

TATIANA DE ANDRADE NUNES PARRA

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL X TRANSFERÊNCIAS

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal do Paraná, apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas

Orientador: Prof. Dr. Fernando Motta Correia

Curitiba
2013

TERMO DE APROVAÇÃO

TATIANA DE ANDRADE NUNES PARRA


LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL X TRANSFERÊNCIAS

Trabalho de conclusão de curso aprovado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Paraná.


BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Fernando Motta Correia
Orientador - Departamento de Economia, UFPR



Prof. Dra. Denise Maria Maia
Departamento de Economia, UFPR



Prof. Ms. Dayani Cris de Aquino
Departamento de Economia, UFPR

RESUMO

O Estado com o uso de diferentes ferramentas procura promover o bem comum de sua população. A Lei de Responsabilidade Fiscal é uma delas, pois tem o objetivo de fiscalizar e zelar pelo equilíbrio das finanças públicas, assim possibilitando condições para o aperfeiçoamento do setor público. As transferências intergovernamentais da União representam outra. Elas têm o intuito de corrigir as disparidades sócio-econômicas do País, aumentando e melhorando a oferta de bens e serviços públicos. Entretanto, em alguns momentos, ambas as ferramentas podem vir a ser concorrentes levando a resultados ineficientes do que quando observadas isoladamente. Este trabalho tem como objetivo estudar como a Lei de Responsabilidade Fiscal e o sistema de transferências intergovernamentais se entrelaça bem como suas convergências e divergências.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Transferências intergovernamentais. Eficiência. Divergência.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	5
2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	7
3 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS.....	15
4 ELEMENTOS CONVERGENTES E DIVERGENTES ENTRE A LRF E AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS.....	21
5 CONCLUSÃO	244
REFERÊNCIAS	26

1 INTRODUÇÃO

O setor público desenvolve sua política orçamentária tendo em mente a manutenção da estabilidade econômica (função estabilizadora), a distribuição de renda (função distributiva) e a alocação dos recursos extraídos da sociedade (função alocativa). Tudo isso visando à busca do bem comum de acordo com Musgrave (1980). Entretanto para que o aparelho do Estado seja capaz de cumprir bem suas funções é necessário que seja sadio do ponto de vista fiscal e financeiro, ou seja, que não seja excessivamente endividado, nem esteja aumentando sem controle seu endividamento e eficiente do ponto de vista administrativo (BRESSER-PEREIRA, 2004).

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de maio de 2000 busca-se praticar a gestão fiscal responsável por todos os níveis, portanto abrangendo os três Poderes nas três esferas do governo. Entre os principais objetivos da Lei estão: o planejamento fiscal, o disciplinamento do uso dos recursos públicos, a definição de condições para o endividamento, a definição de limites de gastos com pessoal e a incorporação da transparência e participação popular na gestão fiscal.

O Estado brasileiro a fim de cumprir sua função distributiva de renda faz uso de transferências intergovernamentais. Essas transferências visam reduzir as diferenças sociais entre os diversos estados de um país tão grande e heterogêneo. Entretanto, mesmo com um objetivo nobre, as transferências muitas vezes, por terem um caráter incondicional, não criam um aumento da qualidade de vida da população, mas instigam um comportamento não-eficiente por parte dos receptores do recurso. Muitos administradores, estando cientes do caráter incondicional do recurso, não promovem o melhor uso do orçamento do município, violam limites de endividamento assim não cumprindo determinações da LRF.

O presente estudo tem por objetivo estudar se a Lei de Responsabilidade Fiscal e as transferências intergovernamentais cumprem as funções a que se destinam, avaliar suas convergências e divergências, discuti-las e propor recomendações.

Além da presente introdução, o trabalho possui mais quatro capítulos. O capítulo 1 apresenta os principais objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e suas principais características inovadoras. O capítulo 2 descreve a taxonomia das transferências

intergovernamentais e apresenta uma visão geral em relação à industrialização, urbanização e distribuição de renda nas diferentes regiões do Brasil. No capítulo 4, pretende-se, estudar algumas das características que são convergentes e divergentes entre a LRF e as transferências intergovernamentais. O último capítulo, a título de conclusão, consolida algumas recomendações para o aperfeiçoamento do alinhamento entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e o sistema de transferências intergovernamentais em geral.

