

AS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS

para o Terceiro
Setor no Estado
do Rio de Janeiro



Mauro Caetano Rodrigues

Técnico de Controle Externo do TCE-RJ
Mestrando em Economia Empresarial na UCAM
Graduado em Informática pela UFRJ

PALAVRAS-CHAVE: Terceiro Setor, gasto público, imposto.

KEYWORDS: *Third Sector, public spending, tax.*

RESUMO: Este trabalho analisa aspectos como o crescimento do Terceiro Setor no mundo, sua evolução no Brasil, as visões macroeconômica e microeconômica dos gastos públicos e seu impacto na economia com a criação de impostos, a aplicação do gerenciamento de projetos como forma de racionalizar esses gastos, os tipos de instrumentos utilizados pela Administração Pública com as entidades privadas, para a formalização dos mesmos e as atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Finalizando com um estudo de caso com a análise econométrica das subvenções sociais concedidas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, a partir de uma amostra de dados oriunda do Sistema de Transparência Fiscal obtida no sítio da Secretaria de Estado de Fazenda (Sefaz).

ABSTRACT: This work analyzes aspects as the growth of the Third Sector in the world, its evolution in Brazil, the macroeconomic and microeconomic visions of the public spending and its impact on the economy with the creation of taxes, the application of project management as a way of rationalizing that spending, the types of instruments used by the Public Administration with the private entities, for the formalization of the same and the assignments of the Court of Auditors of Rio de Janeiro State. Finishing with a case study of econometric analysis of social subsidies granted by the Government of the State of Rio de Janeiro, from a sample of data from the Fiscal Transparency System, obtained on the site of the Rio de Janeiro State Secretary of Finance.

INTRODUÇÃO

O Terceiro Setor é formado por organizações privadas sem fins lucrativos, desempenhando ações de caráter público, e torna-se cada vez mais relevante para a sociedade, uma vez que procura reduzir os problemas, não atendidos de maneira satisfatória pelo Poder Público, servindo, assim, como uma espécie de amortecedor social, isto é, um instrumento de humanização do capitalismo.

A definição do Terceiro Setor é polêmica, divergindo entre os vários autores. No curso do presente trabalho, serão utilizadas indistintamente as expressões Terceiro Setor, entidades privadas parceiras, entidades privadas sem fins lucrativos, ONGs, enfocando aquelas receptoras de recursos públicos, visto que aceitas e aplicadas pela doutrina e Tribunais de Contas (SCHOENMAKER, 2011).

A definição do Terceiro Setor origina-se do desenvolvimento de organizações privadas com qualidades públicas, portanto, juntando características do Primeiro Setor (Estado) e do Segundo Setor (mercado), mas se distanciando da burocracia estatal e das ambições do mercado. Esta característica intermediária lhes permite a prestação de serviços de interesse social, que são funções típicas, mas não exclusivas, do Estado (DI PIETRO, 2006).

A sociedade espera que as entidades do Terceiro Setor apresentem uma gestão eficiente e transparente, caso contrário, não conseguirão captar os recursos necessários para o cumprimento de sua missão. Assim, o objetivo desta pesquisa é analisar a evolução das transferências de valores às entidades do Terceiro Setor realizadas pelo Estado do Rio de Janeiro, durante o período de 2007 a 2011.

Este trabalho justifica-se porque, entendendo

o comportamento dos gastos públicos com entidades sem fins lucrativos, é possível fazer projeções futuras, e, com estas previsões, presume-se a possibilidade de apontar a direção que a Administração Pública deve seguir para melhorar os serviços prestados aos cidadãos.

Então será realizado, primeiramente, um estudo do aumento do gasto público e seu impacto na economia; em seguida, serão analisadas as consequências no mercado com a criação de um imposto e, logo após, os tipos de instrumentos que a Administração Pública realiza com as entidades privadas, para a formalização dos gastos públicos (contrato, termo de parceria, subvenção e convênio). Esses conceitos abordados servirão como fundamento para a elaboração de um estudo específico, onde serão avaliados os repasses de verbas do Governo do Estado do Rio de Janeiro às entidades privadas sem fins lucrativos. Na sequência, serão examinadas as atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), órgão fiscalizador dos gastos dos órgãos do Estado e dos Municípios do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2013a).

Como metodologia, será extraída uma amostra de dados do Sistema de Transparência Fiscal, o qual se encontra no sítio da Secretaria de Estado de Fazenda (Sefaz), e, a partir dos valores e das informações levantadas, serão aplicadas técnicas de econometria¹ de modo a atingir o objetivo deste trabalho (RIO DE JANEIRO, 2013).

O TERCEIRO SETOR

No panorama mundial, um estudo de Lester Salamon, diretor do Centro de Estudos da Sociedade Civil da Universidade Johns Hopkins, revelou que as ONGs já movimentavam em

¹ Econometria é um conjunto de ferramentas estatísticas com o objetivo de entender a relação entre variáveis econômicas, através da aplicação de um modelo matemático.

