



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

**Lei de Responsabilidade Fiscal: Efetividade e
compatibilidade com a responsabilidade social nos
municípios brasileiros.**

Mateus Vieira Costa

Ra: 027392

Campinas, agosto de 2007.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**Lei de Responsabilidade Fiscal: Efetividade e compatibilidade com a
responsabilidade social nos municípios brasileiros.**

Mateus Vieira Costa

Monografia apresentada ao Curso de Ciências
Econômicas da Universidade Estadual de Campinas,
como requisito para a obtenção do título de Bacharel em
Ciências Econômicas.

Orientador
Prof. Gustavo Zimmermann

Campinas, Agosto de 2007.

Introdução

Com a implementação do plano real e o advento da tão almejada estabilidade de preços, em julho de 1994, fica nítida a situação de desequilíbrios das contas públicas presentes em todos os entes da federação. A queda da inflação diminui a corrosão de despesas¹, ou seja, não permite mais o uso do imposto inflacionário que diante de uma insuficiência de receitas, se reflete na elevação dos déficits orçamentários. Portanto, anteriormente, a inflação “distorcia os resultados das administrações públicas”, ocultando a má gestão dos recursos por seus administradores.

Diante desse desequilíbrio, se faz necessário o desenvolvimento de mecanismos que sejam capazes de disciplinar esses administradores públicos, quanto a sua gestão e a execução orçamentária. Neste sentido foram tomadas diversas medidas de natureza institucional, as quais serão exploradas amplamente no decorrer deste estudo, tais como a renegociação das dívidas dos estados e municípios submetendo-os a sanções pelo não cumprimento de regras; a Lei Camata I e II, relativas aos limites de despesas com pessoal.

Em 1997 foi constituído um grupo de trabalho no BNDES para a discussão sobre a gestão e fiscalização pública. O trabalho desse grupo culmina com a elaboração de um projeto de lei, o qual foi denominado de Lei de Responsabilidade Fiscal apresentado ao Congresso Nacional em abril de 1999 e sendo sancionada pelo presidente, com diversas modificações e vetos, no dia quatro de maio de 2000, como Lei Complementar 101.

Segundo o ex-ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão Martus Tavares, a Lei de Responsabilidade Fiscal “traz uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público, dinheiro da sociedade. Gerando uma ruptura na história político-administrativa do país, introduzindo a restrição orçamentária na legislação brasileira²”. A Lei de Responsabilidade Fiscal tem os seus princípios fundamentais resumidos logo em seu primeiro artigo:

“A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de

¹ Principalmente a “corrosão” da folha de pagamentos, a qual inicia uma trajetória ascendente. Trajetória esta reforçada por pressão do sindicalismo dos funcionários públicos e dos inúmeros dispositivos automáticos de incorporação de benefícios por tempo de serviço, gratificações etc.

² Apud Cadernos IBAM

resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar". (art. 1º, § 1º).

Portanto o escopo final da LRF, definidos em seus artigos, é buscar uma melhor eficiência para a administração das contas públicas no Brasil, criando medidas disciplinares, por exemplo, que fixam limites para despesas com pessoal, para dívida pública além de criar metas para receitas e despesas abordando o aspecto do planejamento, já que os entes da federação terão que dispor de controles mais apurados e realizar previsões neste quesito.

A lei de Responsabilidade Fiscal foi concebida na seqüência de um processo de reformas institucionais, incentivando a geração de receita própria e a recuperação do planejamento público pelos entes da federação, além de impor aos municípios uma disciplina rígida em sua execução orçamentária.

Uma outra importante inovação da LRF está na indução à transparência fiscal, desde a exigência de realizar audiências públicas, tal como a idéia do orçamento participativo, além de apresentações regulares de relatórios fiscais, detalhados em anexos da lei. Porém os municípios já estavam sujeitos a algumas restrições impostas por medidas de natureza institucional que antecederam a referida lei (Acordos de renegociação das dívidas, Lei Camata, etc), sobre as quais iremos discorrer algumas considerações. Mas é com a LRF que ocorre uma consolidação de regras e princípios para a boa e eficiente administração pública, criando um sistema de controle institucional, no qual todos os entes da federação estejam sujeitos à fiscalização.

Dentre as principais medidas, a LRF estabeleceu limites máximos para as despesas de pessoal (estabelecida em relação à receita corrente líquida), da dívida consolidada líquida, proíbe o financiamento dos municípios e estados junto ao Banco Central entre outras medidas (dispositivos que tratam da escrituração, da consolidação e da prestação de contas); e coíbe abusos na administração financeira e patrimonial como as antecipações de receitas (AROs).

O objetivo principal desse estudo é a análise do desempenho recente concernente às finanças públicas municipais, e os principais impactos que a lei trouxe aos municípios, sejam eles positivos ou negativos.

Essa análise será focada em duas vertentes. A primeira se dedicará a verificação da efetividade da lei e a segunda tratará dos impactos dos aspectos fiscais da lei sobre a responsabilidade social dos municípios. Para tanto, serão trabalhadas variáveis referentes às áreas sociais – educação, cultura, saúde, saneamento, habitação e urbanismo – gastos com pessoal e dívida consolidada líquida, avaliando a dinâmica recente de cada indicador.

A importância desse estudo deve-se ao fato de que há a hipótese de que com a entrada em vigor da LRF, os municípios se beneficiaram de um incremento de suas receitas próprias, porém os mesmos vêm sendo obrigados a utilizá-las para os gastos correntes e possivelmente para pagamento de dívidas, sendo dificultada e restringida para os municípios as operações de créditos, cujas operações se encontram subordinadas ao desempenho fiscal de cada município e seu gestor.

Para esse fim iremos elaborar uma comparação entre os indicadores financeiros sociais, verificando assim se houve uma melhor realocação dos recursos ou se essa melhora decorreu em detrimento de um outro setor, já que o artigo 16 da referida lei, exige que despesas com a contratação de professores, agentes de saúde, guardas municipais, novos planos de assistência social, elevação do valor de benefício de seguridade sejam compensadas por uma diminuição de outra despesa, elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou criação de tributos ou contribuições, não podendo esta ser compensada por um aumento de receitas decorrentes do crescimento econômico ou ampliação do número de contribuintes, como podemos observar abaixo:

“Para efeito do atendimento do § 1o (Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio), o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1o do art. 4o, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento

*permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.*³

Enfim, o que se pretende realizar nesse projeto é uma avaliação dos desempenhos municipais, criando uma correlação entre os dados fiscais e sociais, e a evolução de indicadores sociais, agregando os municípios de acordo com suas dinâmicas populacionais, regionais e da produção durante os últimos anos, destacando a influência da Lei de Responsabilidade Fiscal, fazendo um balanço global da mesma. A inspiração inicial para essa dissertação partiu de um estudo técnico elaborado pela equipe da Confederação Nacional dos Municípios – CNM - com a assessoria do Prof. Dr. Luis Roque Klering, da Escola de Administração da UFRGS. Esse estudo, denominado IRFS-2004: ÍNDICE DE RESPONSABILIDADE FISCAL, SOCIAL E DE GESTÃO DOS MUNICÍPIOS DO BRASIL EM 2004, o qual buscou focalizar indicadores bastante representativos dos três temas: da responsabilidade fiscal, de gestão e social, estabelecendo um índice de correlação entre os mesmos.

Essa monografia será dividida em 5 partes, que facilitarão a compreensão da análise, bem como o entendimento dos aspectos institucionais da lei e a conjuntura na qual ela foi implementada.

O primeiro capítulo tratará de reconstituir o cenário conjuntural que levou a implementação da referida lei, com especial destaque para o período após a estabilidade de preços empreendida pelo plano real, que nada mais fez do que dar visibilidade a situação de desequilíbrio fiscal do poder público. Ainda neste primeiro capítulo serão destacadas as experiências internacionais que serviram de base para o estudo da constituição da lei.

Os aspectos mais técnicos referentes à lei serão abordados no segundo capítulo, onde, além de apresentar a LRF, será aprofundado o estudo em suas principais alterações no que se refere ao orçamento municipal.

No terceiro capítulo será feita uma análise do desempenho fiscal dos municípios, abordando dois períodos distintos, o que antecede a LRF e o posterior a promulgação da mesma. Serão utilizados, para tal fim, dois dos principais indicadores tangidos pela lei (endividamento e gastos com pessoal), destacando as principais alterações conseqüentes da LRF. Buscará analisar se com a disciplina fiscal, na qual os municípios foram obrigados a se

³ LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. Art. 17 § 2º

enquadrar, houve melhora na alocação de recursos e nos índices de endividamento dos municípios e, ademais, se os mesmos conseguiram cumprir as principais regras da lei.

No decorrer do quarto capítulo iremos estabelecer uma análise descritiva da evolução dos recursos destinados ao setor social, procurando estabelecer se ocorreu, em consequência da LRF, alguma alteração significativa dos dispêndios incluídos nessa área, quais sejam: Educação, cultura, saúde, saneamento, assistência social e previdência.

Capítulo 1

1.1 Contexto histórico

A reforma monetária ocorrida em julho de 1994 derrubou a inflação, porém não foi acompanhada de uma reforma fiscal, a despeito desta fazer parte da primeira etapa empreendida pelo plano, qual seja, a busca permanente de equilíbrio do orçamento fiscal operacional ex-ante, sendo tomadas diversas medidas tais como o Fundo Social de Emergência.

Essa etapa se mostrava de profunda importância, pois, até o ano de 1994, “o ajuste das verbas orçamentárias para baixo, no caixa do tesouro, vinha sendo viabilizado graças à ajuda espúria da inflação”, ou seja, a chamada repressão fiscal às escuras, a qual possibilitava a redução em termos reais dos componentes das despesas.

Portanto, devido ao comportamento empreendido pelo processo inflacionário anterior ao plano de estabilização ocorria uma distorção nos resultados fiscais, já que a arrecadação podia estar fortemente indexada, enquanto que as despesas eram passíveis de corrosão pela inflação. O resultado da implementação do plano real nas contas públicas foi uma queda considerável dos resultados primários, não tão expressivos ainda em 1994, já que no primeiro semestre ainda se utilizava o mecanismo inflacionário para camuflagem de resultados fiscais, porém em 1995 é nítida a situação de desequilíbrio fiscal apresentada nas contas deficitárias do governo, agravados pelo crescimento real dos gastos com os benefícios previdenciários e com o seguro-desemprego e principalmente pelo expressivo aumento do salário mínimo⁴, que no caso dos governos sub-nacionais foi mais concessivo do que no governo central, afetando a contabilidade destes entes, apesar da elevação real das transferências constitucionais pelo governo federal.⁵

O problema fiscal é ainda agravado pelo intenso movimento de descentralização política e fiscal ocorrido a partir da década de 80, com o acirramento da disputa por receitas e da criação de municípios em busca de transferência governamentais, fazendo necessária, portanto, o surgimento de regras que disciplinassem a gestão orçamentária municipal.

⁴ Em maio de 1995, devido às pressões sindicalistas, ocorreu um reajuste da ordem de 43% do salário mínimo, passando de R\$70,00 para R\$100,00, ou 100 dólares na época, atendendo alguns segmentos.

⁵ Esse aumento decorreu principalmente devido à elevação da participação destes entes no IPI e imposto de renda.

A constituição de 1988 em vários aspectos relativos à administração pública pode se denominar em tese positiva, especialmente nos que são concernentes aos estados e municípios, como por exemplo, podemos citar o caso dos municípios que viram um abundante crescimento das transferências constitucionais através do fundo de participação dos municípios – FPM. Obstante a esse aspecto está o crescimento desenfreado das despesas, principalmente às provenientes ao fato de que a municipalidade assumiu a responsabilidade de diversas prestações de serviços, principalmente na área de educação, saúde, saneamento e habitação.

O fardo era pesado, porém o quinhão a ser distribuído era muito mais interessante, o que provocou a criação de diversos micro-municípios, os quais se tornaram excessivamente dependentes dessas transferências provenientes de outros entes da federação, ocasionando ainda, a chamada guerra fiscal, ou conflitos federativos. Os municípios passaram a gozar de maior liberdade para instituir e isentar impostos, alguns estudos demonstram que “a interpretação mais comum vê a “guerra fiscal” como a exacerbação de práticas competitivas – e não cooperativas – entre os estados da Federação”.⁶ Segundo o mesmo estudo essa concorrência – predatória – vinha produzindo o agravamento da crise financeira das administrações municipais, o que gera um artificialismo tributário determinando apenas a realocação de algumas indústrias, e não a geração de empregos e aumento da produção.

1.2 Experiências internacionais

Não podemos suprimir nesse estudo a importância da adoção de regras amplamente aplicadas por países e difundidas por instituições internacionais, para a elaboração de nosso conjunto de normas fiscais. A década de 90 é marcada por uma evolução desse conjunto de regras orçamentárias em todo mundo.

A LRF incorpora em sua estrutura alguns aspectos importantes que geriram os tratados internacionais de boa conduta na administração pública, dentre estes, podemos citar o *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia de 1994; *Tratado de Maastricht* da comunidade Econômica Européia; o *Budget Enforcement Act* adotado no Estados Unidos em 1990; bem como a influencia de órgãos como o Fundo Monetário Internacional, no qual podemos citar o exemplo do “*Code of good practices on fiscal transparency*”. Apresentaremos a seguir alguns pontos de destaque de cada medida, ressaltando que as mesmas embora tenham sido

⁶ VALENTIM, Marilena S.: A guerra fiscal no Brasil: impactos econômicos.

tomadas como referências, a LRF não deixou de contemplar algumas especificidades inerentes ao Estado brasileiro.

A literatura internacional⁷ observa três tipos de regras orçamentárias, quais sejam:

1. Regras numéricas;
2. Regras de procedimento;
3. Regras de transparência.

O primeiro tipo de regra orçamentária, quando respeitado, é capaz de eliminar o endividamento, além de limitar transferências, principalmente em ciclos eleitorais. Porém o grande fator contrário a este tipo de regra está no fato de que as regras e limites impostos sejam realmente cumpridos, ou seja, a efetividade está em mecanismos que garantam a execução do que foi proposto inicialmente.

As regras de procedimento podem inserir disciplina centralizando o processo orçamentário em quem tem a responsabilidade pela estabilidade macroeconômica, não expondo as emendas orçamentárias a fatores políticos, porém, não solucionando o problema do ciclo eleitoral, bem como a visão curto prazista inerente aos governantes, além de permitirem uma maior discricionariedade.

Por fim, regras de transparência referem-se ao controle de gasto extra-orçamentário, estimação de impactos macroeconômicos na elaboração orçamentária e algumas restrições. Essa regra pode ser complementar às regras numéricas, induzindo o ambiente de transparência que levam a efetividade das mesmas.