2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar nº 101, de 25 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é um código de conduta para os administradores públicos de todo o país, que vale para os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) nas três esferas do governo (federal, estadual e municipal). A lei apresenta dois principais aspectos: 1) dá ênfase à questão do planejamento e 2), tão importante quanto, na questão do controle do orçamento. O caput do artigo 1º da LRF e seu parágrafo especificam:

Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. §1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia em Restos a Pagar.

A Lei de Responsabilidade Fiscal mudou a história da administração pública no Brasil. Através dela, todos os governantes passaram a obedecer a normas e limites para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade. Ela busca criar não apenas uma maior proximidade entre o contribuinte e o governante, para que o primeiro saiba e controle como os seus impostos são alocados, mas principalmente a desenvolver o entendimento da importância sobre o equilíbrio do orçamento público. Existe, portanto, um compromisso de todos os governantes com o orçamento e com metas, que devem ser apresentadas e aprovadas pelo Poder Legislativo. A Lei fixou limites para despesas com pessoal, para dívida pública e ainda determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas. Além disso, segundo a LRF, nenhum governante pode criar uma nova despesa continuada (por mais de dois anos) sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir outras despesas já existentes. Visando com que o governante sempre consiga honrar suas despesas, sem comprometer orçamentos futuros. A Lei é consistente, entretanto, para alguns municípios sem grande relevância econômica ou capacidade tributária é impossível oferecer serviços públicos em quantidade e igual qualidade sem certo grau de endividamento. Essa

medida impõe limitações ao seu desenvolvimento, pois se o orçamento for excedido o orçamento dos anos seguintes ficam comprometidos. Quando o governo impõe penalidades, como restrição de créditos, àquelas cidades que excederam o gasto ele limita um desenvolvimento no longo prazo. Além de todas essas alterações, são definidos também, mecanismos adicionais de controle das finanças em anos de eleição.

Para uma análise mais direcionada dessa Lei, é possível dividi-la em quatro principais partes. A primeira, composta pelos artigos 1º ao 28º trata direta e/ou indiretamente da questão de planejamento. Os principais dados em relação a isso são:

- 1- A definição do conceito de Receita Corrente Líquida, base de cálculo de todos os limites estabelecidos;
- 2- A regulamentação que é dada à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) definindo, claramente, o que deve conter nesse instrumento legal;
- 3- A necessidade de se apresentar o Anexo de Metas Fiscais, como parte integrante da LDO, onde deverão ser determinadas as metas anuais relativas às receitas e despesas, ao resultado primário e nominal e ao montante da dívida pública, tanto para o exercício a que se referirem quanto para os dois subseqüentes;
- 4- A necessidade de se apresentar o Anexo de Riscos Fiscais, como parte integrante da LDO, onde deverão ser avaliados os Passivos Contingenciais e outros riscos capazes de afetar as contas públicas;
- 5- A necessidade de todos os entes da federação instituírem, preverem e arrecadarem os tributos de sua competência;
- 6- A necessidade de o executivo, trinta dias antes do envio do projeto de Lei Orçamentária Anual, disponibilizar os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subseqüente, acompanhados das respectivas metodologias de cálculo
- 7- O estabelecimento de metas bimestrais de arrecadação, trinta dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA);
- 8- A previsão, demonstrada na LOA, da renúncia de receita, estabelecendo as medidas que serão adotadas para compensar a perda de arrecadação;
- 9- O controle da expansão das despesas, tanto as novas quanto a ampliação das já existentes, principalmente daquelas de caráter continuado;

10-As restrições que são colocadas ao aumento dos gastos com pessoal, estabelecendo tetos máximos para todos os entes da federação.

Todas essas medidas como a obrigação de publicar os estudos e estimativas das receitas para o ano seguinte, a necessidade de apresentar os Anexos de Riscos Fiscais e de Metas Fiscais na Lei de Diretrizes Orçamentárias bem como a necessidade de cada governante de publicar a cada dois meses os balanços em linguagem simplificada de todas as finanças que organiza reportam assim, aos eleitores, investidores e a todos os cidadãos como está indo as contas, com o objetivo de garantir a boa gestão do dinheiro público. A partir daí, cabe à sociedade cobrar ações e providências de seus governantes, bem como se estão procedendo de forma responsável na gestão fiscal.