2007 o equivalente a US\$ 1,9 tri por ano. Isto é mais do que o PIB do Brasil, de US\$ 1,3 tri, e o equivalente a 5,1% do PIB combinado dos 40 países incluídos na pesquisa, considerando o mesmo período. Se fosse um país independente, o Terceiro Setor teria sido a oitava maior economia mundial (REVISTA ÉPOCA, 2008).

No contexto brasileiro, segundo informações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a participação do Terceiro Setor no PIB passou de 1,5% (1995) para 5% (2002), ou seja, mais do que triplicou em sete anos. Uma participação superior à de setores expressivos da economia brasileira, como a indústria de extração mineral (petróleo, minério de ferro, gás natural, carvão, entre outros), e maior que a de muitos estados brasileiros, ficando atrás, somente, de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná.

Essa impressionante evolução tem colocado o Terceiro Setor, além da sua função social, como uma área estratégica para a geração de emprego, pois, com a mão de obra intensiva, o seu crescimento se faz com a criação cada vez maior de postos de trabalho. Com isso, é impossível não considerar o Terceiro Setor como um componente indispensável em qualquer programa de desenvolvimento econômico (MEREGE, 2013).

O GASTO PÚBLICO E SEU IMPACTO NA ECONOMIA

Antes de se fazer a relação entre o gasto público e seu efetivo impacto na economia, há necessidade de definir a função do Banco Central (Bacen), que é um órgão público federal do Poder Executivo, subordinado ao Conselho Monetário Nacional, e atua como regulador monetário do país, não permitindo que a moeda se torne escassa (seu valor aumenta), nem abundante (seu valor diminui). Como exemplo, suponha que o governo federal eleve seus gastos ao realizar repasses para projetos sociais, o que causaria diversos impactos na economia brasileira do ponto de vista macroeconômico.

Acarretaria o aumento do gasto público, surgindo novos empregos, mais dinheiro entraria em circulação no mercado e o crescimento da renda disponível para consumo. Como consequência, ocorreria uma redução inesperada dos estoques e os empresários procurariam aumentar os níveis de produção para repô-los. Ocorreria, então, uma elevação do nível de emprego e o crescimento da renda do país, assim como um aumento da procura por reais para novos inves-



timentos, forçando a elevação da taxa de juros. O crescimento de renda disponível da população geraria o aumento do consumo, provocando a elevação dos preços dos produtos e serviços nacionais. Como efeito desta elevação dos preços, haveria uma redução de parte das vendas, gerando uma pequena diminuição no nível de emprego e de renda do país, o qual não seria suficiente para retornar aos níveis de emprego e de renda iniciais. Além disso, ocorreria um aumento da procura de produtos e componentes importados, elevando a remessa de dólares para o exterior, para pagamento das importações realizadas. Logo, teria mais saída de dólares do que entrada, ou seja, um *déficit* na balança de pagamentos, já que as exportações nacionais pouco se alterariam em função da elevação dos preços.

Como o regime do Brasil, atualmente, é de taxa de câmbio flutuante, o Banco Central não seria obrigado a cobrir esta demanda de divisas (dólares) que sai do país, implicando a elevação da taxa de câmbio. Isso resultaria num menor volume de dólares no mercado e na consequente desvalorização do real. Com essa elevação da taxa de câmbio, aumentariam as exportações e reduziriam as importações de mercadorias, isto é, os produtos nacionais ficariam mais baratos, mais competitivos que os similares no exterior.

Neste momento acarretaria uma situação semelhante à anteriormente descrita, ou seja, haveria uma nova elevação do nível de emprego e da renda do país e, também, o aumento da procura por reais para novos investimentos, forçando a elevação da taxa de juros novamente. O crescimento da renda disponível da população ocasionaria uma elevação do consumo, provocando o aumento dos preços dos

produtos e serviços. Em decorrência desta elevação dos preços, haveria um ajuste entre a oferta e procura por bens e serviços, implicando em uma redução de parte das vendas, gerando uma pequena redução no nível de emprego e da renda do país, mas que não seria suficiente para retornar aos níveis de emprego e renda anteriores, atingindo o equilíbrio econômico (SILVA, 2009).

Na situação descrita, pode-se concluir que um gasto público traz como consequência, para a economia brasileira, impactos positivos que são os projetos sociais realizados, a circulação da moeda elevando o consumo e a renda do país, gerando mais empregos e aumentando a produção nas fábricas, e também impactos negativos, como é o caso do aumento das importações de produtos, pois estes ficariam mais baratos que os nacionais em determinado momento, aliado ao fato de o governo possuir, agora, menos verbas para outros programas. A solução para este problema, normalmente, é a criação ou o aumento de impostos sobre produtos e serviços.

No exemplo dado, o que ocorreria se o governo federal criasse um imposto sobre determinado produto para obter mais verba para repassar a projetos sociais?