Dentro das regras orçamentárias denominadas numéricas encontramos o tratado de Maastricht de 1992, que estabelecia algumas normas a serem obedecidas pelos países que desejassem fazer parte da comunidade européia. Essas regras consistiam basicamente em metas a serem cumpridas pelo conjunto de países, tais como, uma taxa de inflação no máximo 1,5% acima da média dos três países com menor inflação com juros básicos que não ultrapassasse a 2% da média desses mesmos países.

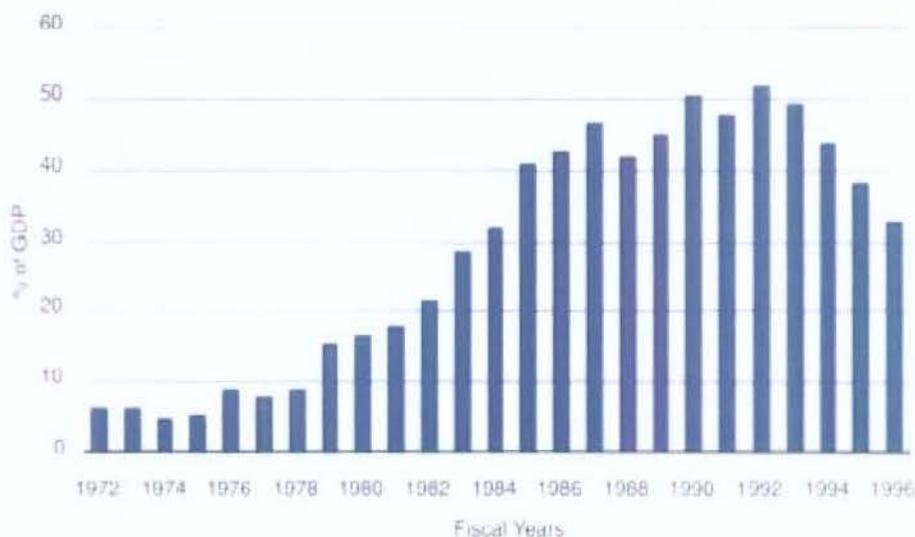
Quanto ao nível de endividamento, este não podia ser superior a 60% do PIB controlado por um déficit orçamentário de no máximo 3% do PIB, evitando assim déficits governamentais excessivos.

Mas o principal pilar deixado pelo tratado de Maastrich é sua base legal que obedece aos princípios de uma confederação, onde os Estados membros conduzem suas políticas com relativa independência, porém, convergindo para critérios previamente acordados, monitorados por uma comissão responsável por identificar possíveis desvios de condutas orçamentárias: *“A credibilidade das regras é imposta pelo conjunto dos países, e não individualmente”*.

Baseada nas regras de procedimento, o *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia de 1994 confere uma maior ênfase à transparência, o poder executivo tem liberdade para orçar e gastar, desde que com amplo e estrito acompanhamento.

“Governments are now required to be very transparent about their short- and long-term fiscal intentions. The Act also imposes high standards of financial disclosure on the Crown. The parliament and public of New Zealand now have more financial information about the position of the government, and the risks surrounding that position than shareholders of most publicly-listed companies.”⁸

A principal motivação para a criação dessa legislação foi a constatação de que ocorreu uma pesada aceleração do nível do déficit orçamentário em relação ao PIB, como podemos observar pelo gráfico a seguir:



Fonte: Fiscal Responsibility Act

⁷ Principalmente de acordo com Alesina & Perotti (1995).

⁸ Fiscal Responsibility Act 1994: An Explanation

Segundo o Fiscal Responsibility Act, o governo deve seguir e respeitar alguns princípios de gestão fiscal responsável, quais sejam:

(a) reduzir o endividamento da Coroa a níveis prudentes de forma a fornecer uma provisão de proteção contra fatores que venham a impactar negativamente o nível de dívida no futuro, através de resultados orçamentários superavitários;

(b) uma vez que os níveis prudentes de dívida total da Coroa tenham sido atingidos, manter esses níveis garantindo que, na média, por um período razoável de tempo, o total de despesas operacionais da Coroa não exceda suas receitas operacionais totais;

(c) alcançar e manter níveis de patrimônio líquido da Coroa que forneçam uma provisão de proteção contra fatores que venham a impactar negativamente o nível de patrimônio líquido da Coroa no futuro;

(d) gerenciar prudentemente os riscos fiscais da Coroa;

(e) perseguir políticas que sejam consistentes com um grau razoável de previsibilidade sobre os níveis e estabilidade dos impostos nos anos futuros.

O governo pode até se afastar desses princípios de gestão fiscal responsável, porém, tal afastamento deve ser temporário e as razões devem ser especificadas. O ministro das finanças deve, de acordo com o Ato, especificar ainda a maneira pela qual o governo pretende retornar à situação anterior ao afastamento bem como o período de tempo necessário.

É importante ressaltar que o sistema de governo neozelandês é parlamentarista, ou seja, não possui semelhanças com o sistema brasileiro, já que naquele o executivo possui uma maior liberdade de orçar e gastar, resguardando ao parlamento a incumbência de fixar os critérios de desempenho de uma forma mais genérica.

A relevância dessa lei para o nosso modelo está, portanto, nos aspectos da transparência fiscal e do planejamento em longo prazo, já que o ato requer que o ministro das finanças:

- Publique, no mínimo 3 meses antes do início de cada ano fiscal, uma declaração sobre a política fiscal contendo os objetivos de longo prazo do governo para a política

fiscal, suas prioridades estratégicas para o orçamento do próximo exercício fiscal, e as intenções fiscais para este e os 2 próximos anos fiscais;

- Apresente ao Parlamento, no dia em que a primeira Lei de Apropriação relacionada ao ano fiscal é introduzida, um relatório de estratégia fiscal evidenciando a consistência do Orçamento com a declaração de política orçamentária, fornecendo cenários progressivos para os próximos 10 anos e uma atualização econômica e fiscal preparada pelo Tesouro para os próximos 3 anos e ao fim do ano fiscal, uma atualização fiscal preparada pelo Tesouro para aquele ano, incluindo a previsão estimada dos demonstrativos financeiros da Coroa.

Esse ato, segundo a OCDE logrou em eficiência já que a Nova Zelândia deixou de registrar déficits na casa de 8 a 9% para resultados superavitários na ordem de 3% do PIB, bem como reduziu o estoque da dívida de 52% do PIB antes do ato (1992-1993) para 33%, em 1997.

Apesar de um enfoque restrito ao governo federal⁹, o Budget Enforcement Act – BEA – de 1990, baseado em regras de procedimento introduziu um mecanismo de controle, denominado “Pay as you go” que tornou de extrema relevância e sem paralelos para o modelo adotado no Brasil como podemos observar, a seguir:

“Outro importante mecanismo para evitar desvios que a LRF aproveita do BEA é o “pay-as-you-go”, aqui proposto para compensação dos efeitos de todos os atos que provoquem redução de receitas ou aumento dos demais gastos de duração continuada, assim entendidos como aqueles cujos efeitos perdurem por mais de três exercícios financeiros. Entre esses, se incluem a contratação de servidor público, que venha a gozar de estabilidade e a renúncia de receita decorrente de isenções, anistias, remissões e subsídios, bem como benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia [...] No que se refere especificamente às despesas de duração continuada com a seguridade social, [...] a LRF disciplina o aumento dos gastos proibindo que seja criado, majorado ou estendido qualquer benefício ou serviço que resulte em aumento de despesas sem que haja a correspondente fonte de custeio integral, que tanto poderá ser uma redução equivalente de outras despesas

⁹As unidades federativas norte-americanas possuem relativa autonomia para programarem as regras de controle fiscal.

*com benefícios ou serviços da seguridade social como um aumento de receitas proveniente da criação de outra fonte de custeio ou da majoração das contribuições vinculadas à seguridade social”.*¹⁰

Em meados de 1985, respondendo a uma crescente elevação do déficit orçamentário norte-americano, o congresso aprovou o *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*, mais conhecido como *Lei Gramm-Rudman Hollings – GRH* – cuja finalidade era a adoção de regras de cunho numérico que previam a redução gradual dos déficits do governo federal a partir de 1986, culminando em um déficit zero no início da década de 90. Apesar de todo esforço empreendido as metas não foram cumpridas, e a principal causa apontada para tal insucesso foram as despesas obrigatórias do governo.

Em uma nova tentativa de controle orçamentário, que em 1990 apresentava um resultado deficitário na casa de US\$ 220 bilhões, o governo se viu obrigado a estabelecer novas normas de conduta fiscal, o que culminaria na aprovação do *Budget Enforcement Act* juntamente com um conjunto de medidas legislativas que contemplavam desde corte de despesas a elevação de impostos. A diferença para o GRH está no foco, já que o BEA não visava diretamente o controle do déficit orçamentário, mas sim no controle das despesas, como já pudemos observar com a introdução do sistema *pay-as-you-go – PAYGO*.

Esse sistema é aplicado sobre as receitas e despesas de caráter obrigatório gerando efeitos permanentes sobre o nível de gastos. As despesas criadas, e que porventura pertencerem a essa categoria, necessariamente terão que ser compensadas ou por um aumento de receita ou por uma redução de outra despesa, neutralizando assim o impacto fiscal da criação da nova despesa, não podendo ser utilizadas as elevações de receitas resultantes do crescimento econômico.

Outro mecanismo importante implementado pelo BEA foi o *“Sequestration”* que se trata de cortes automáticos para as despesas governamentais assim que previsões indicarem que as metas orçamentárias possam não vir a ser cumprida. Para esse fim, reduzem-se proporcionalmente as dotações orçamentárias.

Mais uma importante influencia para elaboração da LRF foi a dos organismos internacionais, principalmente o Fundo Monetário Internacional que visando a melhoria na gestão fiscal criou um código de conduta fiscal – o *“Code of good practices on fiscal*

¹⁰ Martus Antonio Rodrigues Tavares.

transparency” – no qual, quatro seriam os pilares de sustentabilidade da responsabilidade fiscal:¹¹

1. Definição clara de funções e responsabilidade;
2. Acesso público às informações, objetivando uma maior transparência;
3. Abertura na preparação, execução e prestação de contas do orçamento;
4. Garantias de integridade.

O primeiro pilar sustenta que o setor governo deve ser distinguido dos outros da economia e suas funções de política e de gestão devem ser bem definidas e divulgadas ao público, ou seja, a estrutura, as funções e a divisão de responsabilidades entre as diferentes esferas e níveis de governo devem ser claramente definidas e especificadas, além do que a gestão das finanças públicas deve apresentar-se num quadro jurídico e administrativo previamente delimitado.

Pelo segundo pilar, o público deve ser plenamente informado quanto a gestão fiscal não só no momento presente, mas deve ter amplo acesso às atividades fiscais passadas e aos planos futuros: *“Demonstrativos com a descrição da natureza e significação fiscal das responsabilidades e renúncias fiscais eventuais e das atividades parafiscais do governo central devem fazer parte da documentação orçamentária.”*¹²

Esse quesito é bastante visível e traçado nos objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, como podemos observar no seguinte parágrafo do primeiro artigo: “§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (...)”, como está previsto na elaboração dos anexos de metas fiscais.

O terceiro pilar destaca a necessidade de se especificar os objetivos da política fiscal, as estruturas macroeconômicas, orçamentárias e os riscos pertinentes, ou seja, os principais riscos fiscais devem ser identificados e quantificados sempre que possível, inclusive as

¹¹ “The Code is based around the following key objectives: roles and responsibilities in government should be clear; information on government activities should be provided to the public; budget preparation, execution, and reporting should be undertaken in an open manner; and fiscal information should attain widely accepted standards of data quality and be subject to independent assurances of integrity”. Code of Good Practices on Fiscal Transparency, IMF – www.imf.org.

¹² Texto traduzido do original: *“Statements describing the nature and fiscal significance of central government contingent liabilities and tax expenditures, and of quasi-fiscal activities, should be part of the budget documentation.”* FMI

variações das hipóteses econômicas e a incerteza dos custos de empenhos específicos de verbas.

E segundo o quarto e último pilar, as informações fiscais devem ser de qualidade e transposta de maneira fidedigna e sempre objeto de escrutínio independente.

Enfim, independente das regras adotadas serem de cunho restritivo de imposição de metas, ou serem elas de elevação da transparência, o importante é que elas lograram sucesso em promover a disciplina fiscal onde foram aplicadas, o que despertou interesses nos países latino americanos que passaram a buscar a estabilidade macroeconômica juntamente com a disciplina fiscal, as quais, em alguns países não obtiveram um grande êxito.¹³

Capítulo 2 – Os principais aspectos da LRF aplicados aos municípios.

2.1 Planejamento

O primeiro aspecto destacado na LRF e que não profere somente aos municípios é a questão do planejamento, já que todos os entes da federação deverão estar preparados para administrar de uma forma mais programada as finanças públicas bem como adotar controles mais apurados de arrecadação e despesas, além de realizar previsões de dispêndios e receitas. Algumas dessas regras já haviam sido estabelecidas pela constituinte, portanto, a LRF vem nesse caso reforçar os princípios de planejamento como veremos a seguir.

O PPA, por exemplo, deverá prever gastos com um período superior a um exercício fiscal, apesar de ter tido diversos artigos vetados pelo Presidente da República sob a alegação de que os prazos eram muito restritos e de que o Anexo de Políticas Fiscais confundia-se com o Anexo de Metas Fiscais, o qual será tratado posteriormente. Os municípios elaborarão esse plano quadrienalmente, no início do mandato do prefeito, de acordo com o código regulamentador, o qual é anterior a LRF.

A lei de diretrizes orçamentárias será acompanhada do Anexo de Metas fiscais, onde de acordo com o artigo 4º, § 1º da referida lei:

“Serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes”.

Esse anexo conterá, ainda, uma avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior com “demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional”, bem como a evolução ocorrida no patrimônio líquido e avaliação da situação financeira e atuarial, sendo considerada uma infração administrativa punida com multa a não apresentação em concordância com a lei das metas fiscais.

¹³ Países como Argentina, Peru e Venezuela buscaram, cada um a sua maneira, iniciativas de aprimoramento fiscal, porém no último as investidas foram revogadas pelo governo Chavez.

Compatível com o PPA, lei de diretrizes orçamentária e LRF, a lei orçamentária anual deverá conter, entre outros, demonstrativos da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas estabelecidos no anexo de metas fiscais da LDO, a reserva de contingência, onde quantia e a forma de utilizá-la será estabelecido na LDO e destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

2.2 Receitas Municipais

A administração municipal deverá dedicar uma especial atenção à previsão de receitas, já que serão cobradas quanto a arrecadação, isso quer dizer que, além de instituir impostos de sua competência, os municípios deverão efetivamente arrecadá-los, sob pena de ficarem vedados de receberem as transferências constitucionais, a que tem direito.

Essas previsões seguirão normas técnicas e legais, nas quais fatores como índices de preços, crescimento econômico, alterações na legislação devem ser obrigatoriamente consideradas, enfatizando que o montante previsto para as operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital estabelecido na LOA.

No prazo de 30 dias posterior a publicação da lei orçamentária, as receitas previstas deverão ser desdobradas em metas bimestrais de arrecadação, bem como, de acordo com o art. 13, devem ser especificadas medidas de combate à sonegação e evasão, a evolução da dívida ativa e dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Ao fim do mandato, em sua prestação de contas, o prefeito deverá de acordo com art. 58, expor o desempenho da arrecadação em relação à previsão, apresentando as medidas adotadas de fiscalização e incremento de arrecadação.

A seção II do terceiro capítulo referente à receita pública da Lei de Responsabilidade Fiscal é inteiramente dedicada a renúncia de receitas – concessão de incentivos, benefícios tributários, anistias, remissões, subsídios, crédito presumido, ou seja, tudo o que for considerado abdicação de receita deverá ser acompanhada do seu respectivo impacto orçamentário-financeiro no exercício fiscal de sua vigência e nos dois posteriores, sempre atendendo ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias, e estar acompanhada de medidas de compensação, através da elevação de receita, oriunda da ampliação da base de cálculo, majoração ou criação ou contribuição de tributo, ou através de simples aumento da alíquota.

Ademais, deve ser comprovado de que havia previsão para essa renúncia e que a mesma não afetará as metas de resultados trienais. De acordo com o artigo 14:

“A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição”.

2.3 Despesas Municipais

Ocorrerá em decorrência da LRF uma maior exigência em relação a geração de despesas, principalmente àquelas de caráter obrigatório e continuado, com período superior a dois anos, já que a margem de manobra para criação ou expansão das mesmas será mais limitada e deverá vir acompanhada de estimativa de seus custos no triênio e declaração do setor responsável pela despesa quanto a suficiência de caixa para o empenho, além de estar compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, sujeitando-se a essa regra as licitações de serviços, fornecimento de bens, execução de obras e a desapropriação de imóveis urbanos.

Para as despesas obrigatórias de caráter continuado¹⁴ são estabelecidas no escopo da LRF algumas regras especiais, em virtude de que a elevação ou criação das mesmas não poderá afetar as metas de resultado previstas para o triênio nos anexos de metas fiscais, e

¹⁴ De acordo com art. 17: “Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”.

seus efeitos financeiros, devem ser compensados pelo aumento permanente de receita¹⁵ ou pela redução permanente de uma outra despesa, e as duas medidas devem ocorrer concomitantemente.

O que é importante ressaltar quanto às exigências que acabamos de delimitar é que as mesmas não se aplicam ao serviço da dívida, reajuste anual dos servidores e a concessão de benefícios a quem a legislação garante o direito seja ela uma expansão dos beneficiados, seja ela a manutenção do seu valor real.

Ademais, a compensação não poderá, como já foi sublinhado, provir de receita conseqüente do crescimento econômico, ou de melhoria da eficiência da gestão administrativa, mas somente daquelas supracitadas.

No que tange às despesas de pessoal - para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência¹⁶ - a LRF mantém os pilares básicos estabelecidos através da Lei Camata, introduzindo algumas inovações, sendo a principal entre elas o computo dos valores referentes aos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos na despesa total com pessoal, podendo causar assim, a imediata elevação dos gastos dos municípios com pessoal em relação à sua receita corrente líquida.

A despesa com servidores municipais não poderá exceder a 60% da receita corrente líquida (verificação efetuada ao final de cada quadrimestre com base nos últimos doze meses), sendo 54% para os Executivos e 6% para os Legislativos incluídos os tribunais de contas dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro

O município que não estiver enquadrado dentro do limite em questão no exercício anterior à publicação da lei de responsabilidade fiscal, deverá fazê-lo, sob pena de ficar

¹⁵ São considerados como aumento permanente de receita a elevação de alíquotas, a ampliação de base de cálculo ou majoração de tributos ou contribuições. No caso de redução permanente de despesas, a LRF não diz como fazê-la.

proibido de receber transferências voluntárias, obter garantias e contratar operações de créditos, eliminando o excedente em um prazo de dois anos¹⁷ (sendo 50% no primeiro ano).

Ficou estabelecida ainda uma condição especial para aqueles municípios, que ao contrário da situação anterior, encontravam-se abaixo do limite proposto¹⁸ de 60% da RCL, onde ficou estabelecido que o novo limite a ser respeitado até o final do terceiro exercício, seria o percentual verificado no exercício anterior acrescido de 10%, evitando dessa maneira uma elevação por parte desses municípios de suas despesas com pessoal até o limite estipulado pela LRF.

Se a despesa total com pessoal ultrapassar a 95% do limite, são vedados aos municípios (executivo e legislativo):

1. Criação de cargo, emprego ou função;
2. Conceder reajustes, vantagens, aumento, *“salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37¹⁹ da Constituição”*.
3. Provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal, com ressalvas para reposições em casos de falecimento e aposentadorias nas áreas da saúde, educação e segurança.
4. Pagamento de hora extra;
5. Alteração de estrutura de carreira que implique em elevação de despesas.

E esses municípios terão um prazo de oito meses para se ajustarem, sendo pelo menos um terço no primeiro quadrimestre, podendo recorrer, para este fim, a reduções de despesas com cargos de confiança, redução temporária da jornada de trabalho, exoneração de servidores não estáveis e a demissão dos estáveis.²⁰

¹⁶ LRF: art. 18.

¹⁷ O que acabou estendendo o prazo estipulado pela Lei Camata.

¹⁸ Art. 71 “Ressalvadas a hipótese do inciso X do art. 37 da Constituição, até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor desta Lei Complementar, a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não ultrapassará, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10% (dez por cento), se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20”.

¹⁹ Art. 37 inciso X: “a remuneração dos servidores públicos (...) somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;”

²⁰ Por aparente ofensa à garantia da irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos (CF art.37, XV), o Tribunal deferiu a suspensão cautelar da eficácia da expressão contida no § 1º do art. 23 da LRF, que permite a redução dos valores

A penalidade para os municípios que não cumprirem as exigências dentro do prazo de oito meses é a proibição do recebimento das transferências voluntárias, obter garantia (direta ou indireta) e contratar operações de crédito, destacando aqui a ressalva que é feita quanto às operações de crédito destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária, bem como, as que visam a redução das despesas com pessoal.

Em relação às transferências voluntárias, o município deverá ainda, comprovar:

1. Que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;
2. Cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
3. Observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;
4. Previsão orçamentária de contrapartida.

Caso ocorra um excesso superior ao limite no último ano do mandato de um prefeito, as sanções se aplicam imediatamente, não podendo o prefeito recorrer ao prazo de oito meses, além de ser vedado nos últimos 180 dias qualquer ato que venha ocasionar a elevação de despesas com pessoal, prevendo até mesmo a pena de reclusão de 1 a 4 anos à quem autorizar o dispêndio.

2.4 Dívida e endividamento

São compreendidos no conceito de dívida pública no escopo da LRF:

- a) Dívida Pública consolidada ou fundada;
- b) Dívida pública mobiliária;
- c) Operação de crédito;
- d) Concessão de garantia;
- e) Refinanciamento da dívida mobiliária.

A aprovação do texto final da LRF estabeleceu um determinado prazo para o senado para apresentar uma proposta na qual se encontrariam os limites de endividamento e seus prazos. Até a aprovação da resolução nº 40 pelo Senado federal, as regras válidas para o endividamento já constavam na resolução nº 78/98, onde podemos destacar algumas, das quais serviram de pilares para as atuais, como por exemplo, o limite da contratação de operações de crédito²¹ realizados em um exercício, que não pode exceder ao montante das despesas de capital fixadas na Lei orçamentária anual, e no caso dos municípios:

- a) O montante dessas operações não poderá ser superior a 18% da Receita Líquida Real - RLR
- b) O gasto em um exercício com o serviço da dívida não deverá exceder a 13% da RLR;
- c) A partir de 1998 não será permitido que o saldo da dívida ultrapasse a duas vezes a RLR, devendo decrescer em 1/10 por exercício, até chegar a proporção de um para um em 2008.

Pode-se dizer que a LRF, no quesito operações de crédito, vem mais para reforçar as premissas existentes, pois mantém algumas regras para contratação da mesma, principalmente a chamada "regra de ouro" que, assim como foi dito, as operações de crédito não poderão ser superiores ao das despesas de capital, destacando ainda que se o prefeito "ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa, com inobservância de limites e condições estabelecidos em lei, ou quando o montante da dívida consolidada ultrapassar o limite máximo estabelecido em lei" ficará sujeito à pena de reclusão.

A resolução nº. 40 do senado federal, define a dívida consolidada como o 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;

²¹ São consideradas operações de créditos: Abertura de crédito, emissão ou aceite de títulos, aquisição financiada de bens, compromisso financeiro assumido, arrendamento mercantil, e outros derivativos financeiros.

A seguir, a mesma resolução 40, atendendo ao disposto no art. 52, VI e IX da Constituição Federal, estabeleceram da forma a seguir, limites globais para o montante consolidado e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - 2 (duas) vezes a receita corrente líquida no caso dos Estados e do Distrito Federal;

II - 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida no caso dos Municípios.

De acordo com o artigo quarto dessa mesma resolução no período compreendido entre a data da publicação da mesma e o final do décimo quinto exercício financeiro, deverá ser observada a condição de que o excedente em relação aos limites de endividamento apurado ao final do exercício do ano de 2002 deverá ser reduzido, no mínimo, à proporção de 1/15 (um quinze avos) a cada exercício financeiro²². O ente que não cumprir a esta condição ficará impedido 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"*²³.

Os municípios que ultrapassarem o limite imposto ao final de um quadrimestre deverão reconduzir o montante excedente no prazo de três quadrimestres subseqüente, sendo pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro. Enquanto perdurar o excesso, o município ficará proibido de contrair operações de crédito de qualquer natureza, inclusive por antecipação de receita, com exceção do refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária, além de ser obrigado a obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite.

Quanto às operações de crédito por antecipação de receita, as quais destinam-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro, somente poderão ser contratadas a partir do décimo dia do início do exercício e deverão, obrigatoriamente, ser

²² A resolução nº 20, de 2003 do Senado Federal amplia o prazo para o cumprimento do limite imposto pela resolução nº 40 dispondo que:

a) De 1º de janeiro de 2003 a 30 de abril de 2005, fica suspensa a obrigatoriedade de cumprimento dos limites e condições estabelecidos pelos art. 3º e 4º da Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal;

b) Em 1º de maio de 2005, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão estar ajustados aos limites fixados no art. 3º ou à trajetória de redução da dívida definida no art. 4º, ambos da Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal, conforme o caso.

²³ Resolução nº 40, de 2001 do Senado Federal, art. 5.

liquidadas até o dia 10 de dezembro do mesmo exercício, sendo proibidas no último ano de mandato do prefeito, bem como não poderão se efetuadas enquanto existir uma outra pendente.

A última seção do capítulo da lei que trata sobre endividamento é dedicada aos chamados “restos a pagar”, onde são vedados aos titulares do poder público, *“nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito”*.²⁴

2.5 Gestão Patrimonial

Os municípios deverão considerar em seu planejamento orçamentário os recursos provenientes da venda de bens do patrimônio municipal, aos quais são vedados de serem aplicados em despesas correntes, *“salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos”*.

A lei ainda proíbe qualquer desapropriação de imóvel urbano sem que haja o prévio depósito judicial do valor da indenização, cujo impacto financeiro deverá constar de dotação orçamentária compatível com o PPA e a LDO.

²⁴ LRF: art 42.

Capítulo 3 – Análise da efetividade da LRF

Esse capítulo é dedicado a avaliar o impacto que a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe aos municípios e sua real efetividade. Para tal fim iremos nos concentrar no gasto total com pessoal e na dívida consolidada líquida, os quais são considerados os pontos principais e ou estratégicos para efeito de avaliação da efetividade da estratégia desenhada pela lei.

Por se tratar de um estudo concernente aos municípios brasileiros, iremos encontrar algumas dificuldades para a compilação e análise de dados referentes às finanças municipais, pois tais dados não se encontram de forma completa e homogênea, ocorrendo alterações em denominações e até mesmo erros de preenchimento por parte das prefeituras em diferentes anos.

Com a implementação da LRF, os municípios viram, de acordo com o artigo 51 da lei, reforçada a obrigação de fornecer dados referentes às finanças públicas periodicamente.²⁵

Porém, os dados dos balanços municipais apresentam diferentes formas contábeis, pois como somente em março de 2002, através da portaria 109 da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, ocorreu a padronização e consolidação dos formulários de para transferência dos dados contábeis dos municípios para a STN.

O segundo problema decorreu da falta de dados para alguns municípios, sejam eles por erro de planejamento, ou mesmo por omissão como ocorreu em 2004, onde dos 5.560 municípios, somente 4.285 enviaram seus balanços anuais à Secretaria do Tesouro Nacional.

Porém, ao fazer uma análise dessa amostra veremos que ela é altamente representativa, podendo assim, desconsiderar esses municípios que estão situados principalmente na faixa inferiores a de 5.000 habitantes, não ocorrendo, portanto, uma grave alteração do resultado final.

Dividiremos os dados seguindo o critério populacional utilizando quatro categorias, a saber: 1) População acima de 1.000.000 de habitantes; 2) População entre 300.000 e 1.000.000 habitantes; 3) População entre 50.000 e 300.000 habitantes; 4) População com menos de 50.000 habitantes (esse critério segue o proposto pela secretária do tesouro nacional, e quando necessário criaremos outros grupos). Separaremos, ainda, os dados em

dois períodos de análise, o primeiro anterior a LRF (1998-2001) e o segundo posterior a LRF (2002-2005)²⁶.

Os dados para análise foram retirados do sítio da Secretária do Tesouro Nacional – FINBRA, referentes aos anos de 1998 a 2005, mas para estudo da despesa com pessoal, foram utilizados somente os municípios que apresentaram em todos os anos seus Balanços. Esse banco de dados com as informações fiscais dos municípios brasileiros foi montado em obediência ao artigo 51 da LRF no qual estabelece que o poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho de cada ano, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

Dos 5.560 municípios brasileiros chegamos a uma amostra de cerca de 2585 municípios, quantidade essa estatisticamente representativa, com a exceção do Estado do Amapá, o qual apresenta dados apenas de sua capital Macapá.

É importante ressaltar que a Despesa com Pessoal é apenas um item da gama de dispêndios dos municípios, e analisa-lo tão somente, é uma maneira de sub-avaliar os demais gastos, como o investimento e os da área social (o que será feito no capítulo posterior), mas o que está sendo objetado aqui é se essa limitação imposta pela LRF não fora um mecanismo perverso, o qual prejudicou o orçamento dos municípios deslocando parcelas significantes de dinheiro público para um único item de despesa.

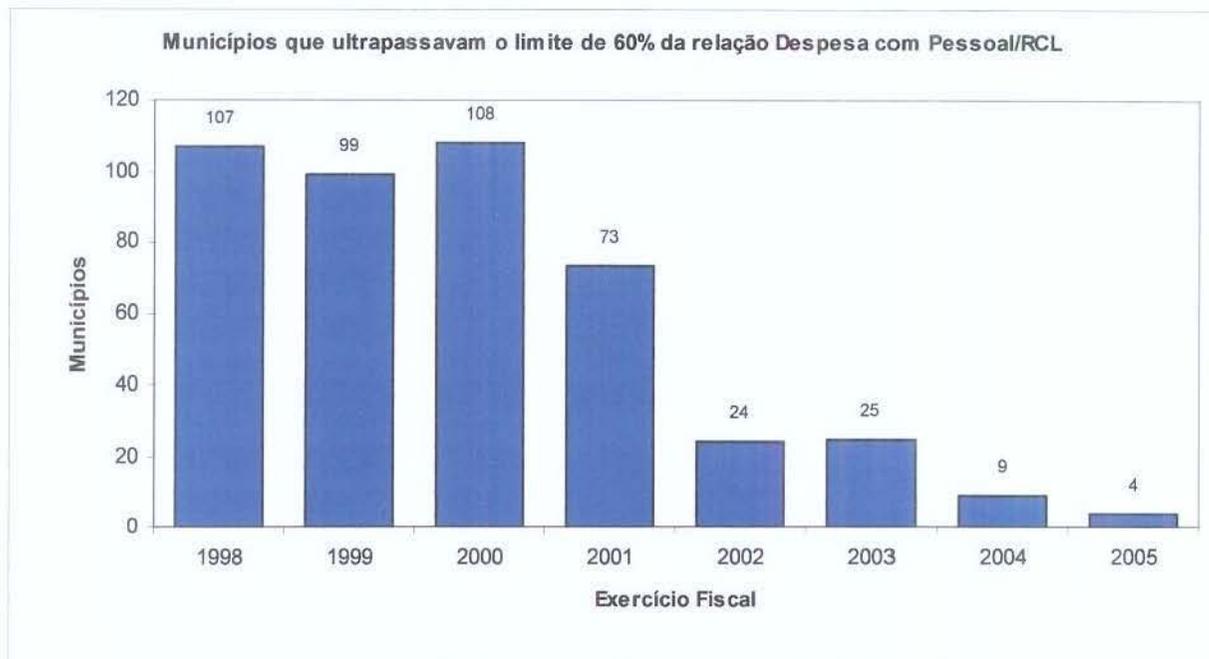
A hipótese, nessa questão de despesa com pessoal, a qual me proponho corroborar é a de que os municípios que estavam acima do limite estabelecido de 60% da Receita Corrente Líquida buscaram realmente se adequar a LRF, porém os municípios que pouco gastavam com tal quesito estão convergindo, nos últimos anos, para o limite imposto, em vez de redistribuírem de uma maneira mais eficiente suas despesas.

A prova de que isso realmente vem ocorrendo é a de que da nossa amostra de municípios, 107 deles, ou seja, 4,14% do total estavam com o indicador Despesa Pessoal/Receita Corrente líquida acima dos 60% em 1998, passando para apenas quatro no ano de 2005 ou 0,15% da amostra. A seguir é apresentado um gráfico, onde podemos

²⁵ Essa determinação já existia na lei 4320 de 1963, mas era fracamente cumprida.

²⁶ Incluímos nesse caso os dados referentes ao ano de 2001 no primeiro período, apesar de ser posterior a publicação da LRF, com a finalidade de se obter um ciclo de quatro anos para os dois períodos, o que não ocorrerá em análises de outras variáveis.

acompanhar o número de municípios que “transgrediam” o referido limite no decorrer dos anos.



Fonte: FINBRA - STN

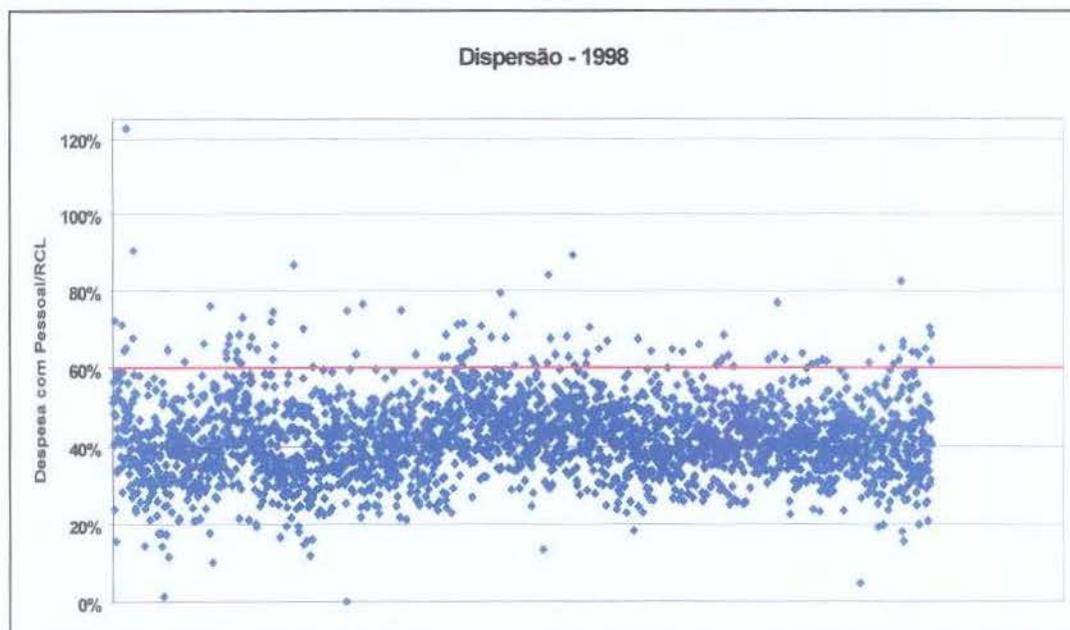
A conclusão a que somos forçados a chegar é que houve, por parte das administrações públicas municipais uma preocupação real de se enquadrarem aos pressupostos da LRF.

O gráfico a seguir mostra, porém, que a despeito dessa conquista, ocorreu um certo relaxamento das administrações municipais, pois em 1998 cerca 9,98% dos municípios da amostra gastavam menos de 30% da RCL com pessoal, em 2005 o percentual cai para 5,84% da amostra, e o que é curioso notar é que apenas seis municípios em 2005 possuíam essa relação abaixo de 20%, sendo que em 1998 chegou a ser cerca de 30 municípios.



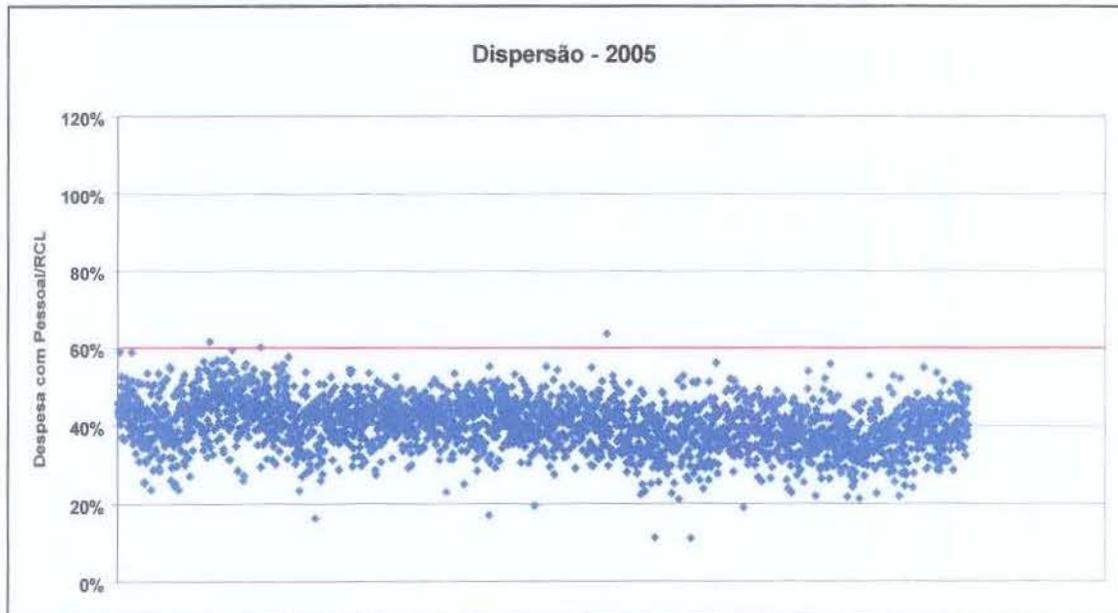
Fonte: FINBRA - STN

Se utilizarmos como parâmetro de comparação a média desse indicador veremos que não surgiram grandes alterações, já que em 1998 ela se encontrava em torno de 42,06% e em 2005 o percentual era de 40,39%, portanto o que ocorreu foi uma diminuição entre os valores mínimos e máximos, ou seja, uma convergência para a média, validando deste modo a hipótese inicial, como podemos observar no gráfico de dispersão a seguir:



Fonte: Elaboração própria e FINBRA - STN

O gráfico de dispersão referente ao ano de 1998, apesar de apresentar uma quantidade maior de municípios que estão acima dos 60%, também apresenta uma quantidade maior ainda de municípios que estão abaixo da média de 42,06% para o mesmo ano. Na seqüência é apresentado o mesmo gráfico para o ano de 2005, vejamos o resultado:



Fonte: Elaboração própria e FINBRA - STN

O segundo gráfico de dispersão mostra uma gama de municípios que estão concentrados em torno da média de 40,39%, não ocorrendo grandes discrepâncias entre os municípios, sugerindo, portanto, a convergência acima mencionada dos municípios para o limite, ou seja, os municípios que estavam acima do limite reduziram seus gastos em relação a RCL, ocorrendo o inverso com os municípios que estavam abaixo do limite e até mesmo da média.

Esse movimento tomou força a partir do exercício fiscal de 2000, já que nesse mesmo ano o quadro não apresentava grandes alterações em relação a 1998, onde 27 municípios apresentavam seus dados abaixo de 20% e cerca de 108 municípios ainda estavam acima do limite proposto de 60%.

A literatura, de acordo com estudo elaborado pelo IPEA²⁷, levanta a questão da "adequação da aplicabilidade dessa regra a todos os municípios", considerando o fato de que

²⁷ FIORAVANTE D. G.; et alli. Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento .

os municípios são heterogêneos e foram submetidos a uma regra universal e inflexível, tendo que se avaliar se essa elevação de gasto com pessoal foi realmente necessária.

Inúmeras são as diferenças existentes entre os municípios, o que certamente influi na execução orçamentária dos mesmos, como por exemplo, o número de habitantes que acaba se relacionando diretamente com a necessidade dos serviços públicos como educação, saúde, transporte, segurança etc; a localização geográfica que interfere na atividade econômica e arrecadação de tributos. Portanto, para um melhor acompanhamento dos resultados iremos adotar critérios da Secretaria do Tesouro Nacional e subdividir em categorias para uma melhor análise, seguindo o critério de divisão populacional anteriormente citado.

O resultado que encontramos corrobora com a nossa hipótese de que o limite proposto é bem superior a média de despesa total com pessoal/RCL em todos os grupos de municípios, o que acabou gerando uma elevação desses gastos em todos os grupos, com exceção dos municípios menores, com população inferior a 50.000 habitantes, onde a média se manteve praticamente a mesma.

Os grandes municípios (12 no total), com população superior a 1.000.000 de habitantes, de acordo com o censo de 2000, apresentavam uma média de gasto com pessoal em relação a receita corrente líquida em torno de 32,39% no período anterior a vigência da LRF; após a promulgação da mesma, essa média apresentou uma taxa de crescimento de 29,51% - a maior taxa de crescimento entre os grupos - sendo elevada a 41,95%, porém o que observamos nessa faixa é que ocorreu um "efeito de manada" entre todos os municípios, pois não ocorreu uma grande variação do desvio padrão dos dados apresentado, ou seja, todos os municípios nessa faixa elevaram seus gastos com pessoal, com destaque para Belo Horizonte que apresentou uma taxa de crescimento de quase 88% e para o Rio de Janeiro que apresenta a maior média do índice (52,25%) para o período de 2002-2005 - sendo ainda a cidade que aponta a maior relação gasto total com pessoal per capita entre o grupo formado pelos 12 municípios com população superior a 1.000.000 de habitantes em 2005 - porém, sendo o índice inferior ao limite proposto de 60%.

O segundo grupo é composto por 41 municípios que se encontram na faixa entre 300.000 habitantes e 1.000.000, onde ocorreu uma elevação da média da ordem 8,59%, passando de 40,27% no período de 98-01 para 43,74% no segundo período pós LRF, porém

nessa faixa já podemos observar conforme quadro abaixo, que ocorreu a hipótese de convergência dos gastos com pessoal/RCL, já que houve uma queda do desvio padrão e uma diminuição do intervalo entre o mínimo e o máximo de 33,75p.p para 18,36p.p.

Os municípios que apresentaram as maiores taxas de crescimento foram, nesta ordem, Maceió, São Gonçalo, Duque de Caxias, Vila Velha, Nova Iguaçu, Niterói e Santos²⁸ – todos apresentando taxas de crescimento superiores a 30%. Do outro lado da tabela destacam municípios que reduziram sua média em relação ao período anterior a LRF, entre eles: Aparecida de Goiânia (-30,75%), Diadema (-20,54%), Mauá (-20,48%), Bauru (-11,93%) e outros mais. Nesse mesmo grupo a cidade que apresentava a maior média no período de 98-01 era Diadema com índice médio de 58,52%, conseguindo reduzi-lo para valores de cerca de 46%.

O terceiro grupo, formado por municípios com população entre 50.000 e 300.000 habitantes conta com uma amostra de 266 municípios, e de acordo com a análise estatística apresentada no quadro 3, ocorreu nesse grupo uma certa estagnação da média, sendo a mesma a mais elevada para o período 98-01, cerca de 43,20%. Essa faixa, apesar de apresentar uma considerável queda no desvio padrão, sugerindo novamente a hipótese de convergência, possui um intervalo entre mínimo e máximo elevado – perdendo apenas para os municípios do grupo 4 – cerca de 55p.p para o primeiro período, tendo a diferença reduzida a 33p.p. no segundo período.

Encontramos nessa faixa, para o período anterior a LRF, apenas seis²⁹ municípios que ultrapassavam o limite imposto de 60%³⁰, tendo os mesmos se adequados às novas regras vigentes, pois não registramos em nossa amostra nenhum município que desobedecia a LRF nesse quesito no segundo período.

Da nossa amostra de municípios, encontramos nessa faixa 266, dos quais 127, ou 47,74% obtiveram entre os períodos estudados uma redução do índice de gasto com pessoal/RCL, com destaque para municípios como Cruz das Almas – BA – com a maior redução em termos percentuais (passou de 63,06% em 98-01 para 39,18% em 02-05 - a cidade de Itu-SP, com redução de 27,11% de sua média; Macaé-RJ (-22,01%); Cotia-SP (-

²⁸ O município de Santos apresentava em 2005 o maior gasto per capita com despesa de pessoal no grupo 2, cerca de R\$ 873,08.

²⁹ São eles: Jaru-RO, Cruz das Almas – BA, Itacoatiara – AM, Viamão – RS, Embu-Guaçu – SP e Surubim – PE.

³⁰ Lembrando que estamos tratando de média de gasto total com pessoal para 2 períodos, compreendendo quatro anos cada período.

21,61%) e Paulínia-SP (-20,61%). Por outro lado, observamos um desempenho negativo de alguns municípios que elevaram consideravelmente suas despesas com o funcionalismo, dentre eles destacamos as cidades de Picos-PI, com crescimento de 204% da sua taxa média – elevando de 12,39% para 37,72% - o município de Corumbá-MS (136,18%); Paranavaí-PR (75,88%); Sete Lagoas-MG (75,75%); Vilhena –RO (66,14%); Governador Valadares-MG (58,16%); os demais apresentaram taxas de crescimento inferiores a 50%.

Paulínia-SP destaca-se, ainda nesse grupo por apresentar o maior gasto per capita com despesa de pessoal em 2005 – cerca de R\$ 3.232,72 – juntamente com os municípios de Macaé – RJ (R\$ 1.549,26) e São Caetano do Sul – SP (1.388,80), sendo que nenhum deles ultrapassa 40% a relação despesa total com pessoal e encargos/RCL para 2005.

O ultimo grupo a ser analisado é composto por 87,65% dos municípios da amostra estudada, compõem ainda a maioria dos municípios brasileiros, contendo até 50.000 habitantes, refletem exatamente a nossa hipótese. Foi o único grupo que apresentou uma taxa de crescimento negativa (-1,94%) da média entre os dois períodos – caiu de 41,72% para 40,91% - causados principalmente pelo enquadramento das cidades aos limites propostos pela LRF. Na média do primeiro período – 1998 a 2001 – apenas 33 municípios estavam acima dos 60% de despesa total com pessoal sobre a receita corrente líquida, no segundo período esse numero cai para somente dois municípios, o que representa mais uma vez que o limite não estava em concordância com a realidade dos mesmos.

É o grupo que possui a maior discrepância entre a menor e a maior média, 83p.p no primeiro período e 129p.p no segundo período. Observamos, apesar da elevação do intervalo³¹, que ocorreu uma convergência dos valores médios, já que o desvio padrão caiu de 0,0772 para 0,0656, dos 2266 municípios, 1243 reduziram de um período para outro a média de gasto com pessoal.

O quadro a seguir apresenta um resumo estatístico de todos os grupos analisados:

Análise estatística por faixa populacional

Medidas	mais de 1.000.000		mais de 300.000 e menos de 1.000.000		mais de 50.000 e menos de 300.000		menos de 50.000	
	antes	depois	antes	depois	antes	depois	antes	depois
Média	32,39%	41,95%	40,27%	43,74%	43,21%	43,51%	41,72%	40,91%
Erro padrão	0,0213	0,0218	0,0110	0,0080	0,0050	0,0030	0,0020	0,0010
Mediana	0,3194	0,4226	0,3950	0,4430	0,4290	0,4400	0,4160	0,4120
Desvio padrão	0,0737	0,0756	0,0730	0,0500	0,0770	0,0530	0,0770	0,0660
Variância	0,0054	0,0057	0,0050	0,0030	0,0060	0,0030	0,0060	0,0040
Curtose	-0,687	1,618	0,437	-0,939	1,050	0,252	2,254	22,734
Assimetria	0,4694	-1,0026	0,4830	-0,0130	-0,1490	-0,2370	0,4460	1,3090
Intervalo	0,2218	0,2799	0,3380	0,1840	0,5520	0,3340	0,8370	1,2900
Mínimo	0,2265	0,2426	0,2480	0,3540	0,1240	0,2440	0,1870	0,1100
Máximo	0,4483	0,5225	0,5850	0,5380	0,6760	0,5780	1,0230	1,4000
Soma	3,887	5,034	16,512	17,932	114,932	115,741	945,440	927,054
Contagem	12	12	41	41	266	266	2266	2266

Fonte: Elaboração própria e dados FINBRA - STN

Passaremos, neste momento, a adotar critérios regionais de classificação para acompanharmos o desempenho dos municípios nesse quesito, agrupando-os em seus respectivos estados (com exceção do estado do Amapá, por conter apenas um município em nossa amostra, bem como o Distrito Federal) e comparando os valores médios entre os dois períodos utilizados no critério acima.

O quadro que encontramos é o mesmo apresentado anteriormente, ocorrendo uma elevação da média de gasto total com pessoal/RCL apenas em municípios de sete estados, quais sejam: Paraíba, com a maior taxa de crescimento - 12,95% - passando de uma média de 39,90% para 45,07%; em segundo lugar o Rio Grande do Norte com uma taxa, elevada, de 11,14% (passou de 38,73% para 43,05%); em terceiro os municípios do estado de Minas Gerais com uma taxa de crescimento de 8,40% de sua média; sendo os demais Goiás (0,38%), Maranhão (8,23%), Mato Grosso do Sul (0,06%) e Alagoas (4,40%).

Como podemos observar apenas quatro estados apresentaram uma taxa de crescimento da média expressiva, sendo que os demais estados acompanharam a tendência de queda da média. Porém, essa queda foi representativa apenas em 3 estados, sendo os municípios do estado do Amazonas, que apresentava no período 98-01 a média mais elevada de 51,35% caindo para 42,70% no segundo período, sendo, ainda, o estado que apresentou a maior queda da média, seguindo a hipótese de enquadramento; os demais estados são: Rio Grande do Sul (-9,97%) – sendo 42,68% no primeiro período e 38,43% no

³¹ Causada principalmente pela média elevada do município de Vargem Alegre – MG, que em 2005 apresentou um índice

segundo; e Tocantins (-9,00%) – caindo de 40,18% para 36,57%. Os demais estados praticamente mantiveram a média.

A idéia de convergência dos municípios em torno da média é mais elucidativa, pois apenas os estado de Minas Gerais não apresentou essa tendência, mantendo praticamente igual o seu desvio padrão (0,068), os demais estados seguiram essa convergência, sendo a mais significativa a do estado do Amazonas, o qual apresentava um desvio de 0,143 (sendo o maior desvio para o primeiro período) e decaiu para 0,056.

Para o período posterior a publicação da LRF, notamos que as maiores médias estavam nos municípios de Roraima (48,19%), Pernambuco (46,72%) e Acre (45,64%); enquanto as menores médias se encontravam em Tocantins (36,57%), Piauí (36,59%) e Mato Grosso (37,41%). A seguir é apresentado um quadro resumo para as médias e desvios padrão.

Quadro resumo da média e desvio padrão por estado.

Estado	Gasto com pessoa/RCL		Período	
	1998 - 2001	2002 - 2005	1998 - 2001	2002 - 2005
Acre	48,2%	45,6%	0,078	0,039
Alagoas	39,9%	41,6%	0,075	0,064
Amazonas	51,4%	42,7%	0,144	0,056
Bahia	39,0%	38,2%	0,083	0,058
Ceará	40,3%	39,7%	0,082	0,058
Espírito Santo	45,4%	43,0%	0,065	0,049
Goias	41,0%	41,1%	0,089	0,060
Maranhão	35,1%	38,0%	0,061	0,058
Minas Gerais	40,3%	43,6%	0,068	0,069
Mato Grosso do Sul	38,2%	38,2%	0,079	0,048
Mato Grosso	39,1%	37,4%	0,080	0,058
Pará	41,7%	41,0%	0,082	0,047
Paraíba	39,9%	45,1%	0,072	0,063
Pernambuco	47,2%	46,7%	0,081	0,058
Piauí	36,8%	36,6%	0,090	0,065
Paraná	41,7%	39,3%	0,074	0,060
Rio de Janeiro	46,5%	44,4%	0,086	0,074
Rio Grande do Norte	38,7%	43,1%	0,075	0,058
Rondônia	47,2%	44,9%	0,084	0,034
Roraima	49,0%	48,2%	0,137	0,017
Rio Grande do Sul	42,7%	38,4%	0,070	0,060
Santa Catarina	41,0%	39,6%	0,061	0,051
Sergipe	45,8%	45,3%	0,091	0,059
São Paulo	44,1%	43,2%	0,066	0,051
Tocantins	40,2%	36,6%	0,093	0,061

Fonte: Elaboração própria e FINBRA - STN

Dívida Consolidada Líquida

Apesar da resolução nº 20 de senado federal ter fixado apenas para o ano de 2005 para cumprimento das exigências relativas ao limite imposto pela LRF (menor que 1,2 da RCL) para a dívida consolidada líquida dividida pela receita corrente líquida - DCL/RCL - iremos estudá-la por apresentar de uma forma abrangente as condições financeiras dos municípios brasileiros e a adaptabilidade desse limite diante das condições apresentadas. Por isso, ao contrário do indicador anterior, utilizaremos nesse caso o universo dos municípios para estudo³², já que o mesmo não visa o possível enquadramento perante a LRF dos mesmos.

No período anterior a elaboração da LRF, uma quantidade inferior a 1% (0,76%) dos municípios se encontrava acima do limite de 1,2 da DCL/RCL, sendo que quase 93% desses municípios se encontravam nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste. É importante ressaltar que na média do período 94,71% dos municípios estava com seu índice inferior a metade do limite proposto, ou seja, 0,6, tendo ainda alguns municípios apresentado índice negativo e inferiores 0,1.

Quanto a concentração da dívida, segundo estudo do IPEA³³, os municípios que apresentavam um índice superior a 1,2 absorvia cerca de 48,57% de todo o agregado da dívida consolidada, sendo que os 94,71% dos municípios que estavam abaixo de 0,6 da DCL/RCL concentrava 29,04% a dívida agregada dos municípios.³⁴

O que podemos concluir desse primeiro período é que o valor limite de 1,2 da DCL/RCL estava muito além da situação apresentada por muitos municípios, e que essa mesma dívida no agregado encontrava-se extremamente concentrada em poucos municípios, dando a impressão de que esse limite foi proposto para atender a tal faixa, não sendo considerado novamente, como ocorre com a relação de despesa total com pessoal/RCL, a heterogeneidade dos municípios brasileiros.

Para o período posterior à elaboração da LRF, observamos que na média do período apenas 0,17% dos municípios estavam com índice superior a 1,2 – passou de 40 municípios para 12, ou seja, ocorreu uma diminuição da quantidade de municípios que teoricamente

³² Lembrando que é acrescentado no conceito de Dívida Consolidada os valores referentes aos precatórios a partir de 2002.

³³ Estudo do IPEA: FIORAVANTE D. G.; et alli. Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento.

³⁴ Os municípios que possuem sua relação DCL/RCL entre 0,6 e 1,2 concentravam 22,39% da dívida agregada.

estariam “desrespeitando” a LRF, porém o que é interessante anotar, é que ocorreu concomitante a essa diminuição uma elevação da concentração da dívida nessa faixa – passaram a concentrar cerca 61,85% de toda a dívida agregada – enquanto que no lado oposto – municípios com índice inferior 0,2 – diminuiu sua concentração de 4,27% para 1,63% do agregado, apesar da elevação da quantidade de cidades nessa faixa.

No resumo final desse período, observamos que ocorreu uma queda da relação DCL/RCL na maioria dos municípios, ocorrendo ainda uma crescente concentração da dívida consolidada líquida em poucos municípios, ou seja, a maioria absoluta dos municípios estava com sua DCL/RCL muito abaixo até mesmo da metade do limite (sendo até em algumas ocasiões credores) enquanto que apenas alguns se encontram sobreendividados, concentrando mais da metade de toda a dívida consolidada total.

Acreditamos, portanto, que a LRF nesse sentido vem cumprido seu propósito, porém tal afirmação só poderá realmente ser totalmente validada com estudos posteriores, ou seja, quando a lei passar a valer definitivamente pra o conjunto dos municípios brasileiros. Segundo o mesmo estudo do IPEA, tal fato deve-se principalmente a elevação da carga tributária, o que leva a crer que a LRF teve impacto no esforço fiscal próprio dos municípios, questionando ainda se tal elevação encontra correspondência no aumento do bem estar e serviços oferecidos aos contribuintes.

Capítulo 4 – Impacto nos dispêndios sociais

Conforme constatamos no capítulo anterior, usar tão somente a análise de despesa com pessoal para verificar a efetividade da LRF não é o suficiente, sendo necessária uma exploração maior dos dados. Sendo este, portanto, o objetivo último desse estudo, acompanharemos a seguir uma apreciação consistente de alguns itens das despesas municipais que influenciam indireta ou diretamente o bem estar do contribuinte, ou seja, nos concentraremos nas despesas segmentadas por função e designadas como dispêndio em área social, na qual incluímos os gastos com educação e cultura; saúde e saneamento; e por fim assistência social e previdência, os quais representam os maiores gastos municipais e os mais dependentes de repasses de outros entes da federação, como por exemplo, as transferências do FUNDEF e SUS. Pretendemos avaliar se ocorreu devido a vigência da LRF algum impacto neste quesito, utilizando dados médios entre dois períodos, que diferentemente da maneira a qual dividimos no capítulo anterior, iremos empregar para o período anterior a LRF os anos de 1998 a 2000 e para o período posterior os anos de 2001 a 2005.

O quadro a seguir proporciona uma idéia inicial do dispêndio total dos 2585 municípios da nossa amostra em gasto social, advertindo novamente que os dados se encontram deflacionados, evitando assim uma análise errônea dos dados:

Despesas Sociais	
Ano	Valor Total (mil Reais)
1998	63.438.530
1999	59.238.442
2000	60.509.821
2001	62.044.113
2002	57.673.992
2003	59.713.166
2004	60.692.285
2005	67.223.715

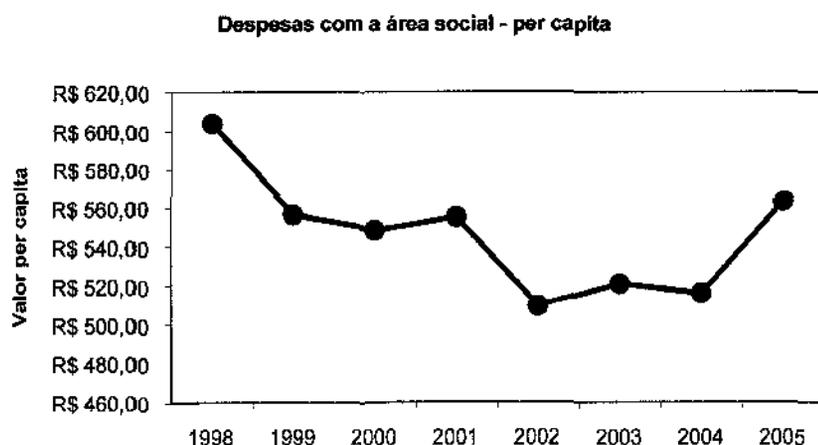
Fonte: Elaboração própria e FIMBRA

Nota: inclui: Educação, Cultura, Saúde, Saneamento, Assist. e Previdência Social

Conforme podemos constatar pelo quadro ocorreu uma queda significativa do que chamamos de dispêndio na área social do ano de 1998 para 1999, da ordem de 6,62%, apresentando uma leve recuperação até o ano de 2001 em valores absolutos, porém não recuperando os valores alcançados no ano de 1998 (fato que somente irá ocorrer em 2005,

quando o valor total atinge R\$ 67.223.715.323,87). Em 2002 uma nova queda de 7,04% reduziu o somatório do dispêndio social de R\$ 62.044.113.184,40 para R\$ 57.673.992.232,00 e posteriormente uma nova recuperação.

Porém não podemos levar em consideração a avaliação dos dados de maneira absoluta, devemos, portanto avaliar a variação real per capita desse componente da despesa para cada ano, o que não quer dizer de imediato que a questão populacional possui uma relação de causalidade com a lei.



Através do gráfico de evolução do dispêndio per capita, notamos que se repete a tendência de queda observada anteriormente, porém, o valor de R\$603,30 per capita em 1998, não será retomado em nossa série de dados, atingindo seu menor valor no ano de 2002 – R\$ 509,65. Apesar de uma boa recuperação, o valor de 2005 está próximo de R\$ 563,40, ou seja, ainda bem inferior ao apresentado em 1998.

Para compreendermos um pouco melhor essa tendência de queda observada em nossa amostra, iremos subdividir os gastos sociais em três categorias, a saber: 1) Educação e cultura; 2) Saúde e Saneamento; e 3) Assistência social e Previdência. O resultado encontrado é apresentado seguir:

Gastos por função econômica

Ano	Educação e Cultura	Saúde e Saneamento	Assistência e Previdência	Educação e Cultura	Saúde e Saneamento	Assistência e Previdência
	Valores em mil reais			Valores per capita		
1998	28.273.129	23.919.851	11.245.551	269	227	107
1999	26.414.393	22.532.829	10.291.221	248	211	97
2000	26.335.415	23.682.462	10.491.943	239	215	95
2001	27.322.323	23.809.437	10.912.353	245	213	98
2002	24.612.633	24.541.098	8.520.262	218	217	75
2003	25.464.063	25.418.585	8.830.518	222	222	77
2004	25.148.028	25.793.833	9.750.424	214	219	83
2005	28.002.104	28.983.820	10.237.792	235	243	86

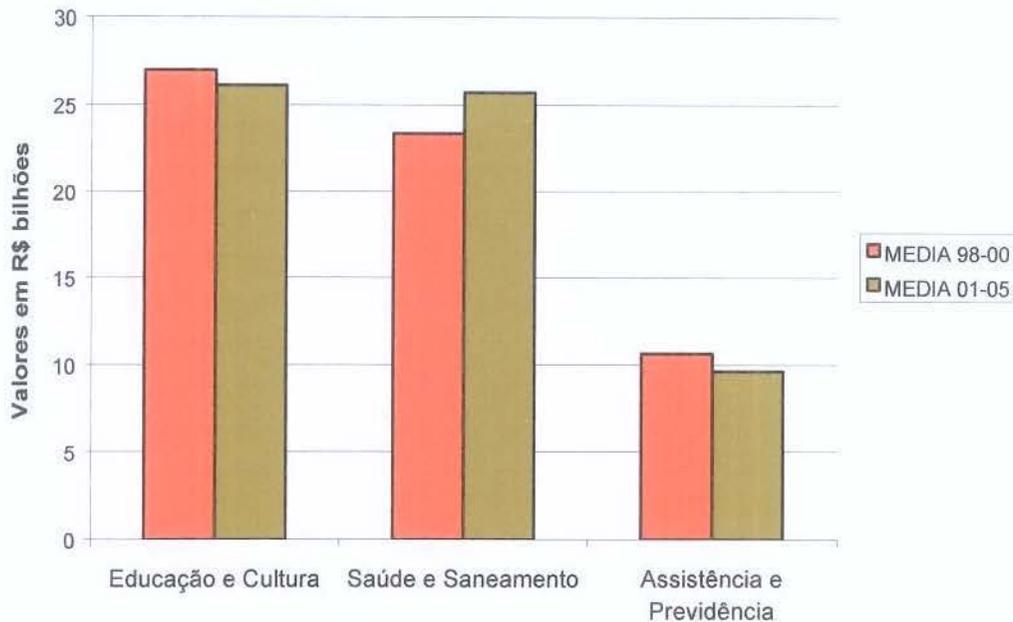
Fonte: Elaboração própria e FIMBRA - STN

Todas as três categorias experimentaram em 1999 uma queda de seus valores e com exceção do quesito Saúde e Saneamento – que obteve uma expansão contínua de seus valores a partir de 2000 – as outras duas categorias seguiram a mesma tendência do resultado dos valores agregados, ou seja, impetraram uma leve reação até o ano de 2001, observando uma significativa queda em 2002, e posteriormente uma nova reação, porém não recuperando os valores dantes alcançados.

A mesma conclusão podemos retirar quanto à evolução per capita, com a exceção de que a evolução positiva, observada anteriormente, do gasto com saúde e saneamento ficou na maioria dos anos, abaixo da evolução populacional, o que pode ser um forte indicador de que o dispêndio nessa área não vem acompanhando o aumento das necessidades da população dos municípios brasileiros, o mesmo ocorrendo com a área de educação e assistência social.

Se utilizarmos a média dos valores para os dois períodos estudados, ou seja, anterior e posterior a LRF, veremos que somente o item Saúde e Saneamento apresenta uma elevação de seus valores absolutos.

Despesa por função - Valores Médios



A conclusão que podemos chegar é a de que a LRF não proporcionou aos municípios uma melhora significativa de seus dispêndios na área social, tão pouco podemos afirmar que a mesma fora maléfica aos municípios, já que a queda apresentada pelas despesas em Educação e Cultura e Assistência e Previdência não foram assim tão relevantes para se chegar à conclusão de que há uma correlação forte o suficiente para com a LRF. De qualquer modo, para um melhor detalhamento de nossa análise, estudaremos a seguir os mesmos itens, porém subdivididos por faixa populacional e sua localidade, fazendo assim uma análise descritiva do desempenho dos municípios brasileiros no período anterior e posterior a LRF.

Despesa orçamentária municipal na área social por faixa populacional

Seguiremos a mesma subdivisão adotada no capítulo anterior para as faixas populacionais, por considerá-la mais conveniente e também por ser a mesma adotada pela Secretária do Tesouro Nacional em seus estudos, estudaremos, ainda, de forma separada os componentes dos gastos com área social.

Na função educação e cultura, a única faixa populacional que apresentou uma melhora na média comparativa entre os dois períodos foi a dos municípios com população

superior a 1.000.000 de habitantes – passando de R\$ 7.485.424.012,97 no primeiro período para R\$ 7.807.764.535,93, tendo as demais faixas seus valores declinaram.

Dos 12 municípios que compõem essa faixa, sete apresentaram uma sensível melhora no seu dispêndio com educação e cultura no período posterior a LRF, destacando a cidade de Goiânia-GO que elevou seu gasto de R\$ 192.887.692,50 para R\$ 238.338.025,40, ou seja, 23,60%; as cidades de Recife-PE e Fortaleza-CE que elevaram 17,9% e 15,6% respectivamente seus gastos e também a cidade de São Paulo que apresentou uma melhora de 15,1% - passando de R\$ 2.703.638.334,60 em 98-00 para R\$ 3.112.753.472,66 em 01-05.³⁵

Os municípios que declinaram seus gastos foram: Guarulhos-SP (-1,7%), Rio de Janeiro – RJ³⁶ (-5%) – passando de R\$ 1.888.412.302,88 para R\$ 1.793.139.252,65 – Belo Horizonte-MG (-10,7%), Curitiba-PR (-14%) e Belém-PA (-24,2%).

Na segunda faixa populacional registramos uma queda de 6,31% da média entre os dois períodos, passando os valores agregados de R\$ 4.593.993.870,62 para R\$ 4.304.303.796,06. Sendo que dos 41 municípios que constituem a faixa entre 300.000 habitantes a 1.000.000, 26 apresentaram uma queda em suas despesas com educação e cultura com destaque para os municípios paulistas que registraram forte queda, sendo eles: Osasco, Mogi das Cruzes, São José do Rio Preto, Campinas, Piracicaba, Santos, Bauru, Mauá, Sorocaba, São Bernardo do Campo, Jundiaí, Diadema e Ribeirão Preto, sendo este o que apresentou a maior queda entre os municípios paulistas – 23,4% - entre os municípios brasileiros ficando atrás apenas de Uberlândia-MG (-24,8%), Londrina-PR (-25,6%) e Contagem-MG (-27,4%).

Na outra ponta da tabela destacamos os municípios Duque de Caxias-RJ que elevou seu gasto em 70,8% - passando de R\$ 113.689.371,97 para R\$ 194.157.546,74 e Aparecida de Goiânia-GO: 61,4%.

Na faixa populacional que contempla os municípios com mais de 50.000 habitantes e até 300.000 habitantes a queda do valor agregado não foi tão expressiva – 2,21% - passando de R\$ 7.086.345.113,76 para R\$ 6.929.919.563,97. As maiorias dos municípios

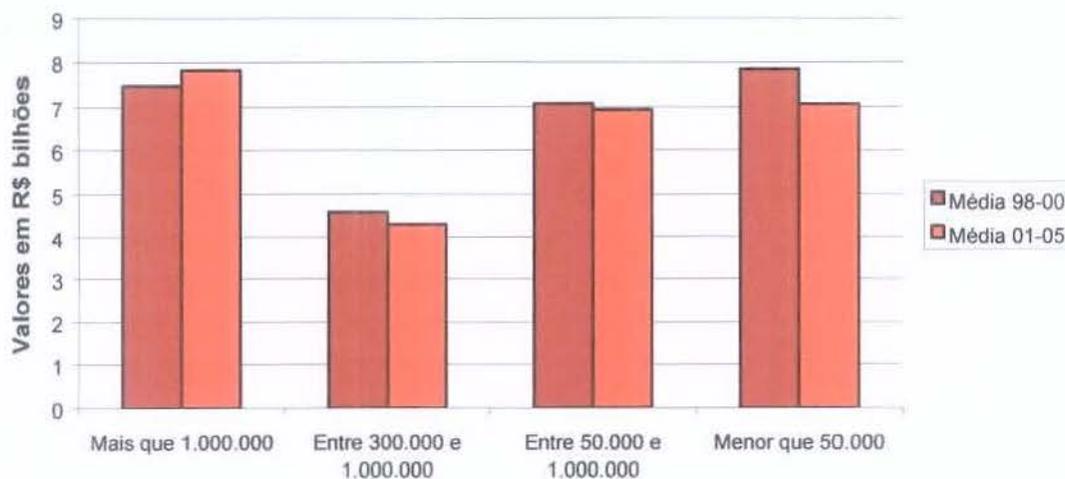
³⁵ Os demais municípios que elevaram seus gastos com educação e cultura foram: Salvador-Ba (14,2%); Manaus – AM (10,7%) e Porto Alegre – RS (2,9%).

praticamente mantiveram as despesas com educação e cultura, sendo que dos 266 municípios, 123 elevaram suas despesas com relevo para cinco municípios que dobraram seus gastos, sendo eles: Corumbá-MS (135,8%), Rio Verde-GO (110%), Coari-AM (108%), Parintins-AM (107,4%) e Macaé-RJ (102,1%) – que na média entre os dois períodos passou de R\$ 47.161.916,45 para R\$ 95.306.876,22.

Nessa faixa encontramos, ainda, municípios como Paulínia-SP e São Caetano do Sul que despendem mais de R\$1.000,00 per capita em Educação e Cultura (R\$ 1.964,19 e R\$ 1.051,57 respectivamente).

Os municípios com população inferior a 50.000 habitantes foram os que registraram a maior queda em termos percentuais, cerca de 9,87%, sendo que dos 2266 municípios, cerca de 1580 reduziram na média suas despesas nesse item e muitos outros apresentaram inconsistência em seus dados. O gráfico a seguir reproduz os resultados obtidos:

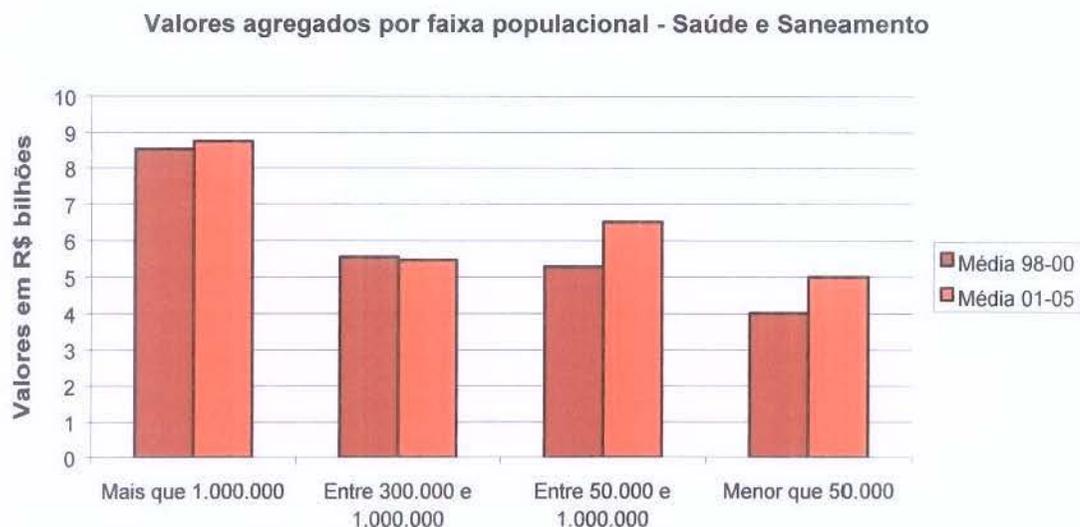
Valores agregados por faixa populacional - Educação e Cultura



Quanto às despesas relacionadas com a função saúde e saneamento, estas apresentaram, com exceção da faixa entre 300.000 e 1.000.000 habitantes, elevações significativas nas demais faixas populacionais, como podemos observar através do gráfico com os valores agregados. Lembrando que no geral as médias foram R\$ 23.378.380.476,46

³⁶ Em 1998 o Rio de Janeiro possuía o maior gasto per capita da faixa com educação e cultura (R\$ 427,31), porém apresentou uma forte queda do seu gasto per capita sendo ultrapassado por São Paulo que em 2005 registrava gasto per capita de R\$ 329,97.

para o período compreendido entre 1998 e 2000 e R\$ 25.709.354.582,74 – média de 2001 a 2005 – representando um aumento de 9,97%.



O menor acréscimo foi registrado pela faixa formada pelos municípios com mais de 1.000.000 de habitantes, passou de R\$ 8.532.974.803,41 para R\$8.744.000.334,85, ou seja, um acréscimo de apenas 2,47%. Porém, encontramos municípios que elevaram consideravelmente seus gastos com saúde e saneamento como é o caso de Fortaleza-CE (40,4%) – registrando para o segundo período um gasto total médio de R\$ 515.803.566,60. Além de Fortaleza, Recife-PE, Salvador-BA, São Paulo-SP, Manaus-AM e Belo Horizonte-MG tiveram uma ampliação de seus gastos superior a 10%, sendo que me São Paulo o valor saltou de R\$ 2.054.196.994,30 para R\$ 2.353.284.863,23 – cerca de 14,6%. O Rio de Janeiro-RJ apresentou uma pequena elevação de apenas 3,6% passando de R\$ 1.565.176.453,58 para R\$1.621.474.125,88. Os municípios que registraram perdas em despesas nessa função foram: Porto Alegre-RS (-23%) – que apesar de reduzir seus gastos com saúde de R\$ 1.245.400.115,79 para R\$ 958.903.486,82 continuou sendo o município com maior dispêndio per capita dessa faixa em 2005 com R\$ 661,02³⁷ - seguido por Curitiba-PR (-17,1%), Guarulhos-SP (-10,8%), Belém-PA (-7,1%) e Goiânia-GO (-6,9%).

Como já foi citado anteriormente, o grupo composto por municípios que possuem entre 300.000 e 1.000.000 de habitantes, foi a única que registrou uma queda de seu valor agregado, cerca de 1,54% (R\$ 5.543.541.944,07 para o primeiro período e R\$

5.457.906.960,48 para o segundo). Dos 41 municípios, 18 apresentaram quedas em seus gastos com saúde e saneamento, sendo que 14 deles se encontram na região sudeste (9 somente no estado de São Paulo). Obtiveram uma redução superior a 10% os municípios paulistas de Osasco, Jundiaí, São Bernardo do Campo, Bauru, Campina, Diadema, Piracicaba e Ribeirão Preto³⁸; mais os municípios de Contagem-MG, Cuiabá-MT, Natal-RN e Londrina-PR.

Em situação oposta encontramos três municípios que duplicaram seu dispêndio com saúde e saneamentos, caso de Campo Grande-MS (142,7%), Vila Velha-ES (129,8%) e Aparecida de Goiânia-GO (110,2%). E outros três municípios que elevaram em mais de 50%, sendo eles: Feira de Santana-BA (78,5%), São Luis-MA (70,8%) e Canoas-Rs (67,8%). Dos municípios paulistas que se encontram nessa faixa (14 no total) apenas Sorocaba³⁹ obteve um incremento significativo (46,2%), passando de uma média de R\$ 145.142.550,89 para R\$ 212.188.140,36.

A terceira faixa populacional registrou um expressivo incremento em seu gasto nesse quesito estudado, atingiu cerca de 23,18% com desempenho impressionante de alguns municípios, através do quadro abaixo podemos acompanhar um pouco desse desempenho:

<i>Bloco</i>	<i>Municípios</i>	<i>Freqüência</i>
-50%	1	0,4%
-20%	11	4,1%
0	38	14,3%
20%	59	22,2%
60%	92	34,6%
100%	38	14,3%
Mais de 100%	27	10,2%

Histograma da evolução dos gastos com saúde e saneamento entre 98-00 e 01-05

Como podemos observar 27 municípios dobraram seus gastos com saúde e saneamento com destaque para a cidade de Macapá-AP que passou de uma média de R\$ 2.195.979,90 para R\$ 31.665.202,08, Apucarana-PR (597,2%), Muriaé-MG (541,5%) e Alfenas-MG (473,3%). Dos 266 municípios da amostra nessa faixa populacional, apenas 50 (21 deles no estado de São Paulo) deles diminuíram seus gastos nesse quesito, sendo que poucos foram significativamente.

³⁷ Em 1998 esse valor chegava a R\$ 1.078,91 por habitante.

³⁸ Em 2005, apesar do declínio do dispêndio em saúde e saneamento, é o município com maior gasto per capita nesse quesito na faixa de 300.000 a 1.000.000 de habitantes - R\$ 519,85.

³⁹ Elevou seu gasto per capita em quase 89% de 1998 para 2005.

O último grupo dos municípios da amostra foi o que apresentou a maior taxa em termos percentuais de um período para outro – cerca de 24,41%, o resultado encontrado é resumido no quadro abaixo:

<i>Bloco</i>	<i>Municípios</i>	<i>Frequência</i>
-50%	8	0,4%
-20%	69	3,0%
0	280	12,4%
20%	504	22,2%
60%	806	35,6%
100%	362	16,0%
Mais de 100%	237	10,5%

Histograma da evolução dos gastos com saúde e saneamento entre 98-00 e 01-05

Observamos que menos de 16% dos municípios reduziram seu gasto com Saúde e Saneamento, demonstrando que nessa faixa populacional com municípios compostos com menos de 50.000 habitantes os gastos nesse quesito obtiveram melhorias na maioria dos municípios brasileiros.

Passando para a função Assistência social e previdência, observamos através do quadro abaixo que em todas as faixas populacionais ocorreu uma redução do valor gasto nesse item:

Evolução do gastos com Assistência Social e Previdência (R\$ mil)

Faixa Populacional	Média 1998 - 2000	Média 2001 - 2005	%
<i>Mais que 1.000.000</i>	R\$ 5.488.318	R\$ 5.010.501	-8,7%
<i>Entre 300.000 e 1.000.000</i>	R\$ 1.754.635	R\$ 1.544.637	-12,0%
<i>Entre 50.000 e 1.000.000</i>	R\$ 1.834.461	R\$ 1.642.483	-10,5%
<i>Menor que 50.000</i>	R\$ 1.598.825	R\$ 1.452.650	-9,1%

Fonte: Elaboração própria e FINBRA - STN

Em todas as faixas populacionais, a queda acompanhou os mesmos 9,61% que representou a redução do valor total do dispêndio em assistência social e previdência, ou seja, ocorreu de maneira generalizada.

Para um melhor detalhamento sobre a análise populacional, subdividimos o último grupo, formado por municípios com população inferior a 50.000 habitantes em 3: a) municípios com população entre 20.000 e 50.000 habitantes; b) municípios com população entre 5.000 e 20.000 habitantes e c) municípios com população inferior a 5.000 habitantes.

Os valores foram colocados em base 100 para o ano de 1998, os resultados encontrados não fogem da nossa conclusão, porém dão uma visão mais clara do que ocorre nos municípios menores.

Como demonstra a tabela a seguir o quesito saúde e saneamento acompanha o resultado encontrado nos municípios com dados agregados em até 50.000 habitantes. A diferença maior encontra-se em educação e cultura, no qual o grupo formado pelos menores municípios apresentou uma queda muito mais significativa do que nos demais, o mesmo ocorrendo com assistência e previdência.

Gastos em educação e cultura por faixa populacional (1998 = 100)

Grupo de municípios	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Menor que 50.000</i>	100	102	97	100	83	84	85	97
<i>Entre 20.000 e 50000</i>	100	118	102	105	89	92	93	106
<i>Entre 5.000 e 20.000</i>	100	92	97	99	81	82	84	96
<i>Menos que 5.000</i>	100	91	88	89	70	69	69	78

Fonte: Elaboração própria e FINBRA - STN

Gastos em saúde e saneamento por faixa populacional (1998 = 100)

Grupo de municípios	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Menor que 50.000</i>	100	97	102	108	119	120	126	146
<i>Entre 20.000 e 50000</i>	100	104	102	107	117	120	125	142
<i>Entre 5.000 e 20.000</i>	100	92	101	108	119	120	126	148
<i>Menos que 5.000</i>	100	91	102	109	121	122	134	155

Fonte: Elaboração própria e FINBRA - STN

Gastos em assistência e previdência social por faixa populacional (1998 = 100)

Grupo de municípios	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Menor que 50.000</i>	100	95	94	94	85	84	84	91
<i>Entre 20.000 e 50000</i>	100	100	95	96	84	86	85	92
<i>Entre 5.000 e 20.000</i>	100	94	100	99	91	89	89	97
<i>Menos que 5.000</i>	100	79	75	71	68	65	65	71

Fonte: Elaboração própria e FINBRA - STN

Despesa orçamentária municipal na área social por região

Agrupamos os municípios nessa seção de acordo com sua localização geográfica e estudaremos a seguir cada função da despesa que compõe o item da área social, retirando novamente a média para cada período (1998 – 2000: Anterior a LRF; e 2001-2005: Posterior a LRF).

O primeiro item a ser estudado é dispêndio com educação e cultura, o qual agrupando os municípios de acordo com suas regiões geográficas chegamos ao seguinte quadro:

Evolução dos gastos com educação e cultura (Em R\$ mil)

Região	MÉDIA 98-00	MÉDIA 01-05	%
<i>Norte</i>	R\$ 965.264	R\$ 1.041.491	7,9%
<i>Nordeste</i>	R\$ 3.510.522	R\$ 3.841.889	9,4%
<i>Sudeste</i>	R\$ 15.783.412	R\$ 14.842.961	-6,0%
<i>Sul</i>	R\$ 5.453.961	R\$ 4.969.981	-8,9%
<i>Centro-Oeste</i>	R\$ 1.294.486	R\$ 1.413.508	9,2%

Fonte: Elaboração própria e FINBRA - STN

A despeito do valor total desse quesito ter caído 3,32%, na média, observamos que em algumas regiões o desempenho foi surpreendente como é o caso das regiões norte, nordeste e centro-oeste.

No caso da região norte apenas o somatório de municípios dois estados reduziram os seus dispêndios, quais sejam, Pará e Tocantins, esse último registrando uma queda de 25,8% - passando de R\$ 110.799.082,93 para R\$ 2.192.558,26 em valores agregados. As maiores elevações ficaram por conta dos municípios dos estados do Amapá (37,52%), Rondônia (24,36%), Roraima (20,94%), Amazonas (20,50%) e Acre (19,91%).

Na região nordeste todos os estados, com exceção da Paraíba (-1,89%), anotaram um incremento do seu dispêndio em educação e cultura, com destaque para o Maranhão (21,16%) e Pernambuco (18,64%)⁴⁰. A região foi a que apresentou o maior incremento entre as regiões brasileiras.

A região centro-oeste (com exceção do Distrito Federal) que obteve um incremento de 9,2% entre o período anterior a LRF e ao posterior da mesma, o segundo melhor desempenho entre as regiões, tem o destaque dos municípios do estado de Goiás, o qual observou uma elevação de cerca de 19%, seguido dos municípios do estado do Mato Grosso do Sul com taxa de crescimento de suas despesas com educação e cultura de 8,48%. O estado de Mato Grosso, ao contrário dos outros estados da mesma região, registrou uma queda seus gastos nesse quesito, passando de R\$ 362.099.243,29 para R\$ 342.947.785,50 – redução de 5,3%.

Na região sul, todos os estados apresentaram uma queda dos recursos destinados à educação e cultura, no agregado o valor caiu 8,9% - a maior queda em termos percentuais, o principal estado responsável é o Paraná que anotou uma redução de pouco mais de 13%,

⁴⁰ Os demais estados da região nordeste apresentaram os seguintes resultados: Piauí (1,72%), Ceará (11,54%), Rio Grande do Norte (12,05%), Alagoas (1,14%), Sergipe (9,36%) e Bahia (4,38%).

sendo que 90% dos municípios da amostra do estado apontaram essa queda. Rio Grande do Sul e Santa Catarina registraram -6,6% e -5,4% respectivamente.

Na região Sudeste⁴¹, todos os estados apresentaram, no valor agregado de seus municípios, um declínio em inversão nesse item, a exceção é o estado do Rio de Janeiro que praticamente manteve o nível de recursos.

O estado de Minas Gerais foi o que apresentou a maior retração – no geral do Brasil fica atrás somente de Tocantins – cerca de 20,7%, reduzindo em R\$ 704.610.749,55 no somatório dos municípios os recursos destinados para educação e cultura. Dos 428 municípios que compõe a amostra de dados do estado 374 acompanharam o resultado geral do estado de redução do valor médio entre os dois períodos.

Os municípios do estado de São Paulo apresentaram uma sensível queda, cerca de 2,25%, onde 76% dos municípios apresentaram queda na média, dos dez maiores municípios⁴² do estado apenas a capital (15,1%) e Santo André não seguiram a tendência do estado.

Passando para a área da Saúde e Saneamento, podemos construir o seguinte quadro, no qual agregamos novamente os municípios de acordo com suas regiões:

Região	MÉDIA 98-00	MÉDIA 01-05	%
<i>Norte</i>	R\$ 885.059	R\$ 999.191	12,9%
<i>Nordeste</i>	R\$ 2.919.213	R\$ 3.665.362	25,6%
<i>Sudeste</i>	R\$ 13.761.503	R\$ 14.708.320	6,9%
<i>Sul</i>	R\$ 4.521.821	R\$ 4.803.536	6,2%
<i>Centro-Oeste</i>	R\$ 1.290.785	R\$ 1.532.946	18,8%

Fonte: Elaboração própria e FINBRA - STN

A primeira conclusão que podemos retirar do quadro é de que nenhuma região apresentou resultados negativos, porém devemos, novamente, destacar as regiões do norte, nordeste e centro-oeste que apresentaram evoluções bastante significativas. Com exceção dos estados do Acre e Rio Grande do Sul todos os estados registraram taxas positivas de crescimento da média de gasto em saúde e saneamento entre o período pré-LRF e posterior a LRF.

⁴¹ Os municípios capixabas apresentaram de uma maneira agregada uma redução de 13,8%.

⁴² Segundo o censo de 2000, são os que seguem: São Paulo, Guarulhos, Campinas, São Bernardo do Campo, Osasco, Santo André, Ribeirão Preto, Sorocaba, Santos e Mauá.

No nordeste, com a maior evolução entre as regiões, podemos destacar os municípios do estado Paraíba (81,19%), Sergipe (51,39%), Maranhão (46,80%), Bahia (36,09%) e Ceará (33,46%).

Nas regiões Centro-Oeste e Norte destacamos os municípios dos estados de Mato Grosso do Sul – elevaram a média de R\$ 229.284.357,44 para R\$ 402.409.303,23 - e Roraima – 52,70%. Amapá, por conter em nossa amostra apenas a cidade de Macapá também anotou um extraordinário incremento de seu dispêndio nessa área, porém nada podemos aferir a respeito dos outros municípios do estado.

Na região sudeste a maior taxa de crescimento foi registrada pelos municípios do estado do Espírito Santo, cerca de 37,7%; seguido de Minas Gerais (11,43%), Rio de Janeiro (11,21%) e São Paulo (2,74%).

Na região Sul o estado do Paraná elevou sua média de R\$ 1.635.880.970,52 para R\$ 1.727.014.427,02 – cerca de 5,57%; e o estado de Santa Catarina passou de R\$ 772.218.241,80 (1998-2000) para R\$ 985.281.553,67 (2001-2005) - 27,59%.

O quadro a seguir apresenta o resultado encontrado em relação ao item assistência e previdência:

Região	MÉDIA 98-00	MÉDIA 01-05	%
<i>Norte</i>	R\$ 290.609	R\$ 247.020	-15,0%
<i>Nordeste</i>	R\$ 1.203.431	R\$ 1.079.928	-10,3%
<i>Sudeste</i>	R\$ 7.101.396	R\$ 6.328.199	-10,9%
<i>Sul</i>	R\$ 1.715.690	R\$ 1.555.563	-9,3%
<i>Centro-Oeste</i>	R\$ 365.113	R\$ 439.560	20,4%

Fonte: Elaboração própria e FINBRA - STN

De uma maneira inversa a encontrada no item anterior, as regiões de uma maneira geral apresentaram uma tendência a redução dos valores gastos com a função assistência e previdência social, a exceção é a região do Centro-Oeste brasileiro que registrou uma elevação de 20,4%. As demais regiões seguiram a média encontrada com todos os municípios brasileiros. O que é importante ressaltar é que novamente os municípios do estado do Mato Grosso do Sul obtiveram uma forte elevação – cerca de 60,22%. Os dados dos demais estados são apresentados no quadro a seguir:

Evolução dos gastos com assistência e previdência por estado

Estado	MÉDIA 98-00	MÉDIA 01-05	%
<i>Rondônia</i>	R\$ 8.140.243	R\$ 11.834.036	45,4%
<i>Acre</i>	R\$ 15.674.327	R\$ 17.522.967	11,8%
<i>Amazonas</i>	R\$ 90.582.111	R\$ 101.497.099	12,1%
<i>Roraima</i>	R\$ 6.802.830	R\$ 10.627.802	56,2%
<i>Pará</i>	R\$ 115.520.857	R\$ 71.100.405	-38,5%
<i>Amapá</i>	R\$ 11.121.006	R\$ 13.638.977	22,6%
<i>Tocantins</i>	R\$ 42.767.846	R\$ 20.798.710	-51,4%
<i>Maranhão</i>	R\$ 57.873.802	R\$ 74.354.416	28,5%
<i>Piauí</i>	R\$ 38.396.509	R\$ 53.786.326	40,1%
<i>Ceará</i>	R\$ 220.658.205	R\$ 196.877.446	-10,8%
<i>Rio Grande do Norte</i>	R\$ 97.341.244	R\$ 115.689.417	18,9%
<i>Paraíba</i>	R\$ 36.081.898	R\$ 35.667.953	-1,2%
<i>Pernambuco</i>	R\$ 334.202.420	R\$ 211.810.239	-36,6%
<i>Alagoas</i>	R\$ 54.277.709	R\$ 70.526.661	29,9%
<i>Sergipe</i>	R\$ 14.781.900	R\$ 11.218.908	-24,1%
<i>Bahia</i>	R\$ 349.816.898	R\$ 309.996.159	-11,4%
<i>Minas Gerais</i>	R\$ 693.941.760	R\$ 793.059.254	14,3%
<i>Espírito Santo</i>	R\$ 99.504.836	R\$ 111.372.569	11,9%
<i>Rio de Janeiro</i>	R\$ 1.774.010.416	R\$ 1.720.471.870	-3,0%
<i>São Paulo</i>	R\$ 4.533.938.917	R\$ 3.703.295.789	-18,3%
<i>Paraná</i>	R\$ 690.616.430	R\$ 597.733.435	-13,5%
<i>Santa Catarina</i>	R\$ 245.364.155	R\$ 251.578.434	2,5%
<i>Rio Grande do Sul</i>	R\$ 779.708.947	R\$ 706.251.185	-9,4%
<i>Mato Grosso do Sul</i>	R\$ 73.588.462	R\$ 117.905.390	60,2%
<i>Mato Grosso</i>	R\$ 54.053.320	R\$ 65.676.573	21,5%
<i>Goiás</i>	R\$ 237.471.408	R\$ 255.977.604	7,8%

Fonte: Elaboração própria e FINBRA - STN

Como podemos notar o estado do Tocantins apresentou maior redução entre os demais estados brasileiros, seguido de Pará e Pernambuco. O estado de São Paulo apresentou uma forte queda, chegando a 18,32%, cerca de 62,50 dos municípios paulistas seguiram essa tendência de redução do dispêndio em assistência social e previdência.

Na seqüência desse trabalho serão apresentadas algumas conclusões concernentes aos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal bem como sua efetividade em relação aos orçamentos públicos municipais.

Conclusão

Esse estudo procurou discutir um pouco dos impactos e resultados proporcionados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, para tanto, verificamos que na elaboração da mesma, buscou-se um aprofundamento de métodos e regras de experiências internacionais, tanto de países como de organismos multilaterais. Focamos o nosso objetivo desse trabalho no desempenho do orçamento público municipal, efetuando uma análise descritiva dos dados de suas finanças públicas entre dois períodos que se separam pela elaboração da lei complementar 101.

É uma questão indubitável de que a referida lei trouxe ao país uma mudança institucional jamais vista anteriormente na história político-administrativo do país, principalmente nos aspectos concernentes ao planejamento e gestão orçamentária, buscando sempre uma maior transparência no trato do dinheiro público, porém as mesmas não podem deixar de ser cumpridas e as penalidades aplicadas, bem como aprimoramentos devem ser constantemente estudados, para que equívocos e distorções sejam corrigidas.

Averiguamos no decorrer desse estudo que tais distorções existem, como é o caso dos limites impostos, tanto para o gasto total com pessoal como para o endividamento, já que a lei não considerou a extrema heterogeneidade existente entre os municípios brasileiros, ou seja, a lei provavelmente utilizou-se de critérios que focassem principalmente os municípios mais problemáticos e sobreendividados, ou em alguns casos se fez valer dos mesmos critérios utilizados para os estados, a prova disto é de que os limites se distanciam abissalmente da média de endividamento e gastos com pessoal anotada pelos municípios brasileiros antes e posteriormente à implementação da LRF.

No caso das despesas com pessoal, na qual a lei impõe um limite de 60% sobre sua RCL, observamos que o resultado foi uma convergência dos dados com uma tendência de elevação, ou seja, é altamente questionável a efetividade da lei em controlar o que talvez seja a maior despesa de um orçamento municipal, já que a despeito de ocorrer um enquadramento dos municípios que possuíam seu indicador elevado (principalmente acima de 60%), a mesma provocou um “efeito de manda” em outros municípios que elevaram seus gastos com esse tipo de despesa, quase se tornando um incentivo aos municípios que gastavam muito pouco a aumentarem seus dispêndios.

Porém, a prova mais concreta de que a lei em alguns pontos busca centrar seu foco em poucos municípios é o indicador DCL/RCL, já que o limite de 1,2 atinge apenas uma pequena parcela de municípios que concentram quase que a metade de toda a dívida no agregado, cerca de 67% dos municípios possuíam um índice abaixo de 0,2.

No período posterior a LRF verificamos que o número de municípios que “desrespeitavam” tal limite diminuiu, porém a dívida se tornou mais concentrada. A maioria dos municípios, também, apresentam uma queda do seu indicador, mas é extremamente valioso verificar se tal fato ocorreu através de uma elevação de arrecadação, já que tal modelo – de elevação contínua dos impostos – se mostra no longo prazo insustentável.

Apresentamos ainda no quarto capítulo uma análise descritiva dos dados referentes a despesas na área social para verificar se ocorreu por consequência da promulgação da LRF uma queda significativa de alguns itens essenciais ao bem estar do contribuinte.

Os resultados encontrados, debatendo um pouco com o estudo apresentado pela Confederação Nacional dos Municípios – o qual estabeleceu que existe uma associação negativa fraca, mas certa, entre os índices fiscal e social - são de que de uma maneira geral não ocorreram grandes modificações, pois constatamos uma elevação dos gastos em Saúde e saneamento e uma leve queda de itens como educação, cultura, assistência social e previdência seguida de uma recuperação já em 2005. Tal fato provavelmente tenha ocorrido, por serem essas despesas extremamente vinculadas à arrecadação e em alguns casos dependentes de transferências de outros entes da federação. A queda de alguns itens da função social pode, também, ser explicada por questões exógenas, não configurando uma relação com o cumprimento da lei.

Porém a lei, também, não proporcionou um incentivo para deslocamento de recursos para esse tipo de despesa que atinge diretamente o contribuinte, pelo contrário, muitas vezes ela versa muito mais sobre questões como pagamento de dívidas e controle de certos tipos de despesas, e deixa de abordar questões e funções importantes do orçamento público.

É notório de que na maioria dos municípios brasileiros as condições de educação e saúde são extremamente deficitárias, porém não podemos estabelecer aqui uma relação de nexos causal de tal situação com a vigência da LRF, já que são problemas que vem acompanhado o povo brasileiro a muito tempo, períodos anteriores a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal. São, portanto, por esses e outros motivos que não se pode deixar

de buscar sempre o aperfeiçoamento de regras que balizam a gestão pública, incluindo em seus escopos além do planejamento e da busca de *targets* apropriados, questões como o desenvolvimento e crescimento econômico, bem como a diminuição da desigualdade social que na maioria dos casos necessitam da intervenção estatal.

Bibliografia

- ALESINA, A.; HAUSMANN, R.; HOMMES, R.; STEIN, E. *Budget Institutions and Fiscal Performance In Latin America*. Inter-American Development Bank Working Papers, Working Papers Series 394,. Washington, D.C., 1999.
- ALESINA, A.; PEROTTI, R. *Budget Deficits and Budget Institutions*. NBER Working Paper Series, Working Paper 5556, Cambridge, MA, 1996.
- AFONSO, J. R., et al. *Municípios responsáveis*.
Cadernos IBAM 1. Comentários à Lei de responsabilidade fiscal. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.
- Cadernos IBAM 2. Impactos da LRF sobre a lei nº 4.320. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.
- EQUIPE TÉCNICA DA CNM (em colaboração com o prof. Dr. Luis Roque Klering da Escola de Administração da UFRGS). *Uma proposta para avaliar a gestão das prefeituras: o índice de responsabilidade fiscal, de gestão e social dos municípios (IRFGS)*.
- FIORAVANTE D. G.; et al. *Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento*. Brasília: IPEA, out. 2006. (Texto para discussão 1223).
- FMI. Code of Good Practices on Fiscal Transparency. Março, 2001.
- KHAIR, Amir Antônio. *Lei de responsabilidade fiscal: Guia de orientações para prefeituras*. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.
- KLERING, L. R. *Uma proposta para avaliar a gestão das prefeituras. O índice de responsabilidade fiscal, de gestão e social dos municípios*. Brasília: Confederação Nacional dos Municípios, 2006.
- Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2006.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, Orçamento e Gestão. *Cartilha de orientação sobre a lei de responsabilidade fiscal*.
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo & Debus, Ilvo. *Lei complementar nº 101/2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: Secretária do Tesouro Nacional.
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo. *Três anos da lei de responsabilidade fiscal*. Brasília, Secretária do Tesouro Nacional.
- NASCIMENTO, Sidnei Pereira. *Lei de Responsabilidade Fiscal, Reforma Tributária e Impactos na Guerra Fiscal: uma análise empírica para o Estado do Paraná*.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. da C. *Instituições orçamentárias: uma agenda para reformas pós Lei de Responsabilidade Fiscal*, In:Finanças Públicas - V Prêmio STN de Monografia. Brasília: Ministério da Fazenda, 2001.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. da C. *Dois Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: Uma Avaliação dos Resultados a Luz do Modelo do Fundo Comum*.

OLIVEIRA, Wéder. *Lei de responsabilidade fiscal: principais aspectos concernentes aos municípios*. Brasília, 2000.

PUTTOMATTI, Giulia da Cunha Fernandes. *Os dois anos de implementação da lei de responsabilidade fiscal no Brasil: avanços e desafios*. VII Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública.

RESOLUÇÃO Nº 20 DO SENADO FEDERAL, de 7 de novembro de 2003.

RESOLUÇÃO Nº 40 DO SENADO FEDERAL, de 20 de dezembro de 2001.

RESOLUÇÃO Nº 43 DO SENADO FEDERAL, de 21 de dezembro de 2001.

TOLEDO, F. C., ROSSI, S. C. *O processo orçamentário municipal à vista da lei de responsabilidade fiscal*.