Sobre a segunda parte, dos artigos 29 ao 42, se trata principalmente da Dívida e do Endividamento Público, definindo os limites ao endividamento, a recondução da dívida aos limites estabelecidos, as operações de crédito, as vedações, as operações com o Banco Central e as garantias e contragarantias. As principais inovações dizem respeito:

- 1- À classificação, como dívida fundada, de todas as operações de crédito de prazo inferior a doze meses, cujas receitas tenham integrado a LOA;
- 2- À previsão de fixação dos limites globais da dívida consolidada das três esferas de governo;
- 3- À ênfase dada ao controle da dívida pública, que deverá ser objeto de acompanhamento e avaliação sistemática por parte do titular de órgão ou poder;
- 4- À definição dos critérios a serem adotados pelos entes da federação para recondução da dívida aos limites;
- 5- À co-responsabilidade estabelecida para as instituições financeiras na contratação de operações de crédito por parte dos entes da federação, as quais deverão exigir a comprovação de que as condições e limites legalmente estabelecidos estão sendo cumpridos. Se assim não o fizerem, a operação será considerada nula, e a instituição receberá somente o principal, sem encargos financeiros;
- 6- À exigência do ente da federação apresentar a cada pedido de contratação de uma operação de crédito, parecer de seus órgãos técnico e jurídico,

- demonstrando a relação custo-benefício e o interesse econômico e social da operação pretendida;
- 7- À proibição de o Banco Central emitir títulos da dívida pública a partir de dois anos da data de publicação da LRF;
 - 8- À proibição de, a partir da LRF, os Estados e os Municípios rolarem suas dívidas com a União;
 - 9- À proibição de realização de operação de crédito entre instituição financeira estatal e o ente da federação que a controle;
 - 10- Ao estabelecimento de novos prazos e novas condições para a realização e quitação de operações de crédito por Antecipação da Receita Orçamentária (ARO);
 - 11- Às novas vedações impostas às operações do Banco Central com os entes da federação;
 - 12- À proibição de o titular de poder ou órgão, nos últimos oito meses de seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro desse período, a não ser que existam as necessárias disponibilidades de caixa.

Toda essa sessão trata sobre imposição de limitações orçamentárias. Seja sobre como se classifica a dívida, quantidade que pode ser contraída ou como os governantes devem se comportar para quitá-la. O Senado Federal estabelece limites para a dívida pública, tais limites são definidos também como percentuais das receitas da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios. Isto significa que os governantes devem respeitar a relação entre dívida e sua capacidade de pagamento, ou seja, o governante não poderá aumentar a dívida para o pagamento de despesas do dia-a-dia. Caso o governante verifique que ultrapassou os limites de endividamento, deve tomar providências para se enquadrar, dentro do prazo de 12 meses, reduzindo o excesso em pelo menos 25%, nos primeiros quatro meses. Se continuarem a existir excessos, a administração pública fica impedida de contratar novas operações de crédito.

Na terceira parte, dos artigos 43 ao 47, se aborda a questão da Gestão Patrimonial, incluindo o tratamento que deve ser dado às disponibilidades de caixa dos entes da federação, inclusive aquelas relativas aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, à preservação do patrimônio público e ainda a questões relativas às empresas controladas pelo Setor Público. As principais

inovações são:

- 1- Às vedações de aplicação das disponibilidades de caixa vinculadas à previdência social em títulos;
- 2- À vedação de aplicação, em despesas correntes, de receita e de capital proveniente da alienação de bens de patrimônio público;
- 3- À vedação da inclusão de novos projetos na LOA sem que sejam adequadamente atendidos aqueles em andamento e ainda contempladas as despesas de conservação do patrimônio público.

Durante a quarta parte, dos artigos 48 ao 75, é abordada a questão da transparência, do Controle e da Fiscalização e também das Disposições Finais e Transitórias, as principais idéias discutidas são:

- 1- A obrigação de se incentivar a participação popular, como forma de dar transparência à gestão fiscal, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, LDO e LOA;
- 2- A exigência de os entes da federação apresentarem o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, de periodicidade bimestral;
- 3- A exigência dos entes da federação apresentarem o Relatório da Gestão Fiscal, de periodicidade quadrimestral;
- 4- A inclusão, na Prestação de Contas de Poder Executivo, das contas dos Presidentes dos Poderes Legislativo e Judiciário, e das do chefe do Ministério Público;
- 5- A fixação de prazos para os Tribunais de Contas emitam parecer prévio;
- 6- O tratamento diferenciado que é dado aos municípios com população inferior a 50.000 habitantes, aos quais é facultado verificar semestralmente o montante das despesas com pessoal e com endividamento. Além disso, somente será exigida desses municípios a apresentação dos Anexos de Metas e de Riscos Fiscais, constantes da LDO, a partir de 2005;
- 7- A obrigação da União de prestar assistência técnica e financeira aos municípios visando o cumprimento das normas estabelecidas pela LRF;
- 8- A obrigação de ser criado o conselho de Gestão Fiscal;
- 9- Os entes da federação que, no exercício anterior ao da publicação da LRF (1999) estivessem com gastos com pessoal superiores aos limites estabelecidos, deveriam se enquadrar nos limites nos dois próximos

exercícios, à razão de 50% ao ano; enquadrar nos limites definidos nos dois próximos exercícios, à razão de 50% ano;

10-Os parâmetros para a expansão dos gastos com pessoal para os entes que, mesmo quando antes da aprovação da LRF, já se enquadravam nos limites estabelecidos;

11-Os limites para expansão dos gastos com serviços de terceiros.

A LRF determina o estabelecimento de metas fiscais trienais, isso possibilita que o governante consiga planejar as receitas e as despesas, podendo corrigir eventuais problemas. Com esse acompanhamento das metas fiscais, a prestação de contas à sociedade fica mais fácil, uma vez que se sabe o que está sendo feito e como está sendo feito para atingir a meta. Essa transparência que a Lei quer atingir garante a qualidade da alocação dos recursos públicos, mediante supervisão técnica, mas é também amplamente aberta à população.

A Lei de Responsabilidade que também regula os gastos com pessoal, para os três Poderes, tratando todos como iguais, sem privilégios. Antes da LRF, os limites para despesas de pessoal estavam previstos na Lei Complementar nº 96 de 31 de maio de 1999, denominada Lei Rita Camata II. Contudo, tanto o Poder Legislativo quanto o Judiciário estavam fora do alcance dessa Lei. A LRF superou essa deficiência da Lei Complementar, e é aplicada a todos os Poderes e as três esferas do governo. Em relação a isso, há limites, como percentual das receitas a serem distribuídos aos três Poderes, da União, dos estados, do Distrito Federal bem como dos municípios. Para a União os limites máximos de gastos com pessoal são de 50% da Receita Corrente Líquida dos quais 2,5% são enviados para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, 6% para o Judiciário, 0,6% para o Ministério Público da União, 3% para custeio de despesas do DF e de ex-territórios e 37,9% para o Poder Executivo. Nos estados, os limites máximos para gastos com pessoal são de 60% da Receita Corrente Líquida, sendo 3% enviados ao Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, 6% para o Poder Judiciário, 2% para o Ministério Público, 49% para as demais despesas de pessoal do Executivo. Em relação aos municípios, os limites máximos para gastos com pessoal são de 60% da Receita Corrente Líquida, donde 6% vão para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas e 54% enviados para o Executivo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também contém restrições adicionais para o controle das contas públicas em anos de eleição como, por exemplo, fica impedida

a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO); proibi ao governante contrair despesa que não pode ser paga no mesmo ano, a não ser que haja disponibilidade de caixa; e proíbe qualquer ação que provoque aumento da despesa de pessoal nos Poderes Legislativo e Executivo nos 180 dias anteriores ao final da legislatura ou mandato dos chefes do Poder Executivo.

Na medida em que os administradores de recursos públicos respeitem a LRF, agindo com responsabilidade, o contribuinte deixa de pagar a conta, seja por meio do aumento de impostos, redução nos investimentos ou cortes nos programas que atendam à sociedade. A intenção é justamente de aumentar a transparência na gestão do gasto público, permitindo que os mecanismos de mercado e o processo político sirvam como instrumento de controle e punição dos governantes que não agirem de maneira honesta.

O governante que não cumprir a LRF, que inclusive apresenta prazos, alternativas e caminhos para que suas regras possam ser cumpridas, está sujeito a penalidades, também chamadas de sanções. Há dois tipos de sanções que os governantes podem ser submetidos: as institucionais, previstas na própria LRF, e as pessoais, previstas na lei ordinária que trata de Crimes de Responsabilidade Fiscal. Segundo a LRF, os Tribunais de Contas ficam encarregados de fiscalizar o cumprimento de suas normas. A fim de exemplificação de sanções: impõe-se ao governante que não prever arrecadar e cobrar tributos de sua competência, serão suspensas as transferências voluntárias, que são recursos geralmente da União ou dos estados, transferidos, por exemplo, através de convênios, que permitirