigar os direcionamentos financeiros dos municípios paranaenses no contexto das barreiras estabelecidas pela RSF,

visto que os impactos econômicos com os passivos de longo prazo podem indicar deficiências nos planejamentos, comprometendo as alocações financeiras e penalizando as populações, frente a condição de demandas sociais crescentes e de limitações orçamentárias impostas ao poder público.

O artigo está dividido em cinco seções além desta introdução, que apresenta o objetivo e as justificativas. Na segunda parte, a discussão sobre o Estado, reflexões sobre as origens, os sistemas, o governo, a administração pública e o endividamento; na terceira a metodologia, com o emprego de medidas de tendência central, de dispersão e de agrupamento, bem como os fundamentos das variáveis apuradas; na quarta, o debate dos resultados, por meio dos diagnósticos dos endividamentos de longo prazo, frente aos limites e aos montantes estabelecidos pela norma; e na última seção as considerações finais.

2. SETOR PÚBLICO

2.1 ESTADO

Nas origens do Estado, considerando as reflexões estabelecidas por Matias-Pereira (2009, p. 09), duas abordagens merecem destaques:

A primeira está relacionada às teorias naturalistas ou da origem natural do Estado (...) O homem, enquanto ser social por sua própria natureza, para se realizar necessita viver em sociedade. (...) A segunda explicação está vinculada às teorias voluntaristas, contratualistas ou da origem voluntária do Estado. (...) o estado é produto de um acordo de vontades entre os indivíduos.

Sequencialmente, Castro (2013, p. 09) assevera que o princípio do Estado está associado a motivações distintas:

- Origem familiar ou patriarcal: conceito que define que o Estado nasceu como ampliação da família;
- Origem em atos de força ou de conquista: teoria de que o Estado nasceu para regular as relações entre vencedores e vencidos;
- Origem em causas econômicas ou patrimoniais: tese de que o Estado nasce a partir das necessidades dos homens; uma vez que ninguém basta a si mesmo, mas todos precisam de muitas coisas e de outras pessoas.

Na atuação dos Estados nas economias, o delineamento de estruturas organizacionais mistas, afastadas dos ajustes exclusivos pelas forças de mercado ou por práticas de planejamento centralizado, tem sido uma realidade bastante comum levando em conta o predomínio de arranjos de mercado não concorrenciais.

Examinado as observações de Milles e Scott (2005, p. 193):

(...) os resultados do mercado seriam eficientes em certas circunstâncias: quando os agentes compreendem a natureza dos bens que estão sendo oferecidos à venda, quando esses agentes se comportam racionalmente, quando os bens são produzidos em condições competitivas (isto é, sem monopólios) e quando todas as mercadorias dotadas de valor são oferecidas à venda (isto é, quando os mercados são “completos”), o livre funcionamento dos mercados aloca eficientemente os recursos.

Nesse contexto, um conjunto de fundamentos clássicos para a intervenção do Estado no domínio econômico, aponta para o emprego de mecanismos de correção de externalidades, de complementação da iniciativa privada, de fornecimento de bens e serviços públicos e de compra de bens e serviços produzidos pelas empresas.

Refletindo a estrutura econômica contemporânea, Musgrave (1976, p. 23) considera que: “O capitalismo moderno é um sistema de economia mista. A maior parte da produção nacional é

adquirida pelos consumidores e investidores do setor privado e maior parcela do produto é fabricada e fornecida por empresas que também pertencem ao setor privado.”

Com a mesma percepção, Piketty (2014, p. 459-461) sustenta que o Estado deve ser capaz de: “(...) evitar uma espiral infundável de aumento da desigualdade (...) por uma razão simples: o peso do Estado é muito maior hoje (...) ele agora é maior do que nunca.”

Reafirmando o seu posicionamento, o mesmo autor alega que: “A redistribuição moderna e, em especial, o Estado social estabelecido nos países ricos ao longo do século XX foram construídos em torno de um conjunto de direitos sociais fundamentais: o direito à educação, à saúde e à aposentadoria.” (Piketty, 2014, p. 468).

Apresentando uma compreensão de fundamentos, Matias-Pereira (2009, p. 13) fragmenta duas concepções básicas para o Estado: “(...) uma relação social de dominação e o Estado como um conjunto de organizações com autoridade para tomar decisões que atinjam todos os indivíduos de uma coletividade.”

Diante desse quadro e direcionando o foco para a prestação do serviço público, Kohama (2019, p. 01) pondera que os mecanismos devem permitir: “(...) a organização de todos os seus bens particulares, e não a simples soma dos bens individuais, como faz crer o liberalismo, nem a absorção dos bens pelo Estado, como induz o socialismo, residindo a missão do Estado nessa tarefa organizadora e coordenadora.”

Cabe destacar, que na prestação do serviço público algumas atividades são de competência exclusiva do Estado, que exigem concentração pela própria natureza, e outras de utilidade pública que podem ser delegadas.

2.2 GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O governo na concepção de Castro (2013, p. 17), “(...) significa autoridade, poder de direção que preside a vida do Estado e provê as necessidades coletivas (...) em sentido formal, é o conjunto de poderes e órgãos constitucionais. Materialmente, é o complexo de funções estatais básicas.”