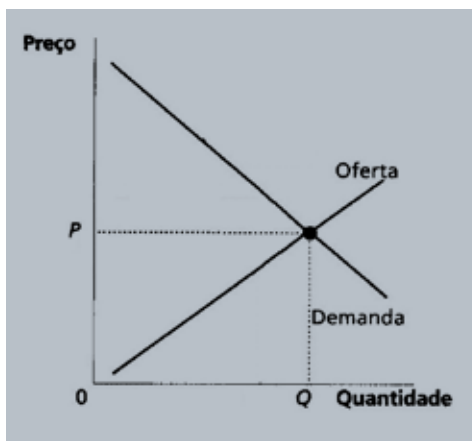
Fazendo-se uma análise microeconômica, inicialmente, haveria um desequilíbrio na economia ao longo do tempo. Após este impacto, haveria a sua estabilização e o retorno ao equilíbrio econômico, porém, em decorrência desse imposto, ocorreria perda de eficiência do mercado (MANKIW, 2011).

Na figura 1, observa-se que o preço do produto é P e o equilíbrio entre as curvas de oferta (vendedor) e demanda (consumidor) é regido pela "mão invisível". Este é um conceito cria-

2 Filósofo e economista escocês do séc. XVIII, considerado o mais importante teórico do liberalismo econômico. Autor do livro "Uma investigação sobre a natureza e a causa da riqueza das nações", sua obra mais conhecida e que até hoje é uma referência para profissionais de economia de todo o mundo.

do por Adam Smith² para descrever como em uma economia, apesar da inexistência de uma entidade controladora, a interação entre os indivíduos parece resultar em uma determinada ordem, que comanda o mercado de oferta e demanda com pura eficiência, ou seja, sem a presença de impostos (MANKIW, 2011).

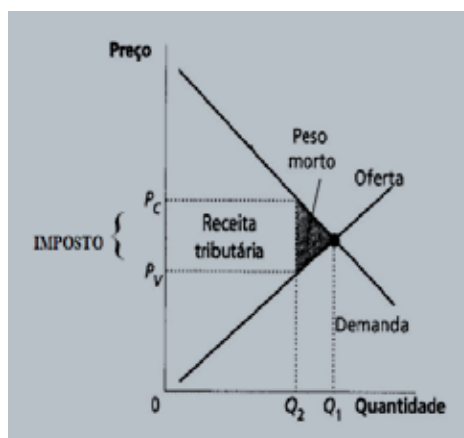
Figura 1 - Mercado eficiente e em equilíbrio entre a oferta e a demanda



Fonte: MANKIW, 2011.

Na figura 2, diferentemente da situação anterior, observa-se um equilíbrio entre as curvas de oferta e demanda, após a criação de um imposto ($P_C - P_V$), a receita tributária arrecadada pelo governo corresponde à área do retângulo e o peso morto é a área do triângulo. O peso morto é uma distorção do mercado gerado a partir do valor do imposto e da redução da quantidade consumida ($Q_2 - Q_1$), consequentemente, o lucro do vendedor diminui ($P_V < P$), pois o preço do produto para o consumidor aumenta ($P_C > P$) e este passa a comprar menos. Da mesma forma, pode-se concluir que um imposto maior geraria um peso morto maior (MANKIW, 2011).

Figura 2 - Imposto criado gerando a receita tributária do governo e o peso morto



Fonte: MANKIW, 2011.

O tamanho do peso morto vai depender da elasticidade da demanda e da oferta do produto vendido. Se o governo aumentasse, por exemplo, o imposto sobre o sal de cozinha, os consumidores não alterariam sua demanda, devido ao baixo preço do produto e, consequentemente, os fabricantes venderiam a mesma quantidade de sal. Assim, em economia, diz-se que o sal tem pouca elasticidade. Analogamente, diz-se que o automóvel de luxo tem alta elasticidade. Então, quanto maior a elasticidade do produto vendido, maior será o peso morto (MANKIW, 2011).

Analisando ainda a figura 2, deduz-se que quanto maior for o imposto, maiores serão a receita tributária e o peso morto, e, consequentemente, o custo de qualquer programa de governo (MANKIW, 2011).

Como os recursos da sociedade são escassos, então, há necessidade de planejamento para serem alocados. Assim ocorre com os gastos públicos, que são necessários para a realização dos projetos de governo, e esses, por sua vez, podem implicar aumento de impostos, causando impactos negativos na economia do país.

Este conceito é, em economia, denominado *trade off*, isto é, para se ter mais benefício em algum aspecto, deve-se abdicar de algo bom ou, em outras palavras, ganha-se por um lado e perde-se por outro. No exemplo citado, a sociedade é beneficiada com a realização dos projetos sociais, mas é atingida sob o aspecto tributário (MANKIW, 2011).

Por isso, a Administração Pública deve estar atenta a estas questões, pois, quando se cria um imposto para custear, por exemplo, um projeto social, isto deve ser feito com análise do seu impacto na economia, como um todo.

Assim, a melhor opção para a Administração Pública é racionalizar os seus gastos, para não lançar mão de criar ou aumentar impostos. Isto implica a adoção de técnicas para realização de projetos de governo que reúnam as melhores práticas, as quais são adotadas pelas grandes empresas privadas há muito tempo.

