

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARINA FERRAREZ RAMOS

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: SEUS IMPACTOS SOBRE O ORÇAMENTO
DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

CURITIBA

2015

MARINA FERRAREZ RAMOS

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: SEUS IMPACTOS SOBRE O ORÇAMENTO
DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Economia, no
Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências
Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Professor Fernando Motta Correia

CURITIBA

2015

TERMO DE APROVAÇÃO

MARINA FERRAREZ RAMOS

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: SEUS IMPACTOS SOBRE O ORÇAMENTO DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

Trabalho apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Economista no curso de graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Fernando Motta Correia
Orientador - Departamento de Ciências Econômicas - Setor de Ciências Sociais Aplicadas, UFPR.

Prof. Dr. Fabiano Abranches Silva Dalto- Departamento de Ciências Econômicas - Setor de Ciências Sociais Aplicadas, UFPR.

Prof. Dr. José Guilherme Silva Vieira - Departamento de Ciências Econômicas - Setor de Ciências Sociais Aplicadas, UFPR.

Curitiba, 23 de junho de 2015

AGRADECIMENTOS

Deus, pela vida e por tudo que tenho e realizo.

Fernando, Carlos, Janete, Gustavo, Daniel e amigos, pela força e boa vontade.

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é avaliar os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no orçamento das capitais brasileiras, a partir da análise de dados das variáveis de endividamento, gasto com pessoal e gasto com investimento, recolhidos na Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA). A pesquisa se baseia na hipótese de que o limite imposto para gasto com pessoal e para o nível de endividamento, e a falta de regras claras para gasto com investimento, podem gerar um decréscimo nas despesas com investimento devido à mudança da alocação da arrecadação tributária para cumprimento da Lei. Os principais resultados confirmam que houve uma diminuição dos gastos com investimento, e ainda um aumento das despesas com pessoal, entretanto, no que se refere a variável de endividamento, todas as capitais, exceto São Paulo, se encontravam em níveis bem abaixo do limite determinado pela Lei.

Palavras-chave: *Orçamento público, gastos públicos, capitais brasileiras.*

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – INDICADOR DE ENDIVIDAMENTO (DÍVIDA ATIVA/RCL) NAS CAPITAIS BRASILEIRAS 1998 – 2011.

GRÁFICO 2 – INDICADOR DE COMPROMETIMENTO DAS RECEITAS PARA PAGAMENTO DE JUROS E AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA NAS CAPITAIS BRASILEIRAS 1998 – 2011.

GRÁFICO 3 – INDICADOR DE GASTOS COM PESSOAL NAS CAPITAIS BRASILEIRAS 1998 – 2011.

GRÁFICO 4 – INDICADOR DE GASTOS COM INVESTIMENTO EM RELAÇÃO À RCL (MÉDIA PARA AS CAPITAIS BRASILEIRAS) 1998 – 2011.

GRÁFICO 5 – INDICADOR DE GASTOS COM INVESTIMENTO EM RELAÇÃO À RCL PARA AS CAPITAIS BRASILEIRAS 1998 – 2011.

GRÁFICO 6 – INDICADOR DE GASTOS COM INVESTIMENTO EM RELAÇÃO A GASTOS COM PESSOAL PARA AS CAPITAIS BRASILEIRAS 1998 – 2011.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – COMPORTAMENTO DO INDICADOR DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO.

TABELA 2 – COMPORTAMENTO DO INDICADOR ENDIVIDAMENTO NAS CAPITAIS BRASILEIRAS.

TABELA 3 – RESUMO DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA AGREGADA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	10
3. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E ORÇAMENTO MUNICIPAL: O QUE DIZ A LITERATURA?	14
4. UMA ANÁLISE DOS INDICADORES ORÇAMENTÁRIOS SELECIONADOS NAS CAPITAIS BRASILEIRAS	19
4.1 INDICADOR DE ENDIVIDAMENTO	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
4.2 INDICADOR DA DÍVIDA ATIVA	21
4.3 INDICADOR DE COMPROMETIMENTO DAS RECEITAS COM PAGAMENTO DE JUROS E AMORTIZAÇÃO	22
4.4 GASTOS COM PESSOAL	24
4.5 GASTOS COM INVESTIMENTO	25
4.6 RELAÇÃO GASTO COM INVESTIMENTO/GASTO COM PESSOAL	28
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	30
6. REFERÊNCIAS	31

1. INTRODUÇÃO

Crises cambiais, inflação descontrolada, déficits persistentes nas finanças públicas associado a elevadas dívidas acumuladas caracterizaram o cenário macroeconômico ao longo da década de 90. Em 1994 é criado o Plano Real, tendo em vista a necessidade de debelar o desajuste macroeconômico. Diante da necessidade de dar continuidade ao processo de estabilização econômica promovido pelo Plano Real, é posto em prática o tripé de política econômica, juntando os instrumentos de política monetária, fiscal e cambial, que seriam respectivamente metas de inflação, equilíbrio fiscal e câmbio flexível.

Para sustentar o tripé, e buscando combater os elevados déficits públicos, é implementada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, que busca transparência e equilíbrio das contas públicas, em todas as esferas do governo. Apesar de se tratar de uma regra jurídica, está diretamente envolvida com um contexto macroeconômico da economia brasileira. Essa prática de controle fiscal foi adotada por diversos países desde o início da década de 90, tais como o Tratado de Maastricht na União Europeia em 1992 e o *Fiscal Responsibility Act (FRA)* de 1994 na Nova Zelândia. A procura de uma lei para controle fiscal no Brasil foi intensificada pelo processo de descentralização política e fiscal ocorrida a partir da Constituição promulgada em 1988, que ocasionou um aumento da receita tributária dos municípios, e também das despesas e responsabilidades.

A lei objetiva controlar diversas variáveis das finanças públicas, e impõe limites ao endividamento (Dívida Consolidada Líquida), que não deve ultrapassar em 120% o valor da Receita Corrente Líquida (RCL); e aos gastos com pessoal, que podem ter seu valor máximo em 60% da RCL nos municípios. A regra deve ser respeitada em todos os poderes federativos Executivo, Legislativo e Judiciário, e trata de maneira igualitária todos os municípios, independente do tamanho da população, do tamanho da região, ou qualquer outra variável que possa diferenciá-los. Contudo, seria essa homogeneização da Lei coerente? A falta de diferenciação de regras entre os municípios, que tem características tão diversas, poderia trazer externalidades negativas no que tange ao gerenciamento dos orçamentos municipais?

O presente trabalho tem como objetivo analisar o orçamento das capitais brasileiras na tentativa de avaliar o impacto da LRF nos respectivos orçamentos. Ainda que muitos trabalhos tenham sido realizados para buscar os efeitos da LRF nas finanças públicas, a pesquisa aqui desenvolvida busca analisar exclusivamente as capitais. Essas cidades em específico necessitam ofertar um volume maior de investimentos e gastos quando comparado a outros municípios; e a hipótese do trabalho é que ainda que as regras estabelecidas pela LRF procurem tratar de um controle de políticas fiscais, os limites estabelecidos podem estar limitando a capacidade de tais entes federativos a efetuar gastos em investimentos, dado que há uma ausência de regras no que diz respeito a execução de gastos em investimentos.

Para atingir o objetivo proposto esta monografia está dividida em cinco capítulos, além desta introdução, o segundo capítulo inicia uma discussão sobre a estrutura geral da LRF, com a finalidade de elucidar os principais objetivos e regras que devem ser seguidas pelos entes federativos. Na sequência, o capítulo três faz uma revisão da literatura e os principais elementos já discutidos por outros autores a respeito do tema. No quarto capítulo iniciam-se as análises realizadas a partir de dados sobre algumas variáveis fiscais selecionadas, sobretudo sobre os de endividamento, gasto com pessoal e investimento. Por fim, as considerações finais, com objetivo de apontar os principais resultados da pesquisa.

2. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Em 4 de maio do ano de 2000 foi criada a Lei Complementar nº 101, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), visando regimentar a Constituição Federal no que diz respeito às regras orçamentárias para os três entes federativos, válida para as três esferas do governo (federal, estadual e municipal), atingindo os três poderes públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário). A Lei de Responsabilidade Fiscal surge como uma mudança institucional e cultural, que busca estabilidade a partir de planejamento e transparência, onde são estabelecidos limites e metas a serem alcançados pelos gestores públicos. A partir de algumas experiências internacionais, bem como diretrizes do Fundo Monetário Internacional, a Lei de Responsabilidade Fiscal se apoia em leis já existentes anteriormente no Brasil, como a Lei Complementar nº 82 de 1995 e A Lei nº 9.496 de 1997.

A lei é inserida diante de um cenário de ajuste da economia brasileira. Durante o período de inflação descontrolada, de 1986 a 1994, diversos foram os planos e tentativas para debelar a inflação. A estabilidade da moeda e da economia só veio a ocorrer com o Plano Real a partir de 1994. Contudo, para que fosse possível manter a estabilidade, seriam necessárias a definição de regras relacionadas tanto de ordem monetária como fiscal. Surge então, no setor público brasileiro dos anos 2000, o tripé de política econômica. Indiretamente, a LRF também foi instituída para a contenção da inflação, e segue como um dos instrumentos do tripé de política econômica.

Iniciando uma breve análise dos pontos mais importantes da LRF, o Capítulo II se refere ao tópico de Planejamento orçamentário, onde há uma clara tentativa de aperfeiçoar os instrumentos básicos de planejamento elaborados na Constituição Federal. O primeiro é o Plano Plurianual (PPA), considerado o mais importante da estratégia de execução orçamentária, é o meio onde são estabelecidas as diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) teve suas funções ampliadas e valorizadas, e seu objetivo principal é estabelecer parâmetros que ajudem na alocação de recursos para a realização do PPA. E por último encontra-se a Lei Orçamentária Anual (LOA), com o intuito de administrar o equilíbrio entre as despesas e as receitas públicas.

Os Capítulos III e IV são referentes a receitas e despesas públicas, respectivamente. Sobre receitas, é ressaltada a importância da previsão das receitas e imposta a criação de Metas Bimestrais de Arrecadação. Na seção de despesas é declarada “lesiva ao patrimônio público” qualquer aumento de despesa que não esteja regularizada com as regras da LRF, e caso tenha um caráter obrigatório e contínuo, deve ser alocada com medidas compensatórias no lado das receitas.

Ainda sobre as despesas, ficam limitados os gastos quanto ao pessoal por se tratar do item principal das despesas públicas brasileiras – uma média de 67% da receita líquida foi gasta anualmente pelos Estados entre os anos de 1996 e 2000, ou seja, apenas 33% de toda arrecadação feita pelo governo foi utilizada para investimentos, segundo dados do órgão da Secretaria do Tesouro Nacional – Finanças do Brasil (FINBRA). São estabelecidos para este tipo de gasto limites distintos entre os três entes federativos, para a União, 50% da receita corrente líquida (RCL), e para os Municípios e Estados, 60% da RCL. Fica ainda determinado uma porcentagem específica para cada Poder. Fica impossibilitado qualquer ato que ocasione o aumento das despesas com pessoal nos últimos seis meses do mandato do órgão ou Poder, qualquer ele seja. É proibido ainda a execução de qualquer despesa que não possa ser paga no ano de eleição, só é permitido que seja transferida para o próximo ano se houver disponibilidade no caixa.

As Transferências Voluntárias são regularizadas no Capítulo V. Elas ocorrem a fim da cooperação entre os entes da Federação para o alcance de objetivos e metas. Uma das exigências para que elas ocorram é, conforme enunciado no parágrafo 1º da LRF:

- § 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias: [...]
- IV - comprovação, por parte do beneficiário, de: [...]
- b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

O limite da educação diz respeito à Emenda Constitucional nº 14 e o FUNDEF, onde foi determinado que o município tem de destinar 25% da receita de impostos e transferências para a educação. Em relação à saúde, encontra-se a Emenda Constitucional nº 29, designando 15% das arrecadações de impostos e

transferências constitucionais dos municípios para gastos com “ações e serviços de saúde”.

Após o controle da inflação em 1994 pelo Plano Real, o aumento da dívida nas três esferas de governo foi crescente até os anos 2000, principalmente pelo aumento das despesas sem um aumento relativo das receitas e pela falta de regularizações e limites. E é sobre a Dívida e o Endividamento que se trata o Capítulo VII. É possível verificar no quadro 1 a seguir, que o total da dívida líquida do Governo Federal e dos Estados e Municípios mais que duplicou entre 1994 e 2000, passou de 23% para 50% do PIB, com ênfase para os números Federais que no final do período teve seu percentual 19% mais alto e o valor da dívida em dezembro de 2001 se totalizava em 624,1 bilhões de reais.

<u>Dívida Consolidada Líquida do Setor Público Brasileiro em Porcentagem do PIB</u>			
Ano	Governo Federal	Estados e Municípios	Total
1994	13%	10%	23%
1995	13%	11%	24%
1996	16%	12%	28%
1997	19%	13%	32%
1998	25%	14%	39%
1999	31%	16%	47%
2000	32%	18%	50%

TABELA 1 – COMPORTAMENTO DO INDICADOR DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO. Fonte: BACEN. Dados: FIMBRA.

De acordo com a LRF o Senado Federal fica encarregado de estabelecer limites para a dívida e condições para a contratação de crédito, a partir de uma proposta feita pelo Presidente da República. Os limites são definidos de acordo com o percentual das receitas, penalizando os governantes que não respeitarem o valor da dívida e sua capacidade de pagamento. Doze meses é o período que o ente federativo tem para diminuir a dívida que está maior que os limites estabelecidos, sendo que o excesso deve ser reduzido em 25% nos primeiros quatro meses. Caso o governante não realize esse enquadramento, será impedido de requisitar qualquer operação de crédito.

O capítulo VIII se refere à Gestão Patrimonial e suas três diretrizes: a Disponibilidade de Caixa, a Preservação do Patrimônio Público e em relação às Empresas Controladas pelo Setor Público. Seções consideradas como relevantes para a gestão do patrimônio público segundo a LRF. Uma das normas regimentadas é que as disponibilidades em caixa referentes à previdência social dos servidores públicos devem ser depositadas em contas separadas das demais, e podem ser aplicadas no mercado sob a condição de não se tratar de empréstimos e títulos de dívida pública das empresas controladas pelo respectivo ente da federação.

O nono capítulo, da Transparência, Controle e Fiscalização, tem como finalidade a normatização dos demonstrativos e relatórios pertinentes às finanças públicas. Para que o controle dos resultados dos governos, segundo as normas da LRF, seja regularizado e a fiscalização seja realizada com mais êxito. São relacionados os instrumentos de transparência, como relatórios e prestação de contas, e ressalta-se que a população também deve verificar esses registros e intensificar sua participação, para um controle ainda maior sobre as escolhas dos gestores públicos. Nas Disposições Finais e Transitórias, Capítulo X, são estabelecidas as normas essenciais para a execução da LRF.

A fim do cumprimento das regras, existem as punições também estabelecidas. Dependendo da norma infringida, o ente pode sofrer com um corte das opções de crédito, como já comentado anteriormente, ou até uma suspensão das transferências voluntárias.

Por esta breve análise da LRF, pode-se observar que os principais objetivos de transparência e estabilidade foram abordados para sua construção. As principais disposições procuram atingir os entes federativos homogeneamente. Entretanto na prática os municípios, principalmente as capitais, são muito heterogêneos - como São Paulo e pequenos centros urbanos como Florianópolis e Rio Branco. Os grandes municípios podem exibir uma necessidade de gastos com pessoal muito maior que os pequenos centros urbanos por conta da alta demanda por serviços públicos. Consequentemente, esse efeito pode refletir num aumento do endividamento dos grandes municípios numa intensidade maior em relação às pequenas capitais, pois tais municípios acabam necessitando da utilização das chamadas operações de crédito.

3. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E ORÇAMENTO MUNICIPAL: O QUE DIZ A LITERATURA?

Muitos trabalhos discutem a alocação do gasto público e os arranjos políticos e institucionais realizados para responder a demanda por bens públicos. A criação da Lei de Responsabilidade Fiscal segue essa linha de pensamento e busca construir instrumentos mais consolidados a partir de um melhor aproveitamento do orçamento público.

Após a criação da LRF no ano de 2000, diversas foram as pesquisas realizadas para analisar as consequências da implementação da Lei.

Giuberti (2005), analisa a situação fiscal dos municípios brasileiros antes e depois da implementação da LRF buscando verificar se era necessário um controle efetivo do orçamento e se o limite das despesas com pessoal ajudou na diminuição do gasto público. A autora faz menção ao artigo de Alesina e Perotti (1996, apud, Giuberti, 2005)¹ que argumenta que políticas para o controle de comportamento dos entes federativos obtém um efeito mais positivo em termos de disciplina fiscal do que regras de orçamentos equilibrados, e ressaltam a importância da transparência para elaboração e execução do orçamento, diminuindo assim as chances de políticas irresponsáveis por parte dos governantes. No texto também é citado o trabalho de Abrams e Dougan (1986, apud, Giuberti, 2005)² que apresenta resultados de pesquisas realizadas nos Estados Unidos, nos estados e governos locais, onde sustenta o argumento que limites constitucionais ao gasto e à arrecadação reduzem o gasto público, mas que no entanto, limites ao endividamento não apresentam qualquer mudança efetiva.

No trabalho de Giuberti (2005), o principal resultado encontrado é que as questões de déficit corrente e elevados gastos com pessoal não são encontradas na maioria dos municípios, sinalizando que os limites impostos pela Lei não afetam na média os municípios brasileiros. O número de municípios que tinham déficits

¹ ALESINA, A.; PEROTTI, R. Budget Deficits and Budget Institutions. National Bureau of Economic Research, Working Paper n.5556, Cambridge, 1996.

² ABRAMS, B.; DOUGAN, W. The Effects of Constitutional Restraints on Governmental Spending. Public Choice, v.49, p.101-116, 1986.

correntes caiu de 24,5% em 1997 para 1,4% em 2003. Assim como o gasto com pessoal, que se manteve dentro do limite de 60% para o cumprimento da LRF; Lei que se mostrou relevante para o controle dessas variáveis, diferente da ideia apresentada por Abrams e Dougan (*op. Cit.*).

Outra contribuição importante sobre o tema, Menezes (2005), realiza um estudo do impacto da LRF sobre as principais variáveis dos gastos dos municípios brasileiros, separadas por função econômica e com uma base em dados que compreende o período de 1997 a 2003. A pesquisa verifica qual parcela das despesas tiveram seus valores diminuídos pelo ajuste de orçamento para cumprimento da Lei e se a mesma é eficaz na execução dos objetos impostos. Na literatura, diversas são as críticas às leis de orçamentos equilibrados. A teoria de Barro (1979, apud, Menezes, 2005)³ de *tax smoothing* afirma que essas leis podem provocar uma variação anual nas alíquotas de impostos para alcançar o equilíbrio entre receitas e despesas, o que impõe custos distorcidos ao setor privado. O ideal para Barro (*op. Cit.*) seria a não utilização de leis de orçamento, permitindo que as alíquotas se mantivessem constantes e a exploração de déficits e superávits para minimizar os custos distorcivos da taxaço.

Após sua pesquisa, Menezes (2005) constata que o objetivo de diminuir a despesa total dos municípios foi alcançado, juntamente com um aumento das receitas, o que facilitou o crescimento do superávit. Porém, a despesa com pessoal não seguiu essa média de declínio, e seus valores tiveram um acréscimo no período encontrado. Afirma que esse aumento não está vinculado com a implementação da Lei, e sim com a dificuldade de cortar gastos desse tipo. No entanto, a LRF causou uma queda nas despesas com investimento, por se tratar de uma variável menos rígida. Finaliza com o argumento que a Lei cumpriu seus objetivos, mas não garantiu uma melhor composição dos gastos, sendo necessária uma maior transparência da finalidade das receitas e melhor regulamentação dos gastos.

Em Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) é realizado um estudo com o intuito de avaliar o impacto da LRF sobre a administração do setor público dos municípios brasileiros, utilizando dados do FINBRA de 1998 a 2004, no que diz respeito às políticas de gasto e o endividamento, separando-os em dois cenários, antes e

³ BARRO, R. On the determination of the public debt. *Journal of Political Economy*, 87: 940-947. 1979.

depois da implementação. O trabalho defende que o controle do gasto público por meio da despesa com pessoal é incompleto, pois deixa de analisar os outros itens de gasto. Além de que, implementar um limite para essa despesa pode ter um resultado que prejudica a eficiência dos recursos públicos, incentivando os municípios a alcançarem os valores estabelecidos. Outra questão levantada é se o teto de endividamento estipulado realmente pode trazer uma maior responsabilidade fiscal para os municípios.

Os autores concordam que os limites estabelecidos estavam fora da realidade da maioria dos municípios, tanto no gasto com pessoal como na questão do endividamento, e a conclusão principal de Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006, p.53) é que:

No caso da despesa com pessoal como proporção da receita corrente líquida, a imposição do limite de 60% estimulou o aumento dessa despesa para a maioria dos municípios que apresentavam gastos muito inferiores ao teto determinado. [...] Para o indicador de endividamento, [...] Observa-se que, do período anterior à LRF para o período seguinte, houve uma concentração da dívida consolidada líquida dos municípios. Ou seja, o número de municípios que ultrapassavam o teto da LRF do primeiro para o segundo período diminuiu, porém, a participação da dívida desses municípios aumentou em relação ao total da dívida dos municípios.

Entretanto, na média, observa-se uma queda no indicador da dívida. Além do fator limitante da LRF, foi constatado que essa queda também é consequente de uma maior arrecadação dos municípios, assim como o trabalho de Menezes (2005).

A pesquisa realizada por Santolin, Reis e Jayme Jr. (2009) procura possíveis impactos da Lei nas finanças dos municípios de Minas Gerais, com dados dos anos de 1995 a 2005. Os autores constatarem que, com a limitação da LRF em relação às despesas com pessoal, muitas vezes, para equilibrar as contas num cenário de queda de receitas, a redução irá recair sobre os gastos com investimento, pois se trata de uma área propícia a cortes. Santolin, Reis e Jayme Jr. (2009, p.920) concluem ainda que:

Foi identificada uma convergência da despesa com pessoal nos municípios mineiros, resultados estes já obtidos para os municípios brasileiros por Fioravante et al. (op. cit.), Menezes (op. cit.) e Giuberti (op.cit.). Além disso, verificou-se também um processo de convergência do gasto com investimento. [...] Ao sugerir explicitamente que os municípios poderiam aumentar seus gastos com pessoal até o limite de 60%, a LRF levou os municípios a associarem diretamente aumento das transferências correntes

com gastos de pessoal, além de reduzir o vínculo entre a despesa de investimento e a arrecadação tributária.

Porém, observa que a LRF não foi a única responsável por esse crescimento dos gastos com pessoal, mas em parte pelo aumento das receitas por transferências permitidas pela Lei. E que os gastos com investimento perderam em parte sua participação nas receitas totais dos municípios de Minas Gerais.

Linhares, Simonassi e Nojosa (2012) propõe um estudo sobre a relação entre receita, despesa e transferências correntes dos municípios nacionais considerando a implementação da LRF, com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no período de 1995 a 2006. Dividindo as amostras em antes e depois da Lei, os autores constataram que o período pré-LRF encontra-se o chamado “taxar e gastar” pautada por Friedman (1978 apud; Linhares, Simonassi e Nojosa 2012)⁴, onde afirma que a elevação da carga tributária para redução do déficit orçamentário é insustentável devido ao efeito posterior que o aumento da receita gera em termos de estímulo à despesa pública. Segundo os autores, esse cenário ocorria nos municípios que mantinham uma elevada tributação para financiamento dos gastos públicos, além de serem dependentes de transferências constitucionais. No período pós-LRF foi encontrado uma sincronização entre despesas e receitas, onde as autoridades municipais estão mais responsáveis em suas escolhas, gerindo melhor suas despesas correntes e decisões de taxar e gastar começaram a ser tomadas simultaneamente.

Mendes (2015), realiza uma análise do padrão territorial do gasto público, em várias dimensões, e como estão associados à oferta dos entes federativos de bens e serviços públicos. Mendes (2015) inicia um debate sobre teorias de ações públicas territoriais e federais e afirma que arranjos em escala local, estadual, regional e nacional podem gerar benefícios e uma política pública mais eficiente e efetiva. Utiliza dados municipais recolhidos do STN e dados populacionais e produtivos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2000 e 2010. As pesquisas evidenciaram que existe um padrão de gasto público nos municípios e esses gastos não acompanham as dinâmicas socioeconômicas recentes, revelando que as

⁴ Friedman, M. (1978). The limitations of tax limitation. Tax Review, 5:7–14.

políticas de oferta de bens públicos para redução das desigualdades regionais não são suficientes para responder as demandas e necessidades regionais e locais.

O autor evidencia que os gastos públicos devem ser planejados a fim de protagonizar uma estratégia regional, onde os centros urbanos médios possam desempenhar um papel central na construção de arranjos federativos, de uma maneira mais integrada e eficiente. O processo de planejamento e programação orçamentária devem estar baseados em ações públicas territoriais, associadas com metas para redução da desigualdade.

A partir de uma breve análise na literatura, percebe-se a ausência de trabalhos que busquem verificar o comportamento das capitais brasileiras.

4. UMA ANÁLISE DOS INDICADORES ORÇAMENTÁRIOS SELECIONADOS NAS CAPITAIS BRASILEIRAS

O capítulo tem o objetivo de desenvolver uma análise de dados coletados junto ao órgão Secretária do Tesouro Nacional – Finanças do Brasil (FINBRA) – entre 1998 e 2011. O horizonte temporal escolhido tem o objetivo de capturar efeitos anterior e posterior a implementação da LRF. Os dados foram organizados respeitando as cinco regiões brasileiras. As variáveis fiscais selecionadas são: a dívida ativa, o gasto com pessoal, o gasto com investimento e o pagamento de juros e amortização da dívida, além da receita corrente líquida, por ser a variável parâmetro estabelecido na LRF. Decidiu-se por excluir da análise Brasília por ser um centro urbano atípico. João Pessoa e Porto Velho são excluídos das análises de 1998 e 1999 por falta de dados.

Na análise dos dados levou-se em consideração os seguintes indicadores:

(i) Dívida Consolidada Líquida em relação à Receita Corrente Líquida, (ii) Dívida Ativa, (iii) Comprometimento das receitas com o pagamento dos juros e amortização, (iv) Gasto com Pessoal sobre RCL, (v) Gasto com Investimento também sobre a RCL, e (vi) a relação Gasto com Investimento sobre Gasto com Pessoal.

4.1 INDICADOR DE ENDIVIDAMENTO

Como mencionado, a primeira análise do presente trabalho diz respeito à Dívida Consolidada Líquida (DCL) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL). Para ilustrar os dados, a tabela abaixo revela o indicador de cada capital brasileira em porcentagem da DCL sobre a RCL em ordem decrescente das médias dos dados de 2008 a 2011 – foram excluídos os anos de 1998 a 2007 pela falta de dados para composição do indicador.

	Municípios	2008	2009	2010	2011	Média 2008 - 2011
1	São Paulo	203,32	207,98	213,49	199,50	206,07
2	Cuiabá	59,39	46,54	61,74	60,86	57,13
3	Salvador	46,24	53,20	69,76	51,20	55,10
4	Rio de Janeiro	48,04	25,45	20,07	48,24	35,45
5	Belo Horizonte	27,88	34,66	30,52	33,03	31,52
6	Florianópolis	28,29	23,18	25,68	27,57	26,18
7	Natal	14,60	20,43	13,71	41,30	22,51
8	Recife	27,82	24,90	25,01	6,60	21,08
9	Maceió	25,31	22,94	9,78	6,43	16,12
10	Goiânia	13,37	6,61	12,36	15,23	11,89
11	Curitiba	11,28	9,46	7,62	3,32	7,92
12	Aracaju	3,58	6,35	9,94	7,76	6,91
13	São Luís	27,44	-10,32	2,31	2,31	5,44
14	Porto Alegre	9,36	4,05	1,51	-0,55	3,59
15	Rio Branco	6,05	0,63	-1,43	0,81	1,52
16	Vitória	-7,98	0,17	7,31	3,71	0,80
17	Belém	-1,59	2,46	-1,63	3,13	0,59
18	Fortaleza	-3,02	-3,84	-1,39	0,23	-2,01
19	Macapá	0,10	1,81	-16,52	-1,03	-3,91
20	Palmas	-6,96	-9,54	-0,40	-1,69	-4,65
21	Campo Grande	-4,83	-2,90	-3,22	-7,95	-4,73
22	Porto Velho	-13,85	-5,10	-4,24	-11,28	-8,62
23	Manaus	-4,30	-6,62	-9,80	-17,42	-9,54
24	Teresina	-11,90	-16,98	-15,32	-16,41	-15,15
25	João Pessoa	-4,13	-17,41	-32,85	-34,50	-22,22
26	Boa Vista	2,41	-28,32	-41,54	-32,84	-25,07

TABELA 2 – COMPORTAMENTO DO INDICADOR ENDIVIDAMENTO NAS CAPITAIS BRASILEIRAS. FONTE: Elaboração própria. Dados: FIMBRA.

Dos cinco primeiros municípios, três se encontram na região Sudeste do país, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Porém, nota-se que na maioria dos municípios não é possível realizar uma análise a partir da separação por região. Neste quesito, os municípios são bastante heterogêneos.

O indicador para a cidade de São Paulo é extremamente alto, a dívida consolidada líquida do município se encontra com um valor aproximado de 206% maior que a receita arrecadada.

O trabalho os municípios que ultrapassavam os limites da LRF, constaram que apenas 12 faziam parte desse grupo, e que essa pequena parcela de municípios participavam com cerca de 61,85% do valor da dívida agregada, como fica bem explicitado na tabela abaixo, incluída no trabalho:

DCL/RCL	Período 1998-2000		Período 2001-2004	
	Frequência relativa (%) sobre o no total de municípios)	Participação média no endividamento total	Frequência relativa (%) sobre o no total de municípios)	Participação média no endividamento total dos municípios
Menor que 0,2	67,03%	4,27%	78,57%	1,63%
Entre 0,2 (inclusive) e 0,6	27,68%	24,77%	18,48%	17,59%
Entre 0,6 (inclusive) e 1,2	4,53%	22,39%	2,78%	18,92%
Maior que 1,2	0,76%	48,57%	0,17%	61,85%

TABELA 3 – RESUMO DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA AGREGADA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. Fonte: CFP/Dirur/Ipea. Dados: FIMBRA E SISTN.

Com o resultado encontrado nesta análise para o período de 2008 a 2011, é visível que a conclusão apresentada na pesquisa de Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) também se enquadram nas capitais brasileiras. Apenas a cidade de São Paulo excede o limite de 120% da RCL em relação a DCL. Todas as outras capitais, ainda que algumas apresentem um valor alto de endividamento, procuraram respeitar o valor imposto pela Lei; e a cidade de São Paulo poderia ser considerada a cidade que eleva significativamente o valor de uma média geral.

4.2 INDICADOR DA DÍVIDA ATIVA

A variável Dívida Ativa se refere a todos os créditos lançados pelo município e que não foram pagos pelos contribuintes. O gráfico abaixo se refere à relação Dívida Ativa sobre Receita Corrente Líquida, com o intuito de esclarecer a parcela de créditos que não são arrecadados pelas capitais brasileiras.

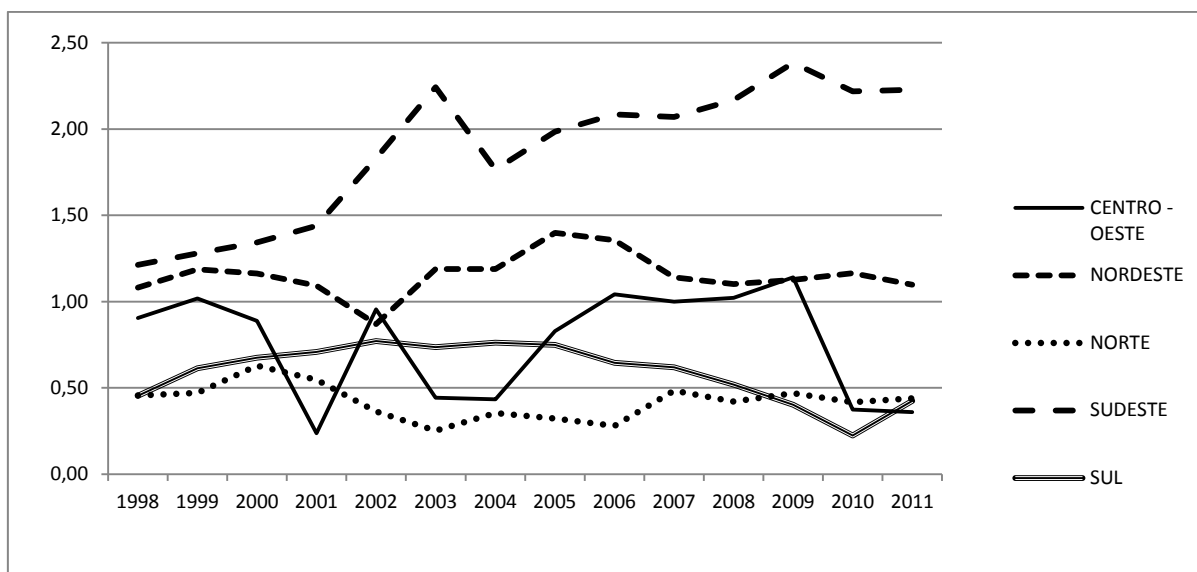


GRÁFICO 1 – INDICADOR DE ENDIVIDAMENTO (DÍVIDA ATIVA/RCL) NAS CAPITAIS BRASILEIRAS 1998 – 2011. Fonte: Elaboração própria. Dados: FINBRA

Com a análise das séries temporais, tabulados regionalmente, do Gráfico 1, verifica-se que no limite inferior encontram-se as capitais da região com a menor capacidade de arrecadação tributária, o Norte. Nota-se que a maioria das capitais das outras regiões encontram-se mais próximos aos valores da região Norte. Na outra extremidade, encontram-se as capitais da região Sudeste, que possuem a maior capacidade de arrecadação tributária do país. Porém, ainda que esses municípios possuam uma taxa de arrecadação alta, a falta desses valores não recolhidos pode afetar drasticamente o comprometimento dessas capitais com as despesas e a dívida. Os municípios da região Sudeste, por exemplo, deixam de arrecadar até 2,4 da receita com contribuintes inadimplentes. São justamente as capitais onde se encontram os maiores polos industriais, onde a demanda por bens e serviços públicos são mais altas e onde se encontram as capitais com maiores níveis de endividamento.

4.3 INDICADOR DE COMPROMETIMENTO DAS RECEITAS COM PAGAMENTO DE JUROS E AMORTIZAÇÃO

Essa seção tem como objetivo analisar o grau de comprometimento das receitas para a liquidação da dívida. Na Lei, os entes federativos devem assumir que suas dívidas não poderão crescer além da capacidade de pagamento da mesma, devem limitar seus gastos e fazer o pagamento contínuo da dívida, a fim de evitar o crescimento descontrolado. O índice foi encontrado a partir da soma dos juros com a amortização sobre a receita corrente líquida. Os resultados encontram-se no gráfico a seguir:

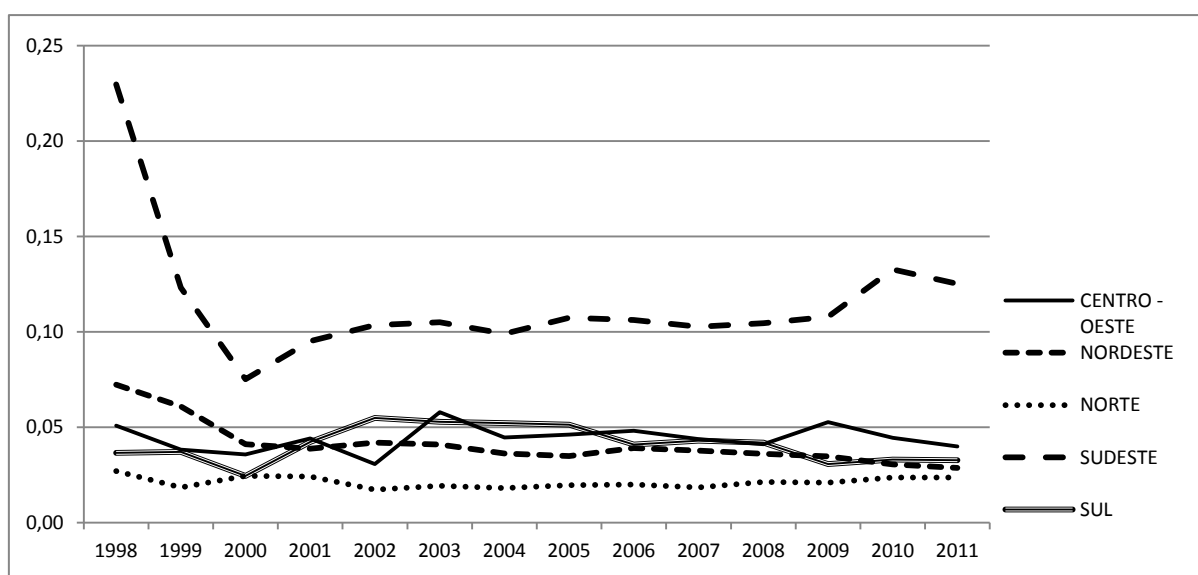


GRÁFICO 2 – INDICADOR DE COMPROMETIMENTO DAS RECEITAS PARA PAGAMENTO DE JUROS E AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA NAS CAPITAIS BRASILEIRAS 1998 – 2011. Fonte: Elaboração própria. Dados: FINBRA

De acordo com os dados exibidos no Gráfico 2 a maioria das capitais estão se concentrando entre 0,03 e 0,06 após a implementação da Lei em 2000, exceto as capitais do Sudeste e o Norte, que mais uma vez se encontram nas posições mais afastadas. Parte do resultado do gráfico 1 pode ser explicado por este último indicador. Por exemplo, as capitais do Sudeste apresentam os maiores valores no indicador endividamento, esse fenômeno pode ser em parte explicado pelo fato de que as capitais nessa região mantiveram os maiores valores para o pagamento da amortização e dos juros.

O pagamento de amortização e juros por parte das capitais pode ser analisado em parte como positivo e em parte como negativo. De um lado, os municípios que usam sua arrecadação para pagamento da amortização e juros esta liquidando a dívida em uma maior proporção. Porém, acaba retirando uma parte da

receita que poderia ser proveitosa para outros tipos de gasto, como para investimento por exemplo.

Municípios com uma maior arrecadação tributária são mais prováveis de realizarem esses pagamentos, pois com uma maior receita sobram mais recursos. Entretanto, suas demandas para gasto com investimento são grandes, têm, portanto um grau de comprometimento maior de suas receitas, diminuindo a liberdade de alocação de recursos.

4.4 Gastos com Pessoal

A LRF assume que o limite para gasto com pessoal seja de 60% da receita corrente líquida, para os municípios. O gráfico abaixo, construído a partir da relação gasto com pessoal /receita corrente líquida, evidencia que antes de 2001 nenhuma região excedia o limite, todas se encontravam abaixo do valor de 0,6. Observe que a partir da implementação da LRF, as capitais da região Sudeste foram os entes federativos com maior valor no indicador gasto com pessoal em relação a receita corrente líquida.. O resto das regiões, assim como a média, também sofre um aumento a partir de 2001, mantendo-se entre 0,5 e 0,6 até o ano de 2010, ano em que as capitais das regiões Centro-Oeste e Sul convergem para os valores das capitais do Sudeste.

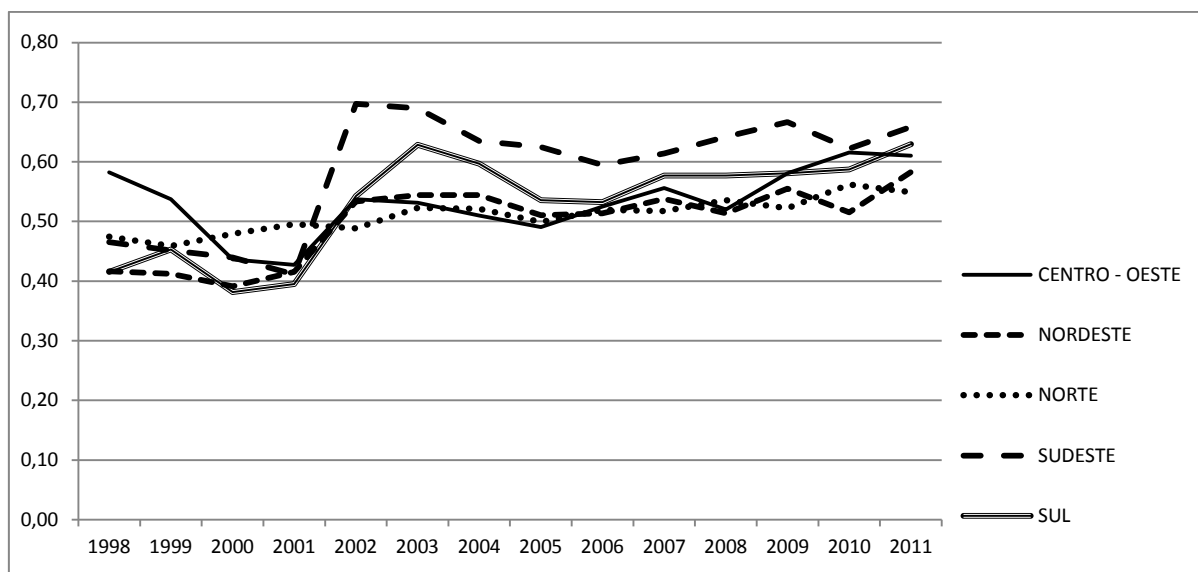


GRÁFICO 3 – INDICADOR DE GASTOS COM PESSOAL NAS CAPITALS BRASILEIRAS 1998 – 2011. Fonte: Elaboração própria. Dados: FINBRA.

É possível verificar que todas as regiões aumentaram seus gastos com pessoal para alcançar o limite estabelecido pela LRF. Segundo Santolin, Reis e Jayme Jr. (2009, p.902) esse resultado se deve ao fato de que antes da LRF não vigoravam normas objetivas para orientar a alocação de despesas com pessoal no setor público. Por falta de um indicativo de nível ótimo desse gasto, essa nova Lei estava sujeita a interpretações por parte dos municípios no que se refere ao nível ideal/aceitável.

Em partes, o resultado de alto grau de endividamento da região Sudeste também pode ser explicado por essa variável. Ainda que seja a região de maior arrecadação tributária do país, é necessário obter uma fonte de financiamento para gastos que se mantém acima da média em função da elevada demanda por bens públicos que ocorre nessas capitais.

4.5 GASTO COM INVESTIMENTO

A análise referente aos gastos com investimento em relação à receita corrente líquida é apresentada no Gráfico 4, a partir da média desse indicador para

todas as capitais brasileiras. Observe que há uma tendência para a redução dos gastos em investimento ao longo de todo o período analisado, essa mudança pode ser fruto da não especificação quanto aos gastos com investimento na LRF, e para garantir o cumprimento da mesma os municípios realocaram a única variável que era ilimitada.

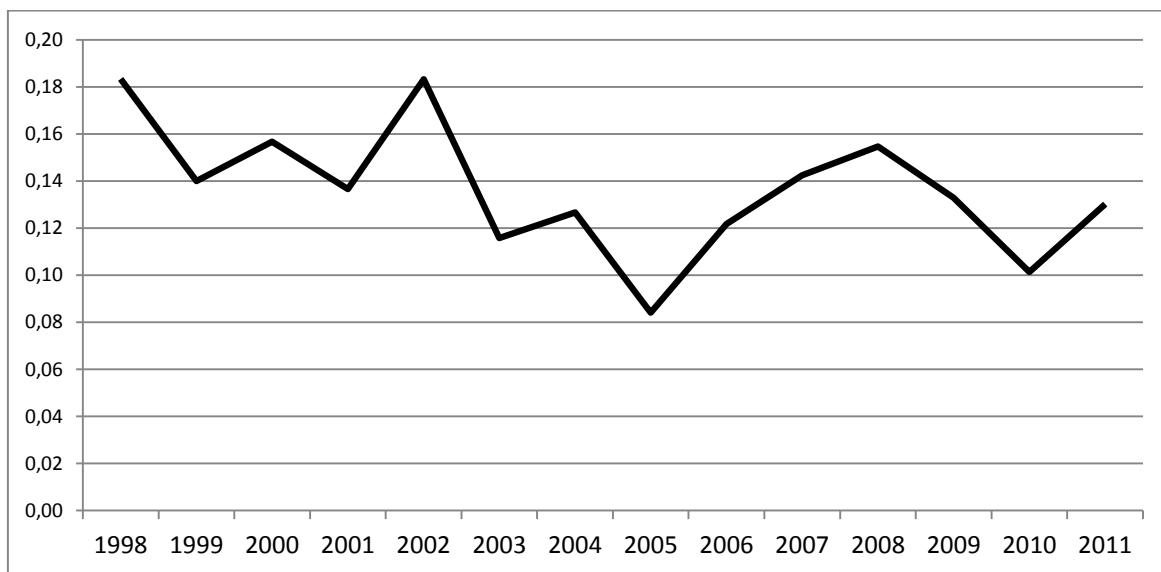


GRÁFICO 4 – INDICADOR DE GASTOS COM INVESTIMENTO EM RELAÇÃO A RCL (MÉDIA PARA AS CAPITAIS BRASILEIRAS) 1998 – 2011. Fonte: Elaboração própria. Dados: FINBRA.

De acordo com o Gráfico 4, o gasto com investimento em relação a RCL começa em aproximadamente 0,18 em 1998 e finaliza a série em 2011 em 0,13. Segundo Menezes (2005, p.58), essa queda do gasto com investimento nas capitais brasileiras pode decorrer de até três motivos:

- a) à restrição de gastos em anos eleitorais, quando são maiores os investimentos; b) ao “engessamento” de grande parte do orçamento municipal, comprometido com despesas vinculadas; ou c) à restrição ao endividamento.

Ainda que a Constituição limite os gastos referentes à saúde e educação, 15% das arrecadações de impostos e transferências constitucionais para gastos com ações de saúde e 25% da receita de impostos e transferências para a educação, as outras rubricas relacionadas com investimento não são especificadas na LRF. Os ajustes para cumprimento da LRF se dá a partir da redução de

elementos menos rígidos, como despesas por função infraestrutura e despesas por categoria econômica de investimento (Santolin, Reis e Jayme Jr., 2009, p.902).

Ao desagregar esse resultado a partir das cinco regiões é possível observar que a grande maioria das capitais tiveram nas suas rubricas de gastos com investimento mudanças significativas, de modo que todas diminuíram seus investimentos durante o período de 1998 a 2011, exceto as capitais do Sudeste. A partir dessa análise, pode-se concluir que a ausência de regras sobre o gasto com investimento em geral tem como consequência o sacrifício dessa variável a fim do cumprimento das outras metas estabelecidas. Ainda que o objetivo de controle das contas públicas tenha sido alcançado pela LRF, a qualidade do gasto pode ter sido comprometida, já que a despesa com investimento é essencial para o desenvolvimento de qualquer ente federativo.

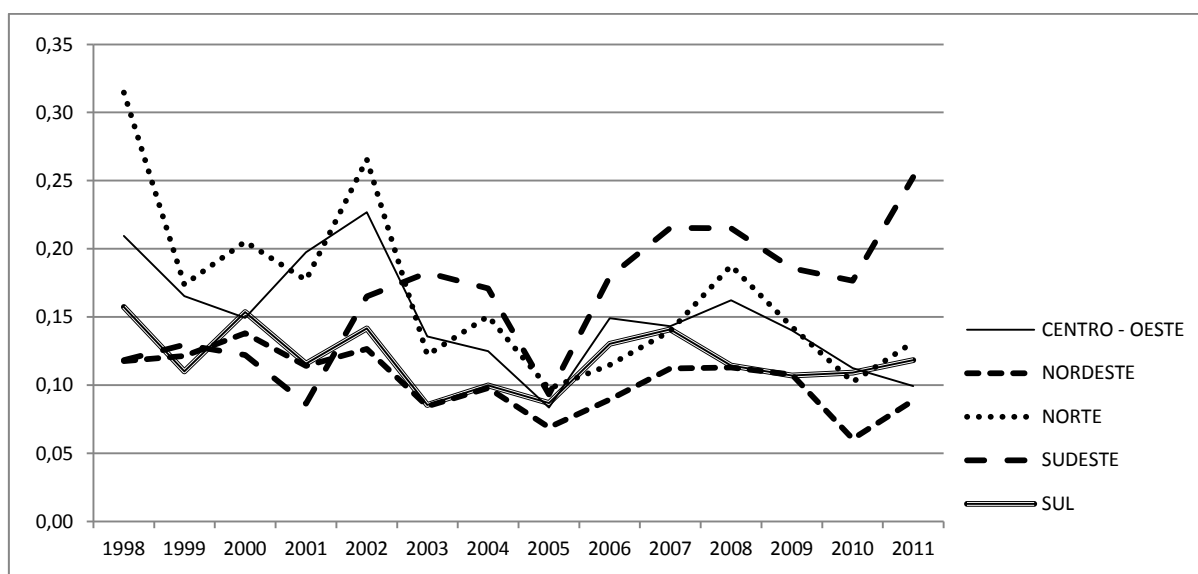


GRÁFICO 5 – INDICADOR DE GASTOS COM INVESTIMENTO EM RELAÇÃO A RCL PARA AS CAPITAIS BRASILEIRAS 1998 – 2011. Fonte: Elaboração própria. Dados: FINBRA.

O Gráfico 5 mostra que as capitais do Sudeste a partir da implementação da LRF apresentaram os maiores indicadores para os gastos com investimento. Uma explicação para tal comportamento se deve ao fato de que na ausência de regras para a rubrica gastos com investimento e em função da elevada demanda pela produção de bens públicos, as capitais da região sudeste tiveram um comportamento divergente em comparação as outras capitais do país.

Nota-se então que os pressupostos para a composição da Lei não levaram em consideração que os municípios são muito diferentes, em diversos aspectos. Uma Lei para controle das finanças públicas que não difere suas normas sob nenhum ponto de vista – seja o tamanho do município, a população, arrecadação tributária, entre muitos outros – pode, como consequência, não trazer benefícios quando se analisa a economia como um todo. As capitais necessitam ofertar bens e serviços públicos em quantidades mais elevadas que as pequenas e médias cidades. Além de concentrar uma população maior, as capitais são rodeadas de regiões metropolitanas que acabam utilizando os seus recursos. O fator limitador, tanto do gasto com pessoal quanto com o endividamento, acaba restringindo a alocação orçamentária desses municípios que podem prejudicar os gastos com variáveis que auxiliam diretamente o desenvolvimento.

4.6 RELAÇÃO GASTO COM INVESTIMENTO/ GASTO COM PESSOAL

O Gráfico 6 traz os dados desagregado para as capitais brasileiras apresentados regionalmente para a relação gastos com investimento em detrimento aos gastos com pessoal. Na relação analisada regionalmente, verifica-se que antes da criação da LRF os dados tinham uma maior variabilidade. Após a determinação de uma meta para a despesa com pessoal as regiões convergem para um resultado mais estável para essa rubrica de gastos, diferentemente para o gasto com investimento onde não há uma regra definida para tal gasto.

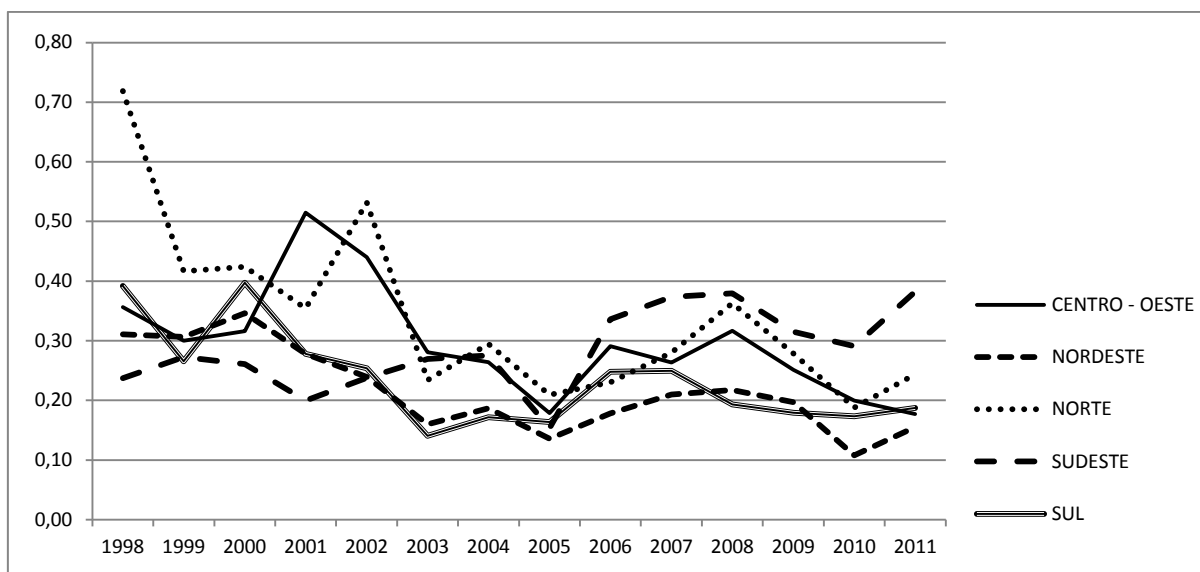


GRÁFICO 6 – INDICADOR DE GASTOS COM INVESTIMENTO EM RELAÇÃO A GASTOS COM PESSOAL PARA AS CAPITAIS BRASILEIRAS 1998 – 2011. Fonte: Elaboração própria. Dados: FINBRA.

Na maior parte das capitais observa-se uma tendência decrescente, o que mostra que o denominador está aumentando de valor em relação ao numerador, ou seja, o gasto com pessoal está crescendo em relação ao gasto com investimento. O resultado encontrado neste gráfico segue os valores encontrados no Gráfico 3, onde os valores do gasto com pessoal está aumentando a partir da implementação da LRF, e com os valores apresentados no Gráfico 4, no qual a maioria dos municípios apresenta uma queda dos gastos com investimento, com exceção para as capitais da região sudeste onde há uma tendência crescente ao longo da série.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central do trabalho foi avaliar as mudanças ocorridas nas finanças municipais das capitais brasileiras após a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

De acordo com o segundo capítulo, foi possível verificar que a introdução da LRF implementou regras para o controle do endividamento e do gasto com pessoal, trouxe ainda outras medidas que objetivaram o equilíbrio das contas públicas. Entretanto, não foram apresentadas regras específicas no que diz respeito ao gasto com investimento. No capítulo três observou-se que, das pesquisas realizadas sobre as restrições da LRF, existe uma insuficiência de trabalhos sobre as capitais brasileiras especificamente. No quarto capítulo realizou-se uma análise das variáveis encontradas a partir dos dados recolhidos.

O principal resultado encontrado de acordo com as análises da variável endividamento é que a maior parte das capitais brasileiras se enquadra nas regras, exceto a cidade de São Paulo. Porém, observou-se também que ao longo da década dos anos 2000 houve um sacrifício dos gastos com investimento em detrimento ao gasto com pessoal. Tal efeito é corroborado ainda quando observado que após a LRF os municípios são estimulados a gastar mais com pessoal e são submetidos a reduzir o grau de endividamento público.

De acordo com as pesquisas apresentadas nesse trabalho, observou-se que municípios como São Paulo apresentaram níveis de endividamento acima da media estabelecida pela LRF. Seria relevante um estudo que pudesse avaliar a razão de uma capital como São Paulo não conseguir respeitar a regra estabelecida pela Lei.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL, Lei Complementar n.101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltada para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 27/05/2015.

BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional – STN. FINBRA – Finanças do Brasil. Disponível em <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 06/05/2015.

BRASIL, Sistema de Coleta de Dados Contábeis – SISTN. Disponível em: <https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon_internet/index.jsp>. Acesso em: 28/04/2015.

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. V.; SANTOS, J. C. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento**. IPEA, 2006. (Texto para Discussão, n. 1223).

GIUBERTI, A. C. **Lei de responsabilidade fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros**. Anais do XXXIII ANPEC, 2005.

LINHARES, Fabricio Carneiro; SIMONASSI, Andrei Gomes; NOJOSA, Glauber Marques. **A Dinâmica do Equilíbrio Financeiro Municipal e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Economia, Brasília, 2012, 735-758.

MENDES, C. C. **Padrões Regionais da Despesa Pública Municipal no Brasil**. IPEA, 2015 (Texto para Discussão, n. 2089). Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25226>. Acesso em: 20/05/2015

MENEZES, R. T. **Impactos da lei de responsabilidade fiscal sobre os componentes de despesa dos municípios brasileiros**. Brasília: ESAF, 2005. 64 p. Monografia premiada em 1º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional – 2005, Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília (DF).

SANTOLIN, R.; JAYME JR, F. G.; REIS, J. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Implicações na Despesa de Pessoal e de Investimento nos Municípios Mineiros: Um Estudo com Dados em Painel Dinâmico**. Revista Estudos Econômicos. v 39, n 34. São Paulo: 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-1612009000400008&script=sci_arttext>. Acesso em: 12/04/2015.