Didaticamente, Meirelles (2004, p. 64), citado por Lima e Diniz (2016, p. 02), expõe uma divisão conceitual entre governo e administração pública:

(...) o termo governo, “em sentido formal, refere-se ao conjunto de poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo das funções estatais básicas: em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos”. Administração pública, (...) “é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.”

Na visão de Silva (2001), citado por Castro (2013, p. 18): “Administração Pública é o conjunto de meio institucionais, materiais, financeiros e humanos organizados e necessários para executar as decisões políticas. Representa um conjunto de órgãos utilizados pelo poder público para atingir fins definidos.”

Procurando aclarar, Kohama (2019, p. 10) argumenta que “(...) Para exercer ou colocar à disposição da coletividade o conjunto de atividades e de bens, visando abranger e proporcionar o maior grau possível de bem-estar social (...) distribui-se em três funções essenciais (...) normativa ou legislativa; (...) administrativa ou executiva; e (...) judicial.”

Nesse sentido, a administração pública está estruturada com base em um ordenamento de controle, com a definição de classificações, uma vez que o Estado brasileiro de forma direta ou centralizada, se ocupa da composição institucional, contando com três níveis de governo e

de esferas de poder, com as correspondentes subdivisões administrativas burocráticas (quadro 1).

Quadro 1

Órgãos da administração pública segundo esferas de governo e poderes.

Esfera de governo	Poderes	Órgãos
Federal	Legislativo	Senado Federal; Câmara dos Deputados; Tribunal de Contas da União.
	Executivo	Presidência da República; Ministérios.
	Judiciário	Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Tribunais Regionais Federais; Tribunal Superior Eleitoral; Superior Tribunal Militar.
Estadual	Legislativo	Assembleia Legislativa; Tribunal de Contas do Estado.
	Executivo	Governadoria do Estado; Secretarias de Estado.
	Judiciário	Tribunal de Justiça.
Municipal	Legislativo	Câmara de Vereadores; Tribunal de Contas.
	Executivo	Prefeitura; Secretarias Municipais.

Fonte: Adaptado de Lima & Diniz (2016, p. 3).

Os serviços prestados pela administração direta estão integrados as estruturas das organizações públicas e subordinadas aos chefes do poder executivo. No caso da União ao presidente da república, dos estados aos governadores e dos municípios aos prefeitos.

De maneira complementar, as ações sob a ótica da administração indireta, envolvem quatro especificidades na atuação do setor público (quadro 2).

Quadro 2

Características das entidades da administração indireta.

Modalidades	Funções
Autarquia	Serviço autônomo criado por lei / possui: personalidade jurídica de direito público; patrimônio e receitas próprias; gestão financeira e administrativa descentralizadas; autonomia administrativa e financeira.
Fundação	Criada por lei para desenvolver atividades não lucrativas e atípicas do poder público / possui: personalidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos ou de direito público; atividades de interesse público (educação, cultura, pesquisa, assistência social, etc.); autonomia administrativa; patrimônio por bens privados.
Empresa Pública	Instituída por lei específica / possui: personalidade jurídica de direito privado; patrimônio e receita próprios; objetivo prestação de serviço público ou exploração de atividade econômica de interesse público; capital exclusivamente público; diferentes formas jurídicas admitidas no direito.
Sociedade de Economia Mista	Instituída por lei específica / possui: personalidade jurídica de direito privado; patrimônio e receita próprios; capital com recursos de direito público e privado; maioria de ações com direito a voto pertence ao poder público; forma jurídica de sociedade anônima; atividades econômicas, técnicas, industriais ou serviços de interesse público outorgado ou delegado pelo Estado.

Fonte: Adaptado de Lima & Diniz (2016, p. 3).

Assim, as autarquias disponibilizam serviços que requerem maior especialização, com a criação de uma organização adequada, autônoma de gestão e pessoal técnico; as fundações estão classificadas como entidades paraestatais, cuja área de atuação deve constar como

atividade principal; as empresas públicas apresentam características de descentralização, com focos em atividades econômicas ou industriais; e as sociedades de economia mista devem conciliar objetivos de interesses públicos com estruturas de empresas privadas (Kohama, 2019 p.20).

Uma particularidade importante da administração indireta está no fato de a atividade ser descentralizada, imprimindo maior eficiência na gestão pública.

2.3 ENDIVIDAMENTO

Numa conceituação histórica, o planejamento das atividades produtivas pode ter sua origem nos tempos em que os povos nômades cessaram a peregrinação e buscaram o desenvolvimento de práticas relacionadas à fixação em espaços delimitados, aos moldes do que ficou conhecido posteriormente como economia normativa (Rossetti, 1987, p. 38).

Em tempos recentes, o planejamento econômico tem assumido o status de ponto central na organização dos fatores de produção, incumbência essa desempenhada por uma autoridade e/ou entidade de controle, com o estabelecimento de efeitos gerais num determinado período de tempo (Lima, 2015, p. 265).

Para alguns teóricos a ação do Estado via coordenação pode auxiliar na realização do pleno emprego, direcionando a economia para o crescimento econômico e evitando e/ou reduzindo as consequências das crises econômicas próprias do sistema capitalista (Froyen, 1999, p. 485).

Nas reflexões de Giacomoni (1992, p. 15), a estruturação do orçamento tem revelado padrões complexos de organização por parte de governos, perante inevitabilidade da conjugação de eficiência na equação planejamento e aplicação de recursos.

No Estado Liberal preponderava o aspecto jurídico do orçamento, cujos princípios, regras e o próprio formato legal visavam dar à peça orçamentária maior força e eficácia. (...) O Estado Intervencionista, às voltas com encargos sempre crescentes, obrigou-se a incorporar formas modernas de organização e gerência.

Em vista disso, a despesa pública tem origem na atuação do Estado no âmbito econômico, na aplicação de recursos públicos para o atendimento das necessidades da população, sob os ângulos da programação, autorização e controle. Esses gastos agregam as despesas orçamentárias, elencadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), e as extraorçamentárias, originadas em haveres não previstos no orçamento (Brasil, 2016).

Por outro lado, a receita pública representa uma estimativa de arrecadação, contanto com práticas delimitadas pela legislação tributária. O governo possui a prerrogativa do recolhimento de impostos, taxas e contribuições de melhorias, com as receitas orçamentárias previstas na LOA e as extraorçamentárias de caráter extemporâneo ou transitório.

Com efeito, se o volume de despesas for maior que o de receitas, gerando um desprovimento de caixa, o resultado negativo vai retratar a presença de deficit. Se a operação de resgate desse passivo financeiro for executada em um prazo menor que doze meses, a configuração se dá como dívida flutuante, de curto prazo, situação na qual o “(...) tesouro contrai por um breve (...) período de tempo, para atender a eventuais insuficiências de caixa ou como administrador dos bens e valores de terceiros.” (Kohama, 2019, p. 159).

Em contrapartida, quando o tempo de resgate for superior a doze meses, o arranjo assume a forma de dívida consolidada ou fundada, expressa pelo “(...) 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 (...)” (Kohama, 2019, p. 159).

Ainda, no caso dos desembolsos do setor público, a estruturação contábil indica a existência de três categorias. As despesas operacionais, compreendidas como gastos com o custeio do governo e subdivididas em dois grupos: pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes; os gastos com capital, decorrentes de transações que alteram a composição do patrimônio e fragmentada em duas classes: investimentos e inversões financeiras; e as despesas com serviços da dívida, pagamento de juros e amortizações de empréstimos e financiamentos e segmentadas em: juros e encargos da dívida e amortizações da dívida (Kohama, 2019, p. 286).

Tecnicamente, as justificativas para a formação da dívida estão associadas as necessidades de liquidação de déficit orçamentários, financiamento de investimentos de capital, de gastos emergenciais, de atividades geradoras de receitas dos governos, de cobertura temporária de desequilíbrios entre despesas e receitas correntes e de refinanciamentos de dívidas pendentes.

2.3.1 A RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL

Para efeito de controle do endividamento de longo prazo, a Resolução do Senado Federal nº 040/2001, determinou os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária¹ dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, determinando para os três primeiros anos, o acatamento parcial do limite máximo para o montante da dívida pública fundada e de operações de crédito, delimitados em 1,2 vezes da receita corrente líquida (RCL)² para os municípios, e nos dois anos finais o cumprimento pleno da norma. A verificação do atendimento da baliza, estabelecida na proporção de 1/15 por ano, será registrada no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000, com início em 2003 e encerramento em 2017, fixando os termos dos exercícios financeiros ao final dos mandatos, condição imposta na LRF, considerando as DCL.

Art. 1º Subordina-se às normas estabelecidas nesta Resolução a dívida pública consolidada e a dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

I - Estado, Distrito Federal e Município: as respectivas administrações diretas, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes;

II - Empresa estatal dependente: empresa controlada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

III - Dívida pública consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento;

¹Art. 1º inciso IV – Dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios (BRASIL, 2001a).

²Art. 2º: Entende-se por receita corrente líquida, para os efeitos desta Resolução, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: I– Nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional (BRASIL, 2001b).

Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução (Brasil, 2001b).

No caso de descumprimento da citada resolução, o ente federado esteve sujeito as sanções estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na qual está especificado que:

Parágrafo único. (...) a inobservância dos limites estabelecidos em seus incisos I e II sujeitará os entes da Federação às disposições do art. 31 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 5º Durante o período de ajuste, o Estado, o Distrito Federal ou o Município que não cumprir as disposições do art. 4º ficará impedido, enquanto perdurar a irregularidade, de contratar operações de crédito, excetuadas aquelas que, na data da publicação desta Resolução, estejam previstas nos Programas de Ajuste Fiscal dos Estados, estabelecidos nos termos da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e, no caso dos Municípios, nos contratos de refinanciamento de suas respectivas dívidas com a União, ou aquelas que, limitadas ao montante global previsto, vierem a substituí-las (Brasil, 2001b).

A competência para apurar possíveis violações da norma está sob a alçada dos Tribunais de Contas dos Estados, com exceção dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo, nos quais os poderes executivos abrigam estruturas de fiscalização específicas.

3. METODOLOGIA

Contanto com aproximadamente 11,3 milhões de habitantes, divididos em 199.315 km², o estado do Paraná apresenta uma divisão política administrativa que engloba 399 municípios e participou com 5,3% do produto nacional, ostentando o ranqueamento de quinta economia do país (IBGE, 2021).

A pesquisa de natureza exploratória, investigou os montantes da dívida de longo prazo nos 399 municípios paranaenses, com estudos em painel e apuração dos anos de 2002, 2004, 2008, 2012, 2016 e 2018. O primeiro e o último anos, sem o concurso da RSF nº 040/2001, e os demais representando os últimos anos dos mandatos, conforme a LRF no seu artigo 31, parágrafo 3º (Brasil, 2001b).

No primeiro período em 2002, a economia brasileira apresentou uma taxa de crescimento do produto de 3,1% em relação ao ano anterior, ensejando adições nas receitas de transferências municipais, com a renda per capita atingindo US\$ 2.855,19, considerando os valores médios anuais da moeda norte-americana, e índice de desenvolvimento humano (IDH) na 72ª posição (0,699); na etapa subsequente em 2004, a evolução do produto indicou um acréscimo médio de 3,42%, considerando o biênio anterior, motivando aumentos nas receitas próprias das cidades, renda per capita de US\$ 3.659,04 e queda do IDH para o 83º lugar (0,698); no ano de 2008 a riqueza gerada apontou para um avanço médio de 4,59% no quadriênio, renda per capita de US\$ 8.874,31, com equivalências entre as expansões das receitas e das despesas dos municípios, e ordem do IDH na 90ª colocação (0,717); no momento de 2012, a taxa média de crescimento do produto recuou 3,28%, a renda per capita aumentou substancialmente para US\$ 12.421,14, com um desenvolvimento maior das despesas das cidades, e IDHM de 0,735 com o 89º localização; no período de 2016, a sombra de indefinições macroeconômicas, com contrações no crescimento da manufatura local, aumento do nível de preços e perdas nas receitas totais, o resultado do produto médio registrou um recuo médio de -0,008%, com maior vale de -3,5% em 2015, decréscimo da renda per capita para US\$ 8.755,84, o IDHM na 84ª ordem (0,758); no último ano de análise, com crescimento no produto médio de 1,54%, no biênio anterior, a renda per capita cresceu para US\$ 9.193,21 e manutenção do no IDH no 84º nível (0,762) (IBGE, 2021; IPARDES, 2021).

O cálculo da variável dívida consolidada líquida (DCL), que conta com as respectivas deduções das disponibilidades de caixa, das aplicações financeiras e dos demais haveres financeiros, levou em consideração as informações contidas na anotação do passivo financeiro, cuja estrutura abriga elementos sobre dívida de longo prazo e os outros pagamentos que dependem de autorização legislativa, sendo que no tratamento dos dados, os resultados primários serão considerados após a aplicação do Método de Turkey, buscando separar os outliers, isto é, valores que fogem da normalidade e que poderiam causar anomalias na interpretação dos resultados. Para a definição do limite superior: $LS = q_3 + (1,5)d_q$; do limite inferior: $LI = q_1 + (1,5)d_q$, onde a posição central será definida pela mediana e a dispersão por d_q (Bussab; Morettin, 2006, p. 48).

O resultado primário adotado para fins de verificação do cumprimento da meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, conseqüentemente do acatamento da RSF, “(...) contempla a metodologia conhecida como abaixo da linha (...). Não obstante, a análise das fontes dos desvios ser feita a partir dos componentes do resultado (receitas e despesas), cuja apuração é realizada pelo critério acima da linha (...)” (Brasil, 2016).

Na estruturação das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), do lado direito da equação as razões para a geração de déficit e do lado direito as fontes de financiamento, no caso do governo central (Támez; Moraes Jr., 2007).

No modelo: $(G_{nf} - R_{nf}) + i_t D_t + i_c e_t F_t + i_t L_t = \Delta D_t + e \Delta F_t + \Delta L_t$

Onde: G_{nf} = gastos não financeiros;

R_{nf} = receitas não financeiras;

$i_t D_t$ = dispêndios financeiros / Δ taxa de juros;

$i^* e_t F_t$ = dívida contratada / Δ taxa de juros / Δ taxa de câmbio;

$i_c L_t$ = dívida obtida / Δ taxa de juros;

ΔD_t = estoque da dívida / dispêndios financeiros;

$e \Delta F_t$ = dívida contratada / dispêndios financeiros;

ΔL_t = dívida do Banco Central³.

Por sua vez, o resultado fiscal primário apontou para as diferenças entre a despesa total, que abarca as despesas correntes (despesas de custeio e de transferências) e de capital (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital), e a receita total, que engloba as receitas correntes (receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, transferências e outras receitas correntes) e de capital (operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital). (Giacomoni, 1992, p. 97-128).

O processo de avaliação contemplou a visão do método acima da linha, conforme relatado, no qual são reveladas as diferenças entre os fluxos de receitas e de despesas do setor público, expressas da seguinte forma (Brasil, 2021).

Na fórmula: $D_t = G_t - R_t$

Onde: D_t = déficit público;

G_t = despesas públicas em determinado período t;

R_t = receitas públicas em determinado período t.

³As flutuações da dívida do Banco Central referem-se ao governo central.

Nas representações gráficas foram consideradas as relações técnicas entre a DCL e a RCL, para a definição das devidas tabulações, com análises sobre os resultados fiscais primários e, finalizando, o agrupamento nas faixas de limites prudenciais em relação a RCL, levando em conta as seguintes condições como proxy: <48,6% abaixo do limite de alerta; $\geq 48,6\%$ e <51,3% limite de alerta; $\geq 51,3\%$ e <54,0% limite prudencial; e >54,0% acima do limite prudencial. As informações utilizadas no estudo foram coletadas a partir de dados secundários, obtidos junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), através do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ao Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) e aos balanços gerais das prefeituras.

Para subsidiar o estudo, a classificação dos municípios por porte populacional foi utilizada considerando os cinco estratos definidos pelo IBGE (2019): de pequeno porte I, com até 20.000 habitantes, de pequeno porte II, com população entre 20.001 a 50.000 habitantes; de médio porte, com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; de grande porte, com população entre 100.001 habitantes a 900.000 habitantes; e metrópole com população superior a 900.001 habitantes (IBGE, 2021).

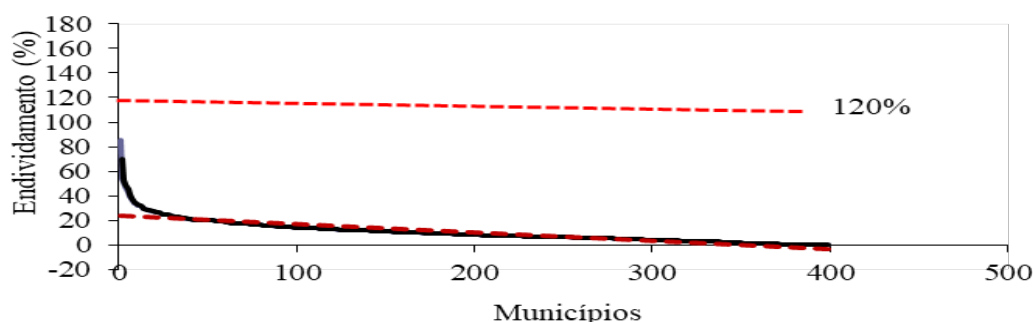
4 ANÁLISE

No ano de 2002, a classificação dos 399 municípios por porte populacional indicou que 94,24% das cidades podiam ser catalogadas como pequeno porte I e II, 4,26% como de médio porte, 3,25% como grande porte e a capital como metrópole.

Naquele momento, sem o concurso da RSF, as prefeituras apresentaram crescimentos das receitas e das despesas totais acima do observado para o produto nacional. Em média as arrecadações avançaram 20,34% e os gastos 25,28% em relação ao ano anterior.

O resultado fiscal primário sinalizou a presença de um superavit médio de 22,60%, com 356 cidades nessa condição, e a totalidade com níveis de comprometimento da DCL abaixo do determinado pela RSF (gráfico 1).

Gráfico 1
Dívida consolidada líquida dos municípios paranaenses – 2002.



Fonte: Brasil (2022).

Em três unidades, classificadas como de pequeno porte I, os valores relativos apontaram para comprometimentos maiores do que 50% da RCL. O resultado para São Pedro do Ivaí, localizado na mesorregião do norte central, se situou acima do limite prudencial, em Ouro

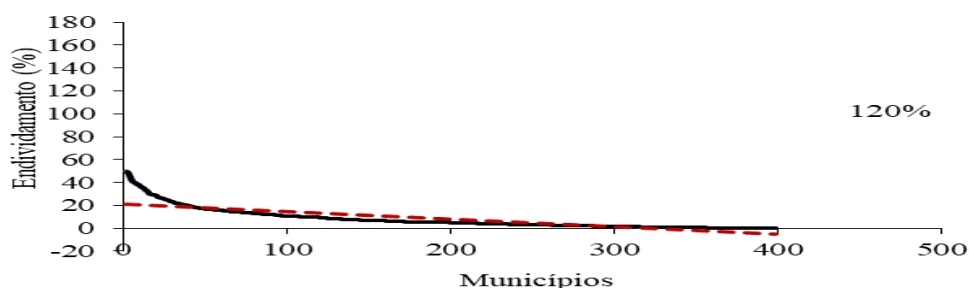
Verde do Oeste, pertencente a mesorregião do oeste, a posição limite prudencial, e em Borrazópolis, instalado na mesorregião do norte central, no quadro de limite de alerta.

No desembolso de juros, encargos e amortizações São Pedro do Ivaí e Borrazópolis destinaram 7,39% e 4,99% das receitas totais para essas anotações, enquanto que em Ouro Verde do Oeste a magnitude atingiu de 1,48%, portanto abaixo da média dos municípios de 4,23%.

No momento seguinte em 2004, a categorização de pequeno porte I e II abrangeu 91,98% das localidades, com a plenitude do concurso da RSF, mas sob a condição de acatamento parcial do limite máximo para o montante da dívida pública fundada e de operações de crédito. A média das receitas municipais aumentou 10,58%, portanto acima do produto nacional (5,80%), mas abaixo da evolução das despesas que atingiu o patamar de 24,43%.

A análise do comprometimento da DCL indicou que a plenitude das prefeituras apresentou resultado fiscal primário médio de 10,14%, reforçando a condição de superavit de caixa e de haveres financeiros, com 370 unidades nesse contexto (gráfico 2).

Gráfico 2
Dívida consolidada líquida dos municípios paranaenses – 2004.



Fonte: Brasil (2022).

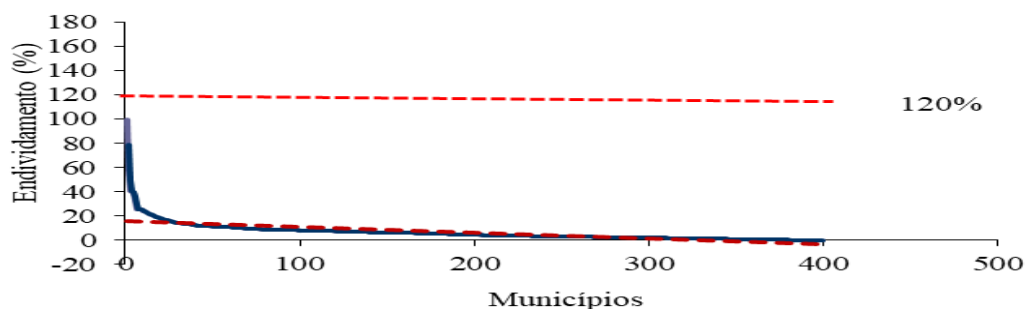
Em Nova Londrina, de pequeno porte I e localizada na mesorregião do noroeste, a DCL atingiu o patamar superior aos 50% da RCL, contextualizada como limite de alerta.

Apesar disso, a tendência de redução da relação DCL/RCL se fez presente com a existência de superaviti de caixa e de destinações para o pagamento de juros, encargos e amortizações de 4,01%, acima do desembolso médio observado de 3,22%.

No ano de 2008, o contexto de pequeno porte I e II atingiu 91,73% das unidades, sendo que a integralidade das cidades apresentou nível de endividamento de longo prazo (DCL) de acordo com o estabelecido na RSF.

No período o incremento médio das despesas foi superior ao das receitas, na proporção de 24,03% para 21,58%, valores esses maiores aos observados para o produto nacional, com a indicação de superavit primário médio de 9,71% e 347 prefeituras nessa condição (gráfico 3).

Gráfico 3
Dívida consolidada líquida dos municípios paranaenses – 2008.

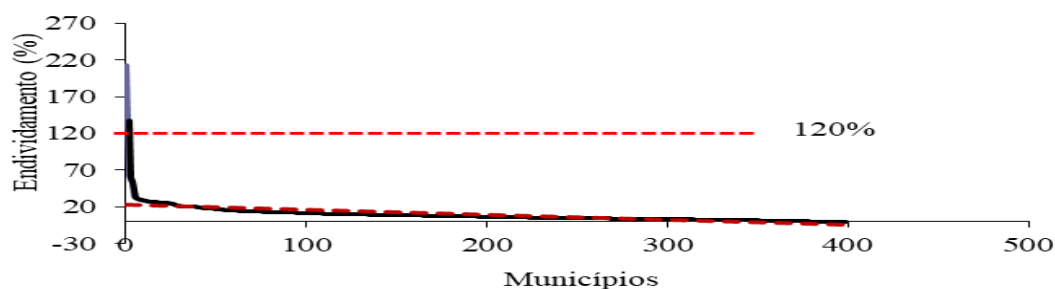


Fonte: BRASIL (2022).

Em dois municípios Santa Cecília do Pavão, situado na mesorregião do norte pioneiro, e Goiere, na centro ocidental, catalogados como de pequeno por I e II, respectivamente, os apontamentos indicaram comprometimentos maiores que 48,6% da RCL, ou melhor, no primeiro caso na condição acima do limite prudencial e no segundo no limite prudencial. Nas duas prefeituras ocorreram superavit nos apontamentos de bancos e aplicações financeiras, com os pagamentos de juros, encargos e amortizações em 3,64% e 5,86%, nessa ordem, valores esses superiores aos anotados para a média dos municípios de 3,20%.

No período subsequente, no ano de 2012 o número de territórios classificados como de pequeno porte I e II atingiu 91,98%, com um resultado fiscal primário médio de superavitário 5,36%, ocorrência observada em 300 prefeituras. As receitas totais cresceram 20,49% enquanto que as despesas 20,38% (gráfico 4).

Gráfico 4
Dívida consolidada líquida dos municípios paranaenses – 2012.



Fonte: BRASIL (2022).

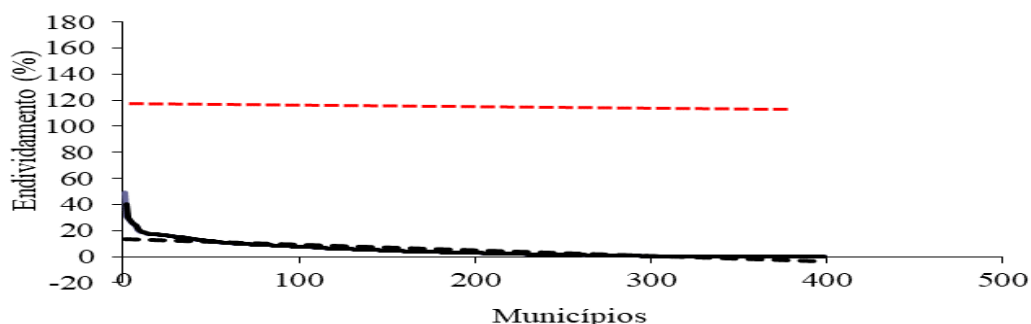
Em Pinhalão, localidade identificada como de pequeno porte I e situado na mesorregião do norte pioneiro, o nível de endividamento extrapolou o autorizado pela RSF, categorizado como acima do limite prudencial, tendo destinado 0,43% para a cota de juros, encargos e amortizações, desembolso esse inferior aos 2,78% avaliados para a destinação média daquele ano, com a existência de superavit na anotação bancos.

No ano de 2016, o patamar de unidades de pequeno porte I e II seguiu no nível de 91,23%, com uma pequena mobilidade no quantitativo da categorização grande porte para 4,76%, com

a totalidade dos territórios apresentando dívidas consolidadas em conformidade as demarcações estabelecidas pela RSF.

O resultado fiscal primário médio indicou deficit de -1,44%, com 59,40% das prefeituras nessa condição, de tal forma que o crescimento da despesa alcançou 20,38% contra 17,06% da receita, ressaltando que o produto nacional aumentou 1,9% (gráfico 5).

Gráfico 5
Dívida consolidada líquida dos municípios paranaenses – 2016.

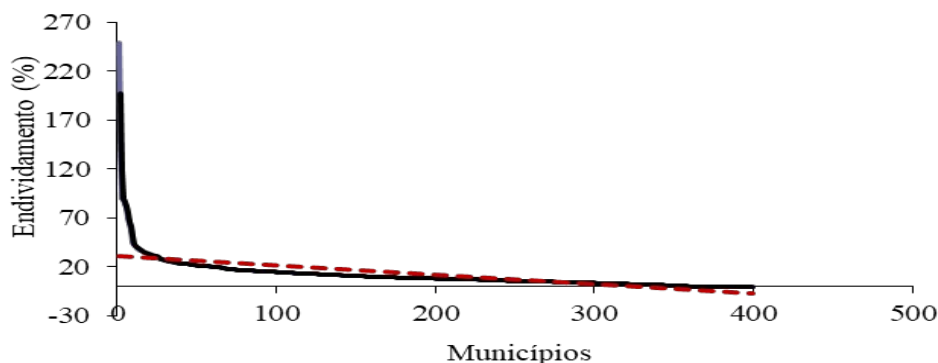


Fonte: BRASIL (2022).

Apenas a cidade de Irati, estabelecida na mesorregião do sudeste e de médio porte, apresentou a condição de limite de alerta na relação DCL e RCL. Apresentando superavit nas anotações caixa, bancos e aplicações financeiras, os desembolsos para os pagamentos de juros, encargos e amortizações atingiram 0,74% da receita total, contra uma destinação média de 1,89% das demais unidades no mesmo período (IBGE, 2021).

No intervalo imediato em 2018, o quantitativo de cidades classificadas como de pequeno porte I e II se manteve acima dos 90,98%. O cenário fiscal apontou para a existência de um deficit médio de -5,99%, condição essa observada em 332 prefeituras, com evolução das receitas em 6,14% contra um 7,77% das despesas (gráfico 6).

Gráfico 6
Dívida consolidada líquida dos municípios paranaenses – 2018.



Fonte: BRASIL (2022).

Um total de nove municípios apresentaram a condição acima do limite prudencial: União da Vitória, Rio Branco do Ivaí, Maria Helena, Ponta Grossa, Santa Mônica, Mirador, Cafezal do Sul, Planalto e Atalaia, com a integralidade na condição de superavit nas anotações de caixa, bancos e aplicações financeiras.

Em União da Vitória, cidade de médio porte e localizada na mesorregião do sudoeste, e em Rio Branco do Ivaí, de pequeno porte I e situada no norte central, as conjunturas indicaram o descumprimento da RSF. Os pagamentos efetuados nos apontamentos de juros, encargos e amortizações nas duas unidades alcançaram 1,28% e 1,36% das receitas totais, nessa ordem, sendo que a média para essas destinações, considerando a totalidades das prefeituras, atingiu 1,93%.

5 CONCLUSÃO

O estabelecimento de limites para o endividamento público sempre esteve no horizonte das sociedades. No Brasil a Lei 4.320/64 instituiu normas gerais de direito financeiro para a elaboração e o controle de orçamentos e balanços. No curso, a Lei Complementar nº 101/00, deliberou sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e na sequência a Resolução do Senado Federal nº 040/2001, regulamentou os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária.

A pesquisa de natureza exploratória, investigou os somatórios da DCL, contemplando os anos de 2002, 2004, 2008, 2012, 2016 e 2018. O acatamento do limite máximo levou em conta os aportes da dívida pública fundada e das operações de crédito, deduzidos desses cálculos as contas de caixa, bancos e aplicações financeiras, delimitados em 1,2 vezes da RCL para os municípios.

O progresso da rubrica receita total média das prefeituras indicou um avanço de 142,21% considerando todo o período, contra uma movimentação de 201,98% da anotação despesa total média. Em termos proporcionais, as análises de tendências apontaram para a existência de taxas positivas, mas decrescentes para os dois registros.

As destinações vinculadas ao apontamento de amortizações, identificados como despesas de capital, ocorreram na proporção média de 96,03% nos municípios e as associadas ao pagamento de juros e encargos, relacionadas como despesas correntes, em 90,35% das unidades.

No exame dos resultados fiscais, nos anos 2002, 2004, 2008 e 2012 ocorreram superavit com tendências positivas decrescentes, ou melhor, de 22,60%, 10,14%, 9,71% e 5,36%, nessa ordem. Nos anos seguintes existiram deficit com resultados de -1,44% em 2016 e de -8,678% em 2018, respectivamente.

A verificação do atendimento ao limite estabelecido no preceito com a proporção de 1/15 por ano, com início em 2003 e encerramento em 2017, fixando os termos dos exercícios financeiros ao final dos mandatos, conforme estabelecido pela LRF, considerando as DCL's, indica que nos anos de 2002, 2004, 2008 e 2016, a totalidade das prefeituras apresentou níveis de comprometimentos adequados na relação DCL/RCL. Como exceções, no ano de 2012 um município descumpriu a regra e 2018 outros dois.

O arranjo econômico contemporâneo, conforme relatado por Musgrave (1976, p. 23), se assemelha a um sistema de gerenciamento misto, diante de ordenamentos institucionais apartados de combinações restritas as forças de mercado ou pelo emprego de movimentos centralizados, num contexto de estruturas de mercado não concorrenciais.


O financiamento desse novo padrão coletivo, reveste a figura planejamento público como um ponto central no sistema econômico, uma vez que a ocorrência de déficit, motivados por gastos excessivos e/ou alavancagens de crescimento, invariavelmente levam o setor público há necessidades de superavit elevados, prejudicando o potencial de gastos e de investimentos no longo prazo. Como consequências, o aumento das taxas de juros e dos spreads bancários, tendem a gerar processos de concentração de rendas a favor dos credores, com empresas e indivíduos pagando mais tributos para os governos.

Entre as contribuições da investigação, está a constatação de que a estrutura de planejamento dos municípios paranaenses se mostrou eficiente e em sintonia com os preceitos jurídicos estabelecidos, pois no período investigado a economia brasileira vivenciou momentos de prosperidade, com incrementos nas receitas públicas, mas também de instabilidades, com crises políticas e desdobramentos econômicos e sociais preocupantes.

A qualificação dos servidores públicos deve ser tratada como um elemento crucial na organização do Estado, pois para a mensuração, a viabilidade e a disponibilidade de bens e de serviços públicos fundamentais, o conhecimento sistematizado é imprescindível.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Presidência da República (1964). Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Brasília: Presidência da República, 1964. Disponível em: <[www.planalto.gov.br > ccivil > 03 > leis](http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/leis)>. Acesso em: 20 abr 2022.
- BRASIL. Senado Federal (2001a). Resolução nº 40, DE 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/562458/publicacao/16433576>>. Acesso em: 30 abr 2022.
- BRASIL. Presidência da República (2001b). Lei Complementar n 101, de 04 de maio de 2000. Brasília: Diário Oficial da União, 05 de maio de 2000a, seção 1, p. 82. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=05/05/2000&jornal=1&pagina=82&totalArquivos=152>>. Acesso em: 20 set 2021.
- BRASIL. Banco Central do Brasil – BACEN (2015). Diretoria de Política Econômica Departamento de Relacionamento com Investidores e Estudos Especiais. Indicadores Fiscais com informações até março de 2015. Disponível em: <<https://dadosabertos.bcb.gov.br/organization/about/gerin>>. Acesso em: 20 mai 2022.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional - STN (2016). Manual de Estatísticas Fiscais do Boletim Resultado do Tesouro Nacional. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:28153#:~:text=%E2%80%9Cabaixo%20da%20linha%E2%80%9D%2C%20que,controle%20das%20receitas%20e%20despesas>. Acesso em: 30 abr 2022.
- BRASIL. Ministério da Economia – ME (2021). Manual de Demonstrativos Fiscais 9ª edição. Disponível em: <https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1218:03-03-02-01-receita-corrente-liquida&catid=617&Itemid=675#texto44>. Acesso em: 18 jan 2022.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional - STN (2022). Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br>> Acesso em: 25 out 2021.
- BUSSAB, W. de O.; MORETTIN, P. A. Estatística básica. São Paulo: Atlas, 2006.
- CASTRO, D. P. de. Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público. São Paulo: Atlas, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm?c=1>. Acesso em: 22 set 2021.
- INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br>>. Acesso em: 25 out 2021.
- FROYEN, R. T. Macroeconomia. São Paulo: Atlas, 1999.

- 
- GIACOMONI, J. Orçamento público. São Paulo: Atlas, 1992.
- KOHAMA, H. Contabilidade pública: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2019.
- LIMA, E. C. P. Curso de finanças públicas. São Paulo: Atlas, 2015.
- LIMA, S. C de; DINIZ, J. A. Contabilidade pública: análise financeira governamental. São Paulo: Atlas, 2016.
- MATIAS-PEREIRA, J. Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil - 4 ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MILLES, D.; SCOTT, A. Macroeconomia: compreendendo a riqueza das nações. São Paulo: Saraiva, 2005.
- MUSGRAVE, R. A. Teoria das finanças públicas: um estudo da economia governamental. São Paulo: Atlas, 1976.
- ROSSETTI, J. P. Política e programação econômicas. São Paulo: Atlas, 1987.
- TÁMEZ, C. A. S.; MORAES JÚNIOR, J. J. Finanças públicas: teoria e mais de 350 questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.