Existem entidades que se preocupam em definir e padronizar essas técnicas, dentre as quais o mais conhecido é o Project Mana-

gement Institute (PMI), fundado em 1969, na Filadélfia (EUA), cuja missão é reunir profissionais e desenvolver o conhecimento nas técnicas de gerenciamento de projetos. Para isso, o PMI criou um manual denominado *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK), que é um guia com um conjunto de práticas em gerência de projetos e constituiu a base da metodologia de sua gerência de projetos (PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, 2013).

A Administração Pública vem utilizando esse tipo de técnica com o objetivo de executar os projetos de governo de forma eficiente, eficaz, com controle de risco e de custo, racionalizando o gasto público.

Exemplo disso ocorre no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, onde o atual presidente, conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Junior, implantou o gerenciamento de projetos com a finalidade de garantir a máxima qualidade e eficiência na gestão dos mesmos. Existe ainda o Escritório de Gerenciamento de Projetos do Governo do Rio de Janeiro (EGP Rio).



CONTRATO, TERMO DE PARCERIA, SUBVENÇÃO E CONVÊNIO

São diversos os instrumentos disponíveis para que a Administração Pública formalize o gasto público com as entidades privadas. Esta seção tem o objetivo de descrever alguns destes instrumentos, mais especificamente, o contrato, o termo de parceria, a subvenção e o convênio.

A licitação é o procedimento administrativo formal em que um órgão público convoca mediante condições estabelecidas em ato próprio, que pode ser um edital ou um convite, empresas interessadas na apresentação de propostas para oferecer bens e serviços, conforme regulamenta a Lei Federal nº 8.666/1993, também conhecida como Lei das Licitações (BRASIL, 1993).

Quanto aos contratos, essa legislação estabelece normas que, quando firmados com entidade privada, serão, necessariamente, precedidos de licitação, com exceção da inexigibilidade e da dispensa de licitação.

A inexigibilidade de licitação ocorre quando há inviabilidade de competição, em virtude da especialidade do profissional ou da empresa, permitindo inferir que o seu trabalho seja essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. A dispensa de licitação acontece nos casos de guerra, grave perturbação da ordem, em situação de emergência, de calamidade pública e em situações de não acudirem interessados à licitação (BRASIL, 1993). O convênio, segundo os ditames da Lei Federal nº 8.666/1993, é o acordo ou ajuste que disciplina a transferência de recursos financeiros e tenha como partícipes dois órgãos da Administração Pública, ou um destes com uma entidade

privada, em geral, sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

A principal diferença entre o contrato e o convênio é que, enquanto o primeiro é realizado entre partes que visam a algum ganho, isto é, há interesses divergentes, o segundo, por sua vez, é entendido entre partícipes, os quais têm interesses convergentes, geralmente, com instituições sem fins lucrativos, e, por meio de cooperação, desejam alcançar um objetivo comum.

A Lei Federal nº 9.790/1999 regulamenta as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), que são organizações não governamentais com certificado emitido pelo Poder Público Federal ao comprovarem o cumprimento de certos requisitos estabelecidos nessa lei. Em contrapartida, elas podem celebrar termo de parceria com o Poder Público, que é uma alternativa mais interessante do que o convênio por ter maior agilidade em sua formalização (BRASIL, 1993).

As subvenções são regulamentadas pela Lei Federal nº 4.320/1964 e podem ser sociais ou econômicas (BRASIL, 1964).

A subvenção social é uma modalidade de transferência de recursos financeiros públicos para organizações governamentais ou não governamentais, de caráter assistencial e sem fins lucrativos, com o objetivo de cobrir despesas de custeio do projeto proposto.

As subvenções econômicas destinam-se às empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril e necessitam de lei específica.

É comum o governo fazer convênio ou conceder subvenção social às entidades do Terceiro Setor para amenizar os problemas sociais não solucionados de maneira satisfatória pelo Estado, e a sociedade espera que estas organizações apresentem uma gestão eficiente e transparente.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TCE-RJ)

O TCE RJ possui a missão constitucional de apreciar as contas prestadas pelo Poder Executivo do Estado e pelos prefeitos municipais; julgar as contas dos responsáveis por bens e valores públicos das unidades dos poderes do Estado e dos Municípios; exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades dos poderes do Estado e dos Municípios; apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal na Administração Pública, bem como a dos atos de concessões de aposentadorias, reformas e pensões (RIO DE JANEIRO, 2013a).

Na competência constitucional atribuída ao Tribunal para julgar as contas dos administradores, estão as contas de ordenadores de despesas dos Poderes Legislativo, Executivo e, ainda, do Ministério Público Estadual.

Tendo como meta a fiscalização dos gastos dos órgãos públicos estaduais e municipais, o Tribunal de Contas deve valer-se de todos os recursos possíveis para apurar qualquer irregu-

laridade cometida pelos gestores dos órgãos sob a sua jurisdição, denominados de jurisdicionados. Esses recursos incluem, entre outros, a análise das informações encaminhadas à Corte de Contas pelos jurisdicionados e as auditorias realizadas pelo TCE-RJ nesses órgãos, periodicamente e extraordinariamente. Todos esses dados permitem ao Tribunal exercer uma maior e melhor fiscalização da Administração Pública. Quando o ente público faz repasse de verba para uma ONG, por exemplo, a título de subvenção social, é obrigado a enviar, periodicamente, à Corte de Contas a respectiva prestação de contas para que seja verificada se a verba pública foi devidamente aplicada.

É comum pensar que os Tribunais de Contas são subordinados ao Poder Legislativo, porém o Supremo Tribunal Federal assim se posicionou sobre o assunto (BRASIL, 2010):

Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico.



Ressalta-se que o estudo engloba o Estado, mas não a cidade do Rio de Janeiro, isto se deve ao fato de o TCE-RJ não ser o responsável pelo acompanhamento da gestão deste município, cuja competência cabe ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2013b).

AS SUBVENÇÕES SOCIAIS CONCEDIDAS PELO GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Encontra-se no sítio da Sefaz o Sistema de Transparência Fiscal, que disponibiliza uma série de informações orçamentárias e dos gastos das unidades gestoras estaduais (secretarias, departamentos, autarquias, fundações, etc.). Essas informações são lançadas diariamente na base de dados da Sefaz, como empenhos, receitas, despesas, contratos, convênios e subvenções, sendo que no presente trabalho o foco foram os empenhos pagos, mês a mês, por esses órgãos estaduais, no período de 2007 a 2011.

A partir dessas informações, foi criada no Excel uma tabela de gastos totais mensais, e, em seguida, foram selecionados os dados de modo a conter, na coluna modalidade da aplicação, o código 50, que corresponde às transferências a entidades privadas sem fins lucrativos, constante na Lei Federal nº 4.320/1964. Com este procedimento, obteve-se, a partir da amostra, o gasto total do Governo do Estado do Rio de Janeiro com os repasses às entidades do Terceiro Setor.

Todo gestor público do Estado do Rio de Janeiro

que deseja fazer um empenho é obrigado a lançar o respectivo valor na base de dados da Sefaz, caso contrário não receberá tal verba pública. Por esta razão, presume-se que haja uma grande confiabilidade nessas informações.

Quanto à amostra, ao apresentar a evolução de uma série temporal que retrata os cinco últimos anos, ultrapassando o tempo de mandato estadual e municipal, traz-se um conjunto de conhecimentos capazes de servir como fundamento para a elaboração de um estudo específico, que não caracteriza um único período.

Para ter-se noção do tamanho do Terceiro Setor no Estado do Rio de Janeiro, a tabela 1 reúne dados de uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na qual se pode observar que em 2010 a quantidade de entidades sem fins lucrativos era de 25.881, classificadas em diversas áreas (IBGE, 2013).

É comum o governo fazer convênio ou conceder subvenção social às entidades do Terceiro Setor para amenizar os problemas sociais não solucionados de maneira satisfatória pelo Estado

Tabela 1 – Unidade da Federação RJ e classificação das entidades sem fins lucrativos (2010)

Grandes Regiões, Unidades da Federação e classificação das entidades sem fins lucrativos	Unidades locais
Rio de Janeiro	25.881
Habitação	5
Habitação	5
Saúde	406
Hospitais	95
Outros serviços de saúde	311
Cultura e recreação	2.663
Cultura e arte	1.031
Esportes e recreação	1.632
Educação e pesquisa	1.911
Educação infantil	188
Ensino fundamental	431
Ensino médio	330
Educação superior	143
Estudos e pesquisas	295
Educação profissional	61
Outras formas de educação/ensino	463
Assistência social	2.116
Assistência social	2.116
Religião	12.963
Religião	12.963
Associações patronais e profissionais	1.741
Associações empresariais e patronais	277
Associações profissionais	1.213
Associações de produtores rurais	251
Meio ambiente e proteção animal	213
Meio ambiente e proteção animal	213
Desenvolvimento e defesa de direitos	1.682
Associação de moradores	799
Centros e associações comunitárias	433
Desenvolvimento rural	14
Emprego e treinamento	19
Defesa de direitos de grupos e minorias	269
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direito	148
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	2.181
Outras instituições privadas sem fins lucrativos não especificadas anteriormente	2.181

Fonte: IBGE, 2010.

Na tabela 2, são apresentadas as informações da amostra extraída do Sistema de Transparência Fiscal, onde se constata que o total do gasto com entidades do Terceiro Setor no período em estudo foi de R\$ 47.940.934,39, o qual é um valor bastante relevante. Portanto, a pesquisa contribui provendo elementos para verificar a evolução desses gastos, uma vez que os recursos econômicos são escassos, e, em todas as esferas da Administração Pública, os repasses de verbas públicas às entidades do Terceiro Setor vêm, em geral, crescendo ao longo do tempo (VITURINO, 2012).

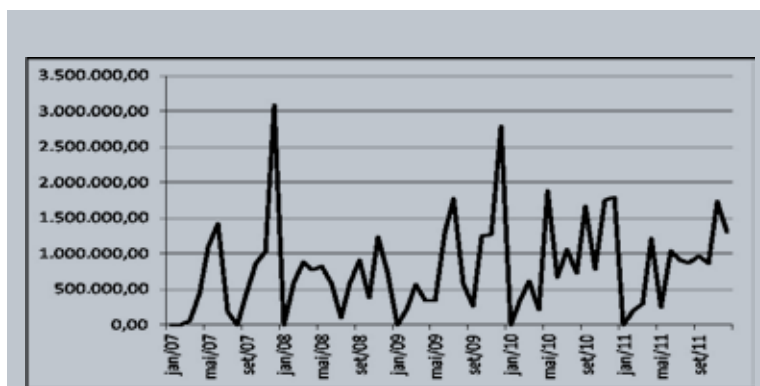
Os dados mensais foram lançados no gráfico da figura 3 a seguir, e pode-se perceber que a maior parte dos valores apresentou evolução crescente. Nos meses de janeiro, não houve repasse às entidades sem fins lucrativos, pois só foram realizados pagamentos do tipo restos a pagar, os outros tipos de pagamentos ficaram aguardando a liberação orçamentária estadual. Nos meses de dezembro, observou-se um comportamento persistente, que é a necessidade de pagar tudo que foi empenhado durante o ano e, até então, não havia sido pago. Logo, tem-se nesta amostra, o que foi efetivamente pago, mês a mês, dando uma visão clara do gasto mensal real com entidades sem fins lucrativos.

Tabela 2 – Total de repasses anuais do Estado do Rio de Janeiro a entidades do Terceiro Setor (2007-2011)

ANO	Totais de gastos anuais do Governo do Estado do RJ com repasse a entidades sem fins lucrativos (R\$) (A)	Totais de gastos anuais do Governo do Estado RJ (R\$) (B)	(A) / (B)%
2007	8.614.336,07	31.661.595.101,22	0,03
2008	7.580.925,74	36.173.210.760,67	0,02
2009	10.661.583,90	40.069.852.908,65	0,03
2010	11.488.476,79	48.377.591.767,46	0,02
2011	9.595.611,89	54.232.718.816,09	0,02
Total	47.940.934,39	210.514.969.354,09	0,02

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados do Sistema de Transparência Fiscal da Sefaz.

Figura 3 – Total de gastos mensais em reais com repasses a entidades sem fins lucrativos (2007-2011)



Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados do Sistema de Transparência Fiscal da Sefaz.

As variáveis *dummies*³ são introduzidas no modelo econométrico para representar adequadamente os efeitos diferenciais produzidos pelo comportamento, neste caso, de caráter qualitativo, assumindo os valores 0 ou 1. Será criada a variável *dummy* D1 para assinalar os meses de dezembro da amostra, porque neles há um comportamento persistente de picos de valor. Com esses ajustes na base de dados foi possível aplicar técnicas de econometria que forne-

cem algumas conclusões interessantes. Assim, trabalhou-se com a montagem de uma regressão linear simples, utilizando o método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MDO) com o intuito de explicar o comportamento da variável dependente Y (gasto total *com repasses a entidades sem fins lucrativos*), em relação à variável independente X (gasto total) e da variável *dummy* D1 (valor 1 se for dezembro e valor 0 se diferente de dezembro).

Tabela 3 - Total de gastos mensais em reais de repasses a entidades sem fins lucrativos (2007-2011)

DATA	Y	X	D1				
jan/07	0	1.371.676.836,36	0	jul/09	1.766.687,58	3.315.517.137,92	0
fev/07	0	2.767.776.188,25	0	ago/09	571.736,28	3.080.393.255,75	0
mar/07	61.587,00	2.525.652.850,26	0	set/09	259.968,00	3.263.583.677,36	0
abr/07	444.674,12	2.346.360.349,54	0	out/09	1.244.821,62	3.125.402.140,58	0
mai/07	1.101.431,62	2.941.706.537,18	0	nov/09	1.278.659,62	3.191.883.660,50	0
jun/07	1.420.294,35	2.420.327.979,87	0	dez/09	2.788.346,38	6.203.324.130,72	1
jul/07	179.057,37	2.547.272.431,44	0	jan/10	0	1.914.113.650,81	0
ago/07	0	2.432.987.154,85	0	fev/10	323.643,92	3.659.764.474,86	0
set/07	427.986,30	2.429.148.169,97	0	mar/10	618.637,71	3.682.653.858,68	0
out/07	859.258,91	2.521.028.322,39	0	abr/10	215.073,59	3.523.409.692,83	0
nov/07	1.030.687,33	2.676.493.314,04	0	mai/10	1.879.110,18	4.369.786.535,99	0
dez/07	3.089.359,07	4.681.164.967,07	1	jun/10	671.215,52	3.630.843.369,94	0
jan/08	0	1.672.697.411,40	0	jul/10	1.053.419,34	5.412.778.896,08	0
fev/08	579.824,37	3.193.377.451,11	0	ago/10	732.814,57	3.937.942.916,82	0
mar/08	884.835,86	2.681.080.169,20	0	set/10	1.671.185,78	4.269.437.688,56	0
abr/08	764.630,71	2.832.929.626,85	0	out/10	784.425,90	3.815.196.788,80	0
mai/08	818.772,21	3.363.944.680,31	0	nov/10	1.752.923,60	4.077.380.948,34	0
jun/08	581.252,40	2.641.372.486,04	0	dez/10	1.786.026,68	6.084.282.945,75	1
jul/08	103.416,88	2.636.254.554,88	0	jan/11	0	3.144.042.891,72	0
ago/08	587.980,33	2.796.586.461,13	0	fev/11	188.504,00	4.319.985.446,55	0
set/08	906.019,65	2.909.903.366,18	0	mar/11	294.050,82	4.063.180.451,52	0
out/08	382.659,18	3.030.539.728,40	0	abr/11	1.208.136,05	3.803.112.919,42	0
nov/08	1.238.490,40	3.007.539.426,29	0	mai/11	239.493,01	4.514.215.964,37	0
dez/08	733.043,75	5.406.985.398,88	1	jun/11	1.032.975,35	3.962.393.640,39	0
jan/09	0	1.717.483.953,85	0	jul/11	903.876,51	5.088.689.430,83	0
fev/09	218.656,00	3.213.550.855,65	0	ago/11	870.691,49	4.026.920.939,60	0
mar/09	563.955,43	3.201.861.242,65	0	set/11	962.034,21	5.137.143.931,65	0
abr/09	339.536,57	3.176.041.157,13	0	out/11	862.620,18	4.240.673.776,14	0
mai/09	335.964,81	3.462.761.779,67	0	nov/11	1.731.526,13	5.133.905.758,19	0
jun/09	1.293.251,61	3.118.049.916,87	0	dez/11	1.301.704,14	6.798.453.665,71	1
				TOTAL	47.940.934,39	210.514.969.354,09	-

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados do Sistema de Transparência Fiscal da Sefaz.

| 3 - A variável *dummy* indica a presença ou a ausência de uma qualidade ou atributo.

Outras tentativas foram feitas no sentido de explicar as variáveis *dummies* de outros meses, mas nenhuma regressão estimada apresentou um resultado melhor, pois o único mês que apresentou fator sazonal foi dezembro (GUJARATI, 2011).

Assim, a partir da tabela 3, e com o auxílio da função de análise de dados do Excel, foi criada uma regressão com todas as variáveis estatisticamente relevantes; em seguida, gerado o Resumo dos Resultados da Regressão Linear Simples (ANOVA), conforme se observa no quadro 1.

dos coeficientes estimados foi utilizado o teste Stat T com 95% de confiança, assim como o teste do Valor P menor que 0,05, onde se constatou que os coeficientes são válidos com a exceção do intercepto, que não é estatisticamente significativo ao nível de 5% (SPIEGEL, 1993).

Como resultado, aplicando-se a metodologia descrita, foi possível encontrar a seguinte equação de reta:

$$Y = 0,00021 * X + 699754,4587 * D1 + \Sigma$$

Composta dos seguintes elementos:

Y é a variável dependente, que corresponde ao valor calculado do total de gastos mensais

Quadro 1 – Resumo dos Resultados da Regressão Linear Simples para gastos com entidades sem fins lucrativos realizado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro (2007-2011)

RESUMO DOS RESULTADOS						
<i>Estadística de Regressão</i>						
R Múltiplo	0,862436875					
R Quadrado	0,743797363					
R Quadrado Ajustado	0,722138697					
Erro Padrão	533015,029					
Observações	60					
ANOVA						
	<i>GL</i>	<i>SQ</i>	<i>MQ</i>	<i>F</i>	<i>F de significação</i>	
Regressão	2	4,78385E+13	2,39193E+13	84,19165292	9,64192E-18	
Resíduo	58	1,64781E+13	2,84105E+11			
Total	60	6,43166E+13				
	<i>Coefficientes</i>	<i>Erro Padrão</i>	<i>Stat T</i>	<i>Valor P</i>	<i>95% inferiores</i>	<i>95% superiores</i>
Interseção	0	#N/D	#N/D	#N/D	#N/D	#N/D
Total	0,000212506	2,1024E-05	10,1078184	2,08296E-14	0,000170422	0,00025459
D4	699754,4587	268084,5174	2,610200938	0,011495781	163124,9974	1236383,92

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados do Sistema de Transparência Fiscal-RJ da Sefaz.

Observando o quadro 1, nota-se que este modelo econométrico consegue, em média, explicar 75% (R Quadrado) do comportamento de Y (gasto total com repasses a entidades sem fins lucrativos), que é um valor bastante expressivo e deve ser considerado, ficando os demais 25% creditados a efeitos aleatórios (GUJARATI, 2011). Como mecanismo para se comprovar a validade

do Governo do Estado do Rio de Janeiro com repasses a entidades sem fins lucrativos.

0,00021 é o coeficiente angular da reta.

X é a variável independente quantitativa, que corresponde ao total de gastos mensais do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

699754,4587 é o coeficiente o qual representa que em cada mês de dezembro da amostra o



gasto do Governo do Estado do Rio de Janeiro, com transferências a entidades sem fins lucrativos, teve um acréscimo de R\$ 699.754,46 devido a algum fator sazonal nesse mês.

D1 é a variável qualitativa *dummy*, que informa se o mês é dezembro ou não (valor 1 se dezembro e valor 0 se diferente de dezembro). Σ é o termo aleatório e significa o erro, isto é, o elemento que representa todas as diferenças entre os valores amostrais e os estimados.

