

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): balanço preliminar e impactos sobre governos municipais.

Autoria: Wilson José de Araujo, Tiago Cacique de Moraes

Resumo:

A Lei de Responsabilidade Fiscal representa um marco na área fiscal no Brasil. Este trabalho tem por objetivo analisar os impactos iniciais sobre as finanças e a gestão fiscal dos municípios. Examina o contexto político-institucional da elaboração e aprovação da lei, indicando a formação de um certo consenso político, no país, em torno do ajuste fiscal. No texto são analisados os componentes de despesa de pessoal e com Câmaras de Vereadores dos municípios, como também o seu resultado primário. Foi observada também a obediência à LRF quanto a apresentação dos relatórios por ela estabelecidos. Os quadros demonstrativos da situação dos municípios foram elaborados com base nas informações disponíveis nos bancos de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com as informações populacionais do IBGE e agrupados por Estado, Região e classe populacional, abrangendo os exercícios de 2000 e 2001, dado que a lei é recente.

Introdução

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF completará, no próximo dia 4 de maio, três anos de vigência. Neste curto período, já é possível observar uma mudança no comportamento dos gestores das finanças públicas no Brasil, advinda de pressão da sociedade em fazer cumprir princípios de administração mais responsável da coisa pública. Como se sabe, a LRF foi introduzida em um contexto de aperfeiçoamento do marco fiscal brasileiro e de mudanças nas relações financeiras entre União e governos subnacionais ocorridas no país desde a Constituição de 1988.

Além das transferências de receitas e responsabilidades do governo federal para os outros níveis de governo, intensifica-se também, especialmente após a estabilização monetária em 1994, o processo de reordenamento das finanças públicas, através da reestruturação das contas dos Estados, com privatização ou extinção dos bancos públicos, a renegociação de suas dívidas que foram federalizadas e ainda, mudanças significativas nas regras relativas ao endividamento público, que levaram à sua maior restrição para todos os entes federativos.

A LRF pode ser vista, assim, como um ponto culminante deste processo na medida em que se funda nos princípios de equilíbrio fiscal, responsabilidade tributária e limite de gastos, permitindo maior racionalização e eficiência. As dimensões de responsabilização dos governantes através do planejamento e transparência de seus atos e omissões na área fiscal são, não só inovadores, mas também fundamentais para uma ordem democrática.

Cabe enfatizar que este processo de mudanças foi longo, gradual, amplamente negociado entre os atores políticos e certamente não está concluído: além de vários pontos ainda precários no caminho do ajuste fiscal, tais como os déficits crescentes das contas da previdência, também aumenta de forma exponencial o estoque da dívida pública, em decorrência da política monetária que insiste em manter elevadas taxas de juros, criando, paradoxalmente, enormes desafios para a efetivação de uma gestão fiscal responsável e para um crescimento econômico sustentável no país (LOUREIRO e ABRUCIO, 2002).

Apesar do pouco tempo decorrido entre a publicação da LRF e os primeiros resultados, já é possível fazer algumas observações, com base nos dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, agência à qual foi delegada a competência pela concentração e divulgação dos diversos relatórios previstos no texto legal.

O objetivo deste trabalho é mostrar os resultados preliminares da aplicação da LRF, nas finanças dos governos municipais, nos dois primeiros anos de vigência, 2000 e 2001, apontando os avanços dela decorrentes, como a redução do déficit público e a maior transparência das contas públicas. Pretendemos também indicar as dificuldades e principais críticas à sua implementação, seja pelos aspectos operacionais, considerando-se que nem todos os municípios são dotados de estrutura burocrática capacitada à elaboração dos relatórios previstos, seja pelo aspecto institucional, pois a adoção do novo padrão legal implica maior responsabilização de todos os agentes públicos, inclusive com punições, que vão de multas a perda de direitos políticos.

O trabalho está dividido em quatro partes. A primeira retoma o contexto histórico e institucional em que a LRF é elaborada e aprovada. Em seguida, apresentamos a metodologia utilizada para a análise. Na terceira parte, são mostrados os dados econômico-financeiros utilizados para o nosso estudo relativos ao impacto da LRF para as finanças municipais. Por último tecemos uma série de considerações à luz dos resultados dos dados coletados.

I - Contexto histórico e institucional

A LRF consolida o ciclo das principais mudanças nas finanças públicas ocorridas a partir dos anos oitenta, com a ocorrência da crise externa e a moratória de 1982, que levam à extinção da chamada Conta Movimento do Governo Federal junto ao Banco do Brasil e do Orçamento Monetário, ocorrendo também a criação da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, medidas essas que são neutralizadas pelo processo inflacionário.

Essas mudanças serão intensificadas durante a Era FHC, em que é implantado o Plano Real e, graças ao fortalecimento do Executivo Federal, são adotadas medidas como a renegociação das dívidas dos estados e municípios, que geraram novos padrões de relacionamento entre os entes da Federação e contribuíram para a criação de uma cultura de ajuste fiscal que será consolidada com a publicação da LRF¹.

As variáveis consideradas neste trabalho são, em primeiro lugar, o contexto político em que está inserida a aprovação da lei e em segundo, a situação externa que influencia significativamente o cenário econômico brasileiro. O primeiro aspecto refere-se à necessidade das reformas fiscais para manter a estabilidade monetária obtida com a implantação, em 1994, do Plano Real, cujo sucesso deu consistência aos argumentos da área econômica sobre a necessidade de um ajuste que permitisse a sustentação dos baixos níveis inflacionários.

Essa posição seria defendida pela ampla coalizão na qual se sustentava o governo, o que permitiu ao Executivo Federal negociar, em posição privilegiada, o ajuste fiscal dos outros componentes da Federação (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998; WEAVER e ROCKMAN, 1993). Tal ajuste não seria possível sem a renegociação das dívidas estaduais e também dos principais municípios, permitindo um fortalecimento ainda maior da União que, embora assumindo, mais uma vez, os passivos daqueles, institui, através da Lei 9496 de 1997, novo padrão para os acordos. Impõe exigências que obrigam os entes subnacionais a se comportarem dentro de rígidas normas de condução orçamentária, com o objetivo de gerar os superávits necessários ao pagamento dos contratos firmados.

Outras obrigações foram incluídas nesses acordos, tais como a privatização dos bancos públicos sob controle dos estados, alguns dos quais foram simplesmente liquidados, sendo que a mais importante e que se destaca do conjunto, foi a proibição de novos socorros e a possibilidade da retenção de transferências constitucionais.

Toda essa gama de medidas objetivando um efetivo ajuste fiscal teve larga cobertura da mídia, cuja frase padrão era e continua sendo “O Estado não pode gastar mais do que

aquilo que arrecada”, firmando uma cultura política de responsabilidade fiscal que vai se enraizando na opinião pública e na classe política (COUTO e ABRUCIO, 1999).

Ainda do ponto de vista institucional, o Senado, detentor do poder de deliberação sobre dívidas dos estados e municípios, em consonância com a cultura de restrição a novos endividamentos, publica, em julho de 1998, a Resolução 78, proibindo a emissão de novos títulos para governos já muito comprometidos com pagamentos de compromissos já firmados e delegando ao Banco Central a decisão de encaminhar ou não pedidos de autorização de endividamento de governos cujas contas não apresentassem superávits primários.

Dentro do mesmo espírito e atento às demandas da sociedade por maior transparência, em parte devido às fortes reações a casos como os escândalos dos títulos precatórios e dos “anões” do orçamento, em 14 de fevereiro de 2000, o Congresso aprova a Emenda Constitucional número 25 estabelecendo limites para gastos com os subsídios de vereadores e tetos de despesas totais com as Câmaras Municipais, de acordo com a população de cada município.

O segundo fator a ser considerado no caminho de aprovação da LRF refere-se às pressões externas. Estas pressões, no início dos anos 90 e se intensificam a partir das crises financeiras pelas quais passaram México (1995), Ásia (1997) e a Rússia (1998), resultam, logo ao início do segundo mandato de FHC, na mudança de política cambial, contribuindo para a mudança de paradigma fiscal. Os acordos prevêem políticas orçamentárias mais restritivas e nesse contexto é aprovada, em 1993, a Emenda Constitucional número 3, que proíbe a assunção de novas dívidas até dezembro de 1999, permitindo apenas o refinanciamento dos compromissos já assumidos nos três níveis da Federação.

Esses fatos somados transformaram 1999 num marco fundamental não somente na questão cambial e monetária, como também no ajuste fiscal (LOUREIRO e ABRUCIO, 2002), caracterizado por grande cuidado na execução do orçamento federal, com ênfase na obtenção de superávit primário constante do acordo com o Fundo Monetário Internacional indispensável para o gerenciamento da crise internacional.

Numa conjuntura de efetiva pressão externa e de rápido crescimento da dívida interna, a LRF é encaminhada ao Congresso Nacional em abril de 1999, sendo aprovada em maio de 2000, sem que houvesse mudanças significativas no projeto original encaminhado pelo Executivo.

Exprimindo o consenso quanto à necessidade do ajuste, a LRF recebe o apoio inclusive dos partidos de oposição ao governo FHC (ASAZU, 2002)².

A LRF tem como objetivos a equilibrada gestão das receitas e despesas em todos os entes federados, e a transparência das informações, adotando a prestação de contas de modo regular, além dos já tradicionais instrumentos de finanças públicas, orçamento e balanço anual, com a utilização de ferramentas de fácil acesso público como a Internet. Juntamente com a LDO e o Plano Plurianual - PPA, traz o planejamento como necessidade na administração pública (VIGNOLI et alii, 2002).

Esses três instrumentos legais - LDO, PPA e LRF - deverão ser necessariamente levados em consideração pelos administradores públicos, pois é de sua coerência que resultarão as ações de longo prazo, cuja realização acarreta a criação de despesas permanentes, exigindo, portanto, fontes de recurso também de caráter contínuo, as quais deverão ser corretamente descritas, no objetivo de obtenção de equilíbrio orçamentário (GARSON, 2001).

Como já mencionado, a LRF representa a consolidação de muitas leis e práticas que, embora já existentes, não eram efetivadas pelos agentes públicos³. Seus principais aspectos são:

a) Definição de limites com despesa de pessoal em comparação com a receita líquida, em cada nível de governo, detalhando a participação de cada Poder.

b) Adoção de limites não maleáveis para os níveis de comprometimento público com dívidas, estabelecidos pelo Senado Federal, indicando que o não cumprimento será punido com rigor, tendo como principal instrumento garantidor de respeito a esses limites, a suspensão de transferências constitucionais, assim como a vedação a empréstimos e a celebração de convênios com o Governo Federal.

c) O estabelecimento de metas fiscais anuais e a obrigação de elaboração de relatórios trimestrais de acompanhamento, com a necessidade de criação de Conselhos de Gestão Fiscal.

d) A limitação para gastos e os chamados “restos a pagar”, principalmente em anos eleitorais.

e) A obrigatoriedade de que os entes federados adotem suas competências tributárias plenas, isto é, União, Estados e Municípios devem estabelecer, por legislação própria, os impostos e taxas que lhes são determinadas constitucionalmente, de modo a reduzir sua dependência de recursos oriundos de operações de crédito, em relação à União, no caso de Estados e Municípios, e também de socorro dos Estados, em se tratando dos Municípios.

f) Vedação à prestação de assistências financeiras de um nível de governo para outro, representando um limite aos refinanciamentos de dívida, principalmente dos governos estaduais e municipais junto ao federal.

Uma das formas previstas na LRF para que o equilíbrio fiscal seja alcançado pelos municípios é a adoção plena, no nível municipal, de sistemas tributários próprios, que podem garantir um fluxo contínuo de recursos cuja previsão e arrecadação depende exclusivamente do município. Isso foi considerado pela LRF como condição indispensável à manutenção ou ampliação dos serviços oferecidos, já que as transferências constitucionais, que correspondem à maior parcela da receita nesse nível da Federação, são sujeitas a variações fora de controle dos órgãos municipais de finanças (BREMAEKAER, 2000).

Na mesma direção de promover o ajuste fiscal de forma ordenada, e respeitando a autonomia federativa, o governo federal, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, adotou o Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão de Setores Sociais Básicos – PMAT, uma linha de financiamento que está fora do limite de dívida estabelecido para cada município, e cujo objetivo, conforme definido no próprio nome do programa, é permitir às municipalidades que implantem ou aperfeiçoem seus mecanismos de tributação e, subsidiariamente, de controle de despesas, principalmente nas áreas que costumam comprometer a maior parte das verbas públicas, que são saúde, educação e gastos administrativos.

Embora implantado pelo BNDES em 1997, portanto anteriormente à LRF, o PMAT indica a coerência do governo federal na adoção de medidas que impliquem no cumprimento das metas de superávit. A edição da LRF fez com que aumentassem as consultas e contratações junto ao PMAT, tanto é que, em 2000, foram contratadas 55% das operações do programa, conforme levantamento do banco, atualizado até maio de 2002. O decréscimo verificado no ano de 2001 é considerado como resultante da adaptação dos novos prefeitos, eleitos no ano anterior (GUARNIERI, 2002).

Como se vê, portanto, o consenso sobre a necessidade de um ordenamento adequado não só para o endividamento, mas para o conjunto de atividades financeiras do setor público deixou de ser uma bandeira do governo FHC para ser um valor da nação, portanto, um bem público.

Antes de analisarmos os impactos da LRF sobre as finanças municipais, esclarecimentos sobre a base de dados utilizada metodologia de análise adotada são necessários.

II – Esclarecimentos sobre a base de dados e procedimentos metodológicos da análise

O texto que se segue refere-se à análise do quadro fiscal dos municípios brasileiros, utilizando como indicadores os limites estabelecidos pela LRF e que sintetizam a situação das contas públicas destes entes da Federação. São eles: a relação entre despesa de pessoal e receita corrente líquida, gastos com o legislativo e resultado primário⁴.

Antes da análise dos dados relativos às contas dos governos municipais é importante ressaltar que sua base encontra-se em dois bancos de dados (FINBRA2000 e FINBRA2001) que contém os balanços orçamentários e patrimoniais dos entes subnacionais para o exercício de 2000 e 2001 focados no comportamento e na estrutura das receitas e despesas.

Embora a fiscalização do cumprimento da LRF seja feita pelos tribunais de contas, a lei complementar nº101/00, em seu art. 51, reforçou a exigência da antiga Lei nº4320/64 da consolidação das contas de todas as esferas de governo. Assim, a União deve agregar, até o dia 30 de junho, as contas de todos os poderes e de todas as esferas de governo relativas ao exercício anterior e o produto dessa tarefa deve ser disponibilizado ao público inclusive por meio de acesso eletrônico. A STN firmou convênio com a CEF para que essa instituição coletasse informações dos balanços orçamentário e patrimonial de Estados e Municípios.

Por possuir agências na maioria dos municípios brasileiros, buscou-se, desta forma, facilitar o encaminhamento de informações à União através da CEF. Recentemente o convênio da STN com a CEF foi ampliado no sentido de expandir a coleta de informações estaduais e municipais, através da Portaria STN 109, de 2002. A partir da Portaria STN nº 109, Estados e Municípios passaram a encaminhar ao Ministério da Fazenda, através da CEF, cópias de alguns demonstrativos do RGF (demonstrativo de pessoal, dívida, limites e operações de crédito – despesas de capital) e do RREO (RCL, resultado primário e nominal), além de outras informações relativas às operações de crédito contratadas.

Cumpra por fim indicar, que o encaminhamento de informações ao Ministério da Fazenda, através da Caixa Econômica Federal não se presta ao atendimento dos artigos 52 e 55 da LRF. O atendimento da LRF se dará a partir da publicação do RGF e do RREO nos órgãos oficiais de imprensa. Os entes públicos também não estão isentos de encaminhar os relatórios aos seus Tribunais de Contas, cumprindo, neste caso, as normas locais.

Por ainda não existir um órgão responsável pela consolidação dos novos relatórios exigidos pela lei (RGF e RREO), impossibilitando a sua análise, é que se optou por pesquisar os municípios que se encontravam irregulares quanto ao encaminhamento dos relatórios exigidos pela Lei 4.320/64 e reforçado no art. 54 da LRF. Assim, confrontou-se os dados do banco de dados FINBRA (2000 e 2001) e os dados do IBGE (censo 2000) e obteve-se os municípios que não encaminharam as suas contas a STN. O resultado foi analisado a partir de distribuição regional, por classes populacionais e por estado.

III – Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os Municípios

1 - Despesas com Pessoal (DP)

Desde a lei Camata I, LC Nº 82/95 e, depois, a Lei Camata II, LC Nº 96/99, também revogada, já existia a preocupação em controlar os gastos de pessoal nos organismos públicos. Hoje, os limites de despesa com pessoal são previstos também na LC Nº101/00 (LRF), e o seu art. 19 estabelece os limites por esfera de governo e por poder.

A DP não pode exceder 50% para a União e para os estados e municípios o limite é de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL).

A repartição do limite dos gastos com pessoal por poder e Ministério Público foi estabelecida pelo art. 20 da LRF e não poderá exceder os seguintes percentuais:

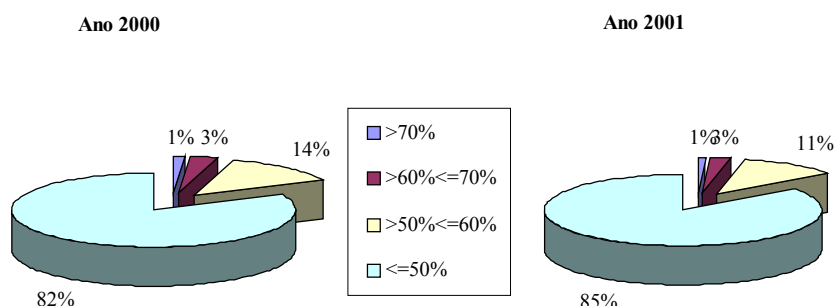
	União	Estados	Municípios
Legislativo	2,5% incluindo TCU	3% incluindo TCE	6% incluindo TCM quando houver
Judiciário	6%	6%	-
Executivo	40,90%	49%	54%
Ministério Público	0,60%	2%	-

Fonte: LRF art. 20

A despesa com pessoal do conjunto de municípios em 2001 alcançou R\$ 31.904 bilhões e representou 38% da despesa orçamentária total. Em relação ao ano anterior, a despesa com pessoal foi 10,4% maior. A DP em 2000 foi de R\$ 28.600 bilhões. É importante ressaltar que as despesas com pessoal apresentam um crescimento natural a cada ano, que independem das políticas de reajuste salarial. São vantagens pessoais garantidas em lei aos servidores públicos e que, a cada ano, aumentam em torno de 3% a folha de pagamentos. Isto demanda um esforço fiscal adicional das unidades federadas para a contenção de gastos.

Analisando se esses dados segundo os limites da LRF, observa-se que houve uma melhora na relação entre Despesa com pessoal (DP) e Receita Corrente Líquida (RCL) do consolidado dos municípios. A DP/RCL em 2000 foi 38,4% e em 2001, 38,0%. Quando diferenciamos esses resultados em faixas decrescentes relativos à DP/RCL, observa-se também um sinal bastante positivo quanto à adequação dos municípios em relação às despesas de pessoal como se verifica no gráfico abaixo.

Distribuição dos municípios brasileiros segundo faixas de DP / RCL



Fonte:Elaboração própria a partir de STN (FINBRA2000 e FINBRA2001)

Observa-se pelo gráfico acima que 96,6% dos municípios em 2001 ficaram abaixo do teto de 60% e apenas 0,8% ultrapassou a marca crítica de 70% sendo que esses valores em 2000 eram de 95,6% e 1,4% respectivamente.

Sobre a relação DP/RCL pode-se observar através de algumas observações feitas na análise do BNDES que municípios com DP/RCL maior do que 60% têm maior probabilidade

de produzir déficits orçamentários. Na amostra total, 41,6% dos municípios têm déficit, ao passo que, do conjunto de 373 que estouraram o limite de 60%, 59,7% apresentaram despesas totais acima das receitas.

2 - Gastos dos municípios com o Legislativo

Em se tratando de limitações aos gastos do Legislativo, a LRF trouxe uma grande novidade que foi desdobrar os limites de gastos com DP, até então fixados por esferas de governo pela lei Camata II, em tetos específicos para todos os poderes dentro de cada nível governamental. Dessa forma, o teto de 60% de gastos com DP em relação a RCL atribuídos aos municípios passou a ser discriminado em 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo. No caso dos estados foi dividido em 49% para o Executivo, 3% para o Legislativo, 6% para o Judiciário e 2% para o Ministério Público.

“Essa inovação foi apresentada no projeto de lei complementar do Executivo Federal e aprovada pelo Congresso Nacional, em grande medida, para atender as pressões das autoridades estaduais e municipais que alegavam grandes dificuldades para cumprir a antiga legislação que não discriminava os limites por poder. No caso das unidades federadas que ultrapassavam o antigo limite global de gasto com pessoal, ou viessem a fazê-lo, o ônus do ajuste acabava incidindo, em geral, apenas sobre o Executivo que, por sua vez, já tinha seu raio de manobra limitado pelos gastos com inativos e pensionistas” (Afonso et alii, 2000).

Assim, os demais poderes tinham total autonomia quanto as suas políticas de pessoal e ficavam imunes a qualquer tentativa de redução desse gasto diante da Lei Camata. Poderia ocorrer que todos os esforços por parte do executivo para reduzir os gastos com pessoal, por vezes até demitindo seus servidores, fossem comprometidos com aumentos salariais e/ou contratação de novos servidores por partes dos outros poderes.

Para atenuar os conflitos entre poderes no âmbito de cada governo e criar mecanismos mais eficazes e justos para imposição dos limites de gastos com pessoal, a LRF, em seu art. 20, definiu o teto desse gasto em cada esfera de governo, levando em conta a distribuição da folha salarial entre os mesmos poderes para o conjunto de governos estaduais ou municipais na época da elaboração do respectivo projeto de lei. Tal dispositivo ganhou especial atenção com a contestação de sua constitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal.

Além das regras estabelecidas pela LRF sobre os limites de gastos com o Legislativo, existem outras da mesma importância, introduzidas pela Emenda Constitucional (EC) nº 25, de 14.02.2000, que entrou em vigor no ano de 2001. Ela compreende uma série de novas disposições que limitam os gastos da Câmara dos Vereadores, desde o orçamento global até a folha de pagamentos e os proventos pagos a cada vereador. A remuneração de vereadores não deverá ultrapassar 5% da Receita de Impostos e Transferências (RIT) e a folha de pagamentos do Legislativo não poderá superar 70% dessas despesas.

O descumprimento desses tetos constitui crime de responsabilidade do presidente da Câmara. Traz também uma inovação que é a mudança do parâmetro balizador para limite de gastos, utilizando um novo conceito de receita mais restrito, Receita de Impostos e Transferências (RIT), ao invés dos utilizados nas legislações ordinárias, receita corrente e receita líquida real. Outra mudança foi a diferenciação das porcentagens de limite de gastos com o Legislativo de acordo com o número de habitantes. Assim, através da EC nº 25, a CF estabelece, em seu art. 29 A., que o Legislativo não pode ultrapassar percentuais relativos a RIT realizadas no ano anterior. Estes limites são: 8% para municípios com população inferior a 100 mil habitantes, 7% para aqueles com população entre 100 e 30 mil habitantes, 6% para aqueles com população entre 300 e 500 mil habitantes e 5% para os demais. Constitui crime de responsabilidade do governante, efetuar repasses superiores.

A despesa legislativa total municipal no ano de 2000 representou em média 5,4% da RIT e 4,1% da RCL. 81% dos municípios tiveram despesas inferiores a 6% da RCL que é o teto estabelecido pela LRF. Em relação aos limites estabelecidos pela CF, a situação parece mais preocupante. Das cidades com menos de 100 mil habitantes – grupo que corresponde a 95% dos municípios – 13% gastaram com o legislativo mais do que 8% da RIT. Dentre os municípios com população entre 100 e 300 mil habitantes, 38% estão acima do limite de 7% da RIT para gastos com o legislativo. 58% dos municípios com população entre 300 mil e 500 mil habitantes gastaram com legislativo além de 6% da RIT. Das cidades com mais de 500 mil habitantes, 62% estavam acima do limite de 5% da RIT. Este resultado alerta sobre as finanças municipais: 15% da amostra e 62% das grandes cidades estariam acima do limite imposto pela CF, estando os prefeitos potencialmente sujeitos a crime de responsabilidade⁵.

Segundo Ferreira e Araujo (2002) esse quadro pode levar à conclusão falsa de que grandes cidades gastam mais, proporcionalmente, com legislativo. Na realidade, o limite destas é que é mais apertado do que o das cidades menores. A comparação da despesa legislativa por habitante, por tamanho de município revela quadro totalmente oposto. Cidades com menos de 10 mil habitantes gastam R\$ 27, ao passo que as cidades entre 10 e 100 mil habitantes gastam em média R\$ 17,50. Apesar desta diferença, as cidades com menos de 10 mil habitantes têm maior facilidade em cumprir os limites da CF, porque a RIT *per capita* destes é a mais alta dentre todos os grupos de municípios (R\$ 541 por município contra R\$ 324 do grupo de cidades entre 10 e 50 mil habitantes)⁶.

Os balanços orçamentários do conjunto de municípios brasileiros do ano de 2001 não continham a Despesa com Pessoal subdivida por função. Sendo assim, não foi possível obter informações dos gastos de DP com o legislativo para o ano de 2001, impossibilitando, conseqüentemente uma análise comparativa.

3 - O Resultado Primário (RP)

O resultado primário corresponde à diferença entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras. Segundo Nascimento e Debus (2002), o RP é considerado um dos melhores indicadores da saúde financeira dos entes públicos. Os acordos assinados com o FMI quase sempre representam metas ligadas ao resultado primário. A Lei nº 9.496 de setembro de 1997 apresenta o RP como meta a ser alcançada anualmente dentro dos programas de ajuste fiscal assinados no âmbito da referida Lei. A análise do RP demonstra o quanto o ente público depende de recursos de terceiros para a cobertura das suas despesas. É um indicador, portanto, de “auto-suficiência”.

Ao se analisar o resultado primário dos municípios brasileiros, constatou-se que mais da metade das prefeituras (2.711 ou 61,5% da amostra) obtiveram resultado positivo ou nulo e o restante (1.777 ou 38,5% do total) apresentou déficit. Esse número também aumentou em 2001 para 3.565 prefeituras (73% do total) com resultado positivo ou nulo sendo que 1.319 (31% do total) apresentaram resultado negativo.

No ano de 2000, dentre as 465 cidades com mais de 50 mil habitantes cerca de 63% (294) foram superavitárias, apenas uma obteve resultado nulo e o restante, 37%, apresentou déficit. Dentre os 3750 municípios com menos de 50 mil habitantes, aproximadamente 58% (2.163) apresentou superávit primário, apenas oito obtiveram resultado nulo e o restante foi deficitário.

Em 2001, das 462 cidades com mais de 50 mil habitantes, quase 70% (325) obtiveram resultado orçamentário positivo, apenas uma obteve resultado nulo e os 29% restantes (137) foram deficitárias. Dentre os 4.422 municípios com menos de 50 mil habitantes, cerca de 69% (3.058) apresentaram superávit, sete obtiveram resultado nulo e os 1.364 restantes apresentaram resultado negativo.

Situação dos Municípios Brasileiros em relação ao Resultado Primário				
Nº de Hab	< 50 mil		> 50 mil	
	2000	2001	2000	2001
Superávit	294	325	2163	3058
Equilíbrio	1	1	8	7
Deficit	170	136	1579	1357
Total	465	462	3750	4422

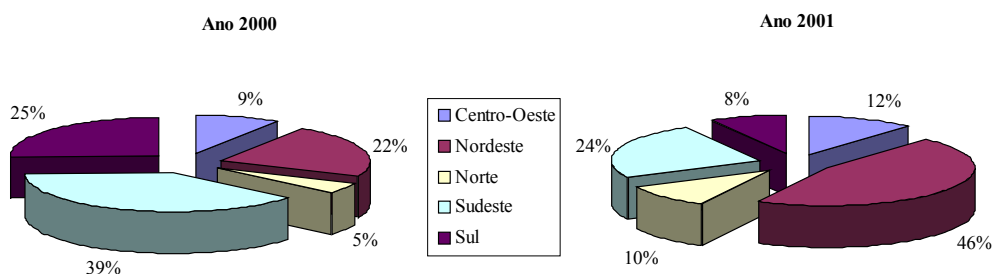
Situação dos Municípios Brasileiros em relação ao Resultado Primário (%)				
Nº de Hab	< 50 mil		> 50 mil	
	2000	2001	2000	2001
Superávit	63%	70%	58%	69%
Equilíbrio	0,22%	0,22%	0,21%	0,16%
Deficit	37%	29%	42%	31%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração Própria a partir de STN (FINBRA2000 e FINBRA2001)

“Diferente do equilíbrio orçamentário, este já previsto na Lei 4.320 de 1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma nova noção de equilíbrio para as contas públicas: o equilíbrio das chamadas “contas primárias”, traduzida no Resultado Primário equilibrado. Significa, em outras palavras, que o equilíbrio a ser buscado é o equilíbrio auto-sustentável, ou seja, aquele que prescinde de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública. Esta é a verdadeira tradução do slogan “gastar apenas o que se arrecada” (Nascimento e Debus, 2002).

Ao se distribuir os municípios deficitários em regiões, verifica-se que a região Sudeste apresentou o maior número de municípios com resultado primário negativo (689) em 2000, com destaque para o estado de Minas Gerais que teve 392 municípios deficitários. Já no ano seguinte, a região nordeste lidera o *ranking* com 604 municípios deficitários. A região Sul destaca-se pela excelente melhora nas contas dos municípios referentes ao resultado orçamentário, sendo que 370 conseguiram se ajustar no período de 2000/2001.

Distribuição dos Municípios Deficitários em Regiões



Fonte: Elaboração Própria a partir de STN (FINBRA2000 e FINBRA2001)

Sabemos que a dívida pública é o principal problema de ordem macroeconômica enfrentado pelo país nos últimos tempos, em todos os níveis de governo. O seu controle é o principal motivo que podemos invocar para a elaboração de uma lei como a LRF.

A partir da análise do Capítulo VII da LRF, que trata da dívida e do endividamento público, sabemos que, nos termos da Resolução nº 40 e da Resolução nº 43, aprovadas pelo Senado Federal, foram definidos limites para todos os entes nacionais. No caso dos municípios, o limite da Dívida Consolidada Líquida - DCL é de 1,2 vezes a Receita Consolidada Líquida - RCL.

De maneira geral, os resultados apresentados acima mostram uma melhora na administração das finanças públicas municipais e sinalizam um esforço dos gestores para obter superávit primário, já que esse pode ser utilizado para amortização da DCL. Além do mais, lhes dá margem para adquirir novos financiamentos, pois diminui a relação DCL/RCL, podendo ficar abaixo do limite estipulado pela Resolução nº40 de dezembro de 2001 do Senado Federal.

4 - Apresentação de Relatórios Fiscais: Análise dos municípios irregulares

As análises feitas acima foram referentes aos municípios que encaminharam à STN dados sobre seu balanço orçamentário anual para os anos de 2000 e 2001. Com o intuito de estudar e acompanhar a fase de implementação da LRF buscou-se, também, fazer um levantamento daqueles que não informaram sobre as suas finanças, descumprindo uma das obrigações da Lei.

É necessário reafirmar que o banco de dados que contém as informações sobre as contas públicas dos municípios brasileiros atende as disposições da Lei 4.320/64 e da LRF, relacionadas à organização e publicação dos balanços consolidados dos entes da Federação relativos ao ano anterior. Porém essas informações são constantemente atualizadas. Desta forma, as informações relativas ao exercício de 2000 tratam da última atualização, enquanto as do exercício de 2001 referem-se à primeira edição, ou seja, dos municípios que enviaram seus relatórios até 30 de junho de 2002. Também deve-se considerar que a LRF entrou em vigor já no exercício de 2000 impedindo que os governantes se preparassem para as novas imposições (LDO e Lei Orçamentária preparadas no ano anterior). Assim, essas análises não podem ser usadas como base comparativa confiável entre os anos de 2000 e 2001 e apenas como dados ilustrativos.

Em relação aos dados de 2000, constatou-se que apenas 3,6% do total de municípios apresentam-se irregulares. Já no ano de 2001, 8,6% dos municípios não entregaram suas contas, correspondendo a 5,7% da população brasileira. Por fim, dos municípios que se encontravam em situação irregular em 2000, 43% mantiveram-se irregulares em 2001.

Embora se tenha obtido poucos dados sobre esses municípios, justamente por estarem irregulares, foi possível analisá-los segundo classes populacionais e distribuí-los por estado e região.

Distribuição dos Municípios Irregulares Segundo Classes Populacionais			
População	Número de Municípios		
	2000	2001	2000/2001
> 100.000	1	9	0
50.000 - 100.000	6	28	2
20.000 - 50.000	35	91	18
10.000 - 20.000	64	137	27
5.000 - 10.000	57	114	22
até 5.000	35	97	16

Distribuição dos Municípios Irregulares Segundo Classes Popacionais			
População	% do Total		
	2000	2001	2000/2001
> 100.000	0,5%	1,9%	0,0%
50.000 - 100.000	3,0%	5,9%	2,4%
20.000 - 50.000	17,7%	19,1%	21,2%
10.000 - 20.000	32,3%	28,8%	31,8%
5.000 - 10.000	28,8%	23,9%	25,9%
até 5.000	17,7%	20,4%	18,8%

Fonte: Elaboração Própria a partir de STN

Através do quadro acima, pode-se observar que, no ano de 2000, 96,5% dos municípios que não emitiram seus dados possuem até 50.000 habitantes sendo que 46,5% do total são cidades com até 10.000 habitantes. Apenas 0,5% dos municípios tem mais de 100.000 habitantes. Se estendermos essa análise para o ano de 2001 e para o conjunto 2000 / 2001, podemos verificar que a configuração permanece a mesma. Os municípios irregulares se concentram na faixa de 10 a 20 mil habitantes e os com população acima de 100 mil habitantes possuem participação inexpressiva.

Distribuição dos Municípios Irregulares por Regiões				
Região	Total Municípios	2000	2001	2000 / 2001
Centro-Oeste	8%	6%	8%	6%
Sul	21%	2%	4%	0%
Sudeste	30%	4%	23%	6%
Nordeste	32%	61%	53%	66%
Norte	8%	28%	12%	22%

Fonte: Elaboração Própria a partir de STN

O quadro acima nos mostra a participação de cada região no total de municípios brasileiros e a distribuição dos irregulares por regiões. Se agregarmos as informações das regiões norte e nordeste, podemos observar que concentram 40% de todos os municípios brasileiros. Nota-se porém, a existência de municípios irregulares é muito maior sendo de 89% em 2000, 75% em 2001 e 88% no conjunto 2000 / 2001 respectivamente. Por outro lado, a região sul apresenta as condições mais positivas. Mesmo possuindo 21% de todos os municípios brasileiros, apenas 2%, 4% e 0% não encaminharam seus relatórios em 2000, 2001 e nos dois anos consecutivos, respectivamente.

Distribuição dos Municípios irregulares por Estado				
Total Municípios		2000	2001	2000 / 2001
UF				
AC	22	0	0	0
AL	102	1	5	0
AM	62	11	10	3
AP	16	6	6	4
BA	417	25	62	11
CE	184	9	2	2
DF	0	0	0	0
ES	78	0	0	0
GO	246	4	20	2
MA	217	44	88	25
MG	853	6	51	3
MS	77	1	1	0
MT	139	6	18	3
PA	143	35	21	10
PB	223	4	24	1
PE	184	6	11	5
PI	222	20	17	7
PR	399	3	4	0
RJ	92	1	15	1
RN	167	7	17	3
RO	52	0	4	0
RR	15	0	1	0
RS	497	1	12	0
SC	293	0	5	0
SE	75	4	26	2
SP	645	1	42	1
TO	139	3	17	2
Total	5559	198	479	85

Fonte: Elaboração Própria a partir de STN

A distribuição estadual nos mostra uma concentração dos municípios irregulares em quatro estados brasileiros: Bahia, Maranhão, Pará e Piauí. Apenas 18% do total brasileiro encontram-se nesses estados. Contudo, no ano de 2000, dos municípios irregulares, 62,6% concentravam-se nos quatro estados. Em 2001 e no conjunto de 2000 / 2001 esses números foram de 39,2% e 62,4% respectivamente. Essas informações nos revelam uma situação preocupante quanto a implementação da LRF nas cidades ali situadas. Pode-se em questionar as condições financeiras e políticas em que se encontram e quais seriam os fatores que os têm levado a descumprir um das principais imposições da LRF que é a divulgação dos seus balanços orçamentários e financeiros.

Outro ponto que mereceria melhores análises é a capacidade de fiscalização e aplicação de sanções dos tribunais de contas desses estados. Essa situação nos revela um grande obstáculo à implantação desse novo modelo fiscal: a baixa qualificação das burocracias locais. Mais grave do que a não publicação dos resultados fiscais dos governos subnacionais é a falta de pessoal qualificado e bem treinado, nos tribunais de contas, para fiscalização e aplicação das penas previstas.

De maneira geral, podemos observar que grande parte dos irregulares é composta por municípios pequenos (até 20.000 habitantes) e localizados nas regiões Norte e Nordeste.

Essas são, comumente, cidades que apresentam um quadro de pobreza e falta de infraestrutura superior à média das cidades brasileiras, podendo-se inferir que também possuem prefeituras com poucos recursos técnicos e orçamentários. Dessa forma, supomos que não entregam seus relatórios por uma incapacidade técnica e um descontrole de suas finanças.

Também pode ser levantada uma crítica à LRF e apontar a complexidade dos relatórios como uma das causas do não cumprimento por parte dos municípios. O relatório fiscal que é cobrado da União é o mesmo exigido de um município de 5 mil habitantes. Segundo depoimentos efetuados pelo Secretário da Fazenda Estado de São Paulo, Fernando Dall'acqua e pelo Dep. Federal, Sérgio Miranda, os relatórios complexos influenciam até num eventual déficit orçamentário, pois os municípios que não possuem pessoal capacitado a preencher os relatórios pagariam caro às consultorias e técnicos para fazerem esse serviço.

IV - Considerações Finais

Os dados já divulgados de 2000 e 2001, relativos aos municípios, embora ainda não significativos sob o ponto de vista de uma série histórica, permitem inferir que, pelo menos em seus primeiros passos a Lei Complementar 101/2000 está sendo respeitada, indicando que, se alguma correção de rumo vier a ser feitas, não será, ao menos neste momento, considerável, pois sua edição trouxe, efetivamente, uma melhoria nos aspectos financeiros das municipalidades, conforme indicado pela redução das despesas com pessoal e por um maior número de municípios com superávit.

Esse clima de obediência a LRF não poderia ser alcançado se formas de punição não estivessem previstas, não apenas no aspecto administrativo, com restrições à condição de governo do administrador eleito, como também no ângulo político, pela eventual suspensão de direitos, além de penas criminais.

Um dos aspectos negativos a considerar quanto à implantação da LRF diz respeito à dificuldade de elaboração dos relatórios por parte dos municípios de menor capacidade financeira, cuja estrutura burocrática parece ter menor condição de atender a esses requisitos. Isso pode implicar em maiores despesas, oriundas da contratação de mão de obra capacitada.

O mesmo pode ser observado nos tribunais de contas, que têm a função de fiscalizar o cumprimento da LRF. Se suas estruturas não comportarem técnicos suficientemente preparados para essa atividade, a completa implantação da LRF pode ficar prejudicada, trazendo resultados negativos também sob o ponto de vista da transparência dos dados para com a sociedade em geral.

Pelos dados coletados, essas condições parecem ser particularmente críticas em quatro estados: Bahia, Maranhão, Pará e Piauí. Esse grupo representa cerca de 62% dos municípios que não apresentaram regularmente os relatórios exigidos na LRF, o que aponta a necessidade de estudo específico das condições financeiras e políticas vigentes nesses estados.

Pode-se concluir assim, que a LRF, tem o apoio da sociedade, seja na área econômica, seja na área política, para não falar da mídia, na qual realmente se observa aceitação unânime. As eventuais críticas têm o objetivo de torná-la mais rígida, sendo correto dizer que se trata de um bem público.

Isso pode ser percebido pelo comportamento dos governos subnacionais que, em sua grande maioria, submeteram-se aos ditames Lei de Responsabilidade Fiscal, e se algum de seus aspectos foi questionado no Supremo Tribunal Federal, é pacífico que tais itens, suspensos por aquela corte, não a desvirtuam e nem sequer arranham o seu conteúdo.

Essa conclusão é ratificada quando se observa que não há, na imprensa, qualquer menção quanto a iniciativas do governo federal, ou da sua base de sustentação, que tenham por objetivo alterar as exigências constantes da LRF.

Pelo contrário, e demonstrando a preocupação com a manutenção da saúde financeira do setor público, o início de governo está sendo marcado não apenas pela tentativa de aprovação da reforma previdenciária, como também pelo estabelecimento de metas de superávit primário maiores que as definidas pela administração anterior, metas essas que não poderão ser atingidas através de um afrouxamento das regras da LRF.

Bibliografia

AFONSO, J. R., FERREIRA, S. G., ARAUJO, E. A. e OLIVEIRA, P. A. S. - Responsabilidade Fiscal Municípios: Quanto custam as Câmaras de Vereadores? - Informe-se Nº 21 BNDES, Out de 2000, www.federativo.bndes.gov.br

ASAZU, C. Y. – Os caminhos da lei de responsabilidade fiscal: instituições, idéias e incrementalismo, Tese de mestrado, FGV/EAESP, 2003.

BREMAEKER, F. E. J. – Comportamento fiscal dos municípios em 2000, Ibm, série Estudos Especiais, Jan/2002

COUTO, C. e ABRUCIO, F. L. – Arenas políticas e agenda econômica: os caminhos institucionais do Real. Trabalho apresentado na XXIII Reunião da ANPOCS, Caxambu.

FERREIRA, S. G. e ARAÚJO, E. - Responsabilidade Fiscal Municípios: Os bons resultados orçamentários de 2000, Informe-se Nº 33, BNDES, Dez de 2001, www.federativo.bndes.gov.br

FIGUEIRÓ, R., ARAUJO, E., MORAES, R. M., GUIMARÃES, S. - Responsabilidade Fiscal Municípios: Os bons resultados orçamentários se repetem em 2001” *Informe-se Nº 49*, BNDES, Dez de 2002 www.federativo.bndes.gov.br

GARSON, Sol - O iptu como instrumento de política pública no contexto da LRF - Texto apresentado no Curso de Gestão Urbana de Cidades, Fundação João Pinheiro, Maio/2001

GUARNIERI, L. S. (coord.) - Modernização da Gestão Pública: uma avaliação de experiências inovadoras, Ago./2002, www.federativo.bndes.gov.br

LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. – Bases institucionais do presidencialismo de coalizão, Lua Nova – Revista de Cultura e Política, São Paulo, nº 44, março/1997

LOUREIRO, M. R. e ABRUCIO, F. L. – O Estado numa era de reformas: os anos FHC, FGV/EAESP, 2002

MORAES, T. C. - Um Estudo sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal: Problemas e Resistências Políticas. Relatório do Programa Iniciação Científica – CNPq / NPP/EAESP-FGV, Ago 2002

NASCIMENTO, E. R. e GERALDO, J. C. - Dois Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal: Perspectivas para a Gestão Pública Brasileira, Brasília, 2002, www.federativo.bndes.gov.br

NASCIMENTO, E. R. e DEBUS, Ivo - Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília, 2002, www.federativo.bndes.gov.br

VIGNOLI, F. H. – A Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada para Municípios, FGV/EAESP, 2002

WEAVER, K e ROCKMAN, B. – Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad., The Brookings Institution, Washington D.C.

¹ A LRF teve inspiração no Fiscal Responsibility Act da Nova Zelândia e em outras reformas na área fiscal, desenvolvidas mais recentemente em vários países.

² Na discussão do projeto, os parlamentares de oposição se referiam à limitação dos refinanciamentos das dívidas de estados e municípios e não com o conteúdo geral da LRF. Após a aprovação da lei, o deputado Walter Pinheiro, do PT da Bahia, discursou na sessão ordinária de 8/11/2000, defendendo a aplicação tal como havia sido aprovada, ou seja, sem as alterações propostas pelo seu partido.

³ A LRF foi baseada também nas normas produzidas pelo Senado, nos últimos anos, com a finalidade de reduzir, e mesmo eliminar, déficits recorrentes, limitando assim, a dívida pública, preservando a administração governamental de práticas predatórias e aumentando a sua transparência (Loureiro e Abrucio, 2002).

⁴ Alguns conceitos importantes utilizados no presente relatório devem ser elucidados:

Receita Corrente: é definida como o conjunto das receitas tributária, de contribuição, patrimonial, de serviço, industrial e diversas, mais os recursos obtidos mediante transferências para aplicação em despesas correntes

Receita Corrente Líquida (RCL): receita corrente total deduzidas: a) na União, as transferências constitucionais ou legais, as contribuições ao INSS e ao PIS/PASEP; b) nos Estados, as parcelas constitucionais entregues aos Municípios; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira d INSS. Também são computados no cálculo da RCL os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Kandir e do FUNDEF. A receita corrente líquida é apurada somando-se as receitas no mês de referência com a dos 11 meses imediatamente anteriores, excluídas as duplicidades.

Receita de Capital: é aquela cujos fluxos são mais irregulares - incluindo as operações de crédito e o resultado de alienação do patrimônio -, ou que se referem a transferências previamente vinculadas a despesas de capital.

Receita de Impostos e Transferências (RIT): somatório da receita de impostos de competência própria municipal, mais as transferências constitucionais recebidas dos governos federal e estadual, e mais a receita da dívida ativa.

Resultado Primário: corresponde ao total das receitas não financeiras menos o total das despesas não financeiras. Entende-se por receita não financeira, o total das receitas orçamentárias (correntes e de capital), deduzidos os rendimentos das aplicações financeiras, as operações de crédito e as alienações de bens. Por despesas não financeiras, entende-se o total das despesas orçamentárias (correntes e de capital), deduzidos os encargos da dívida e as amortizações.

Despesas com Pessoal (DP): somatório do gasto com ativos, inativos e pensionistas. Não são consideradas as despesas com inativos custeadas por recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, coberta por compensação financeira paga pelo INSS e por demais receitas próprias de um fundo específico. Os contratos de terceirização de mão-de-obra são contabilizados como *outras despesas de pessoal*. (FERREIRA E ARAÚJO, 2001) (REZENDE, 2001)

⁵ O art. 29A da CF exclui despesas com inativos do cálculo, enquanto os dados apresentados incluem tais despesas. Assim, o cálculo do feito pelo BNDES tem uma superestimação que pode ser decisiva no caso de grandes cidades, e irrelevante no caso de cidades menores.

⁶ Como o art. 29-A trata igualmente municípios com menos de 100 mil habitantes, acaba permitindo que os municípios com menos de 10 mil habitantes possam se ajustar ao limite de

8% sem fazer grande esforço fiscal. Isso é preocupante, na medida em que estamos tratando aqui de um total de 2020 municípios com menos de 10 mil habitantes.