Em outras palavras, de fato o repasse às entidades sem fins lucrativos representa um percentual praticamente constante do total de gastos do Gover-

no do Estado do Rio de Janeiro, mas isso não se observou nos meses de janeiro e dezembro.

Então, dezembro tende a ser um mês onde os repasses às entidades sem fins lucrativos aumentam, e a razão disso é a necessidade de adequação aos percentuais legais, pois, sendo dezembro o último mês do ano, nele são realizados ajustes para que os entes públicos minimizem possíveis problemas com o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao passo que no mês de janeiro não houve repasses, conforme se verificou na amostra.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho foi idealizado a partir de uma amostra de dados do Sistema de Transparência Fiscal, gerenciado pela Sefaz, que contém informações sobre os gastos realizados pelos órgãos do Estado do Rio de Janeiro. O objetivo proposto, e já apresentado na introdução, foi o de estudar esses dados, verificando a evolução dos gastos públicos com entidades do Terceiro Setor, conforme levantamento realizado. Com isso, ficou claro que existe uma uniformidade nos números apurados, pois, por meio de cálculo econométrico dos valores, resultantes da amostra, no período de 2007 a 2011, houve comprovação de que o gasto com transferências a entidades sem fins lucrativos está relacionado diretamente ao gasto total, com 95% de confiança.

Neste estudo sobre a utilização da análise de regressão como técnica de previsão de gastos públicos com entidades do Terceiro Setor no processo orçamentário do Governo do Estado do Rio de Janeiro, foi utilizado o método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MDO) com o intuito de explicar o comportamento da variável dependente Y (gasto total com repasses a entidades sem fins lucrativos), em relação à variável independente X (gasto total), e da variável *dummy* D1 (valor 1 se for dezembro e valor 0 se diferente de dezembro).

Após a elaboração do modelo de regressão linear simples e da aplicação dos respectivos testes estatísticos foram obtidos os resultados que permitiram analisar as relações observadas entre as citadas variáveis. Por este motivo, pode-se afirmar que o referido modelo é apropriado para predição de gastos públicos com entidades sem fins lucrativos, onde se chegou à seguinte equação:

$$Y = 0,00021 * X + 699754,4587 * D1 + \Sigma$$

Em relação aos repasses a entidades sem fins lucrativos, foi observado na amostra que nos meses de janeiro não houve repasses, já nos de dezembro eles aumentaram, e para evitar este acúmulo poderia ser feito um controle maior ao longo do ano, por trimestres, por exemplo, para que não houvesse este tipo de comportamento, pois estas entidades sem fins lucrativos necessitam de certa estabilidade no recebimento dos valores. Sugere-se, como trabalhos futuros, a continuidade deste acompanhamento, assim como estudo dos temas, assuntos e problemas que puderam ser aqui encontrados e observados, mas que não foram analisados de maneira aprofundada por não fazer parte do escopo definido para esta pesquisa.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 13 nov. 2013.
- _____. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666compilado.htm>. Acesso em: 13 nov. 2013.
- _____. *Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9790.htm>. Acesso em: 13 nov. 2013.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade (Med. Liminar) 4190*. 2010. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4190&processo=4190>. Acesso em: 13 nov. 2013.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- GUJARATI, Damodar N. *Econometria básica*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2011.
- IBGE. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil*. 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2010/default.shtm, 2013>. Acesso em: 13 nov. 2013.
- MANKIW, N. Gregory. *Princípios de Microeconomia*. 5. ed. São Paulo: Cengage, 2011.
- MEREGE, L. C. *Pesquisas revelam que Terceiro Setor cresce além das expectativas*. Disponível em: <www.financeiro24horas.com.br/informativo.aspx?CodMateria=1129>, Acesso em: 13 nov. 2013.
- PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. *Sítio oficial*. 2013. Disponível em: <www.pmi.org.br>. Acesso em: 13 nov. 2013.
- REVISTA ÉPOCA. *O poder das ONGs*, ed. 11 ago. 2008.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Fazenda. *Transparência*. 2013. Disponível em: <www.transparencia.rj.gov.br>. Acesso em: 13 nov. 2013.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. *Sítio oficial*. 2013a. Disponível em: <www.tce.rj.gov.br>. Acesso em: 13 nov. 2013.
- RIO DE JANEIRO (RJ). Tribunal de Contas. *Sítio oficial*. 2013b. Disponível em: <www.tcm.rj.gov.br>. Acesso em: 13 nov. 2013.
- SCHOENMAKER, Janaína. *Controle das parcerias entre o Estado e o terceiro setor pelos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- SILVA, José Cláudio Ferreira da Silva. *Modelo geral de análise macroeconômica*. Rio de Janeiro, Publit, 2009.
- SPIEGEL, Murray Ralph. *Estatística*. 3. ed. São Paulo: Makron Books, 1993.
- VITURINO, Robson. *Executivos de ONGs e suas remunerações*. *Época Negócios*, Rio de Janeiro, ed. 69, nov. 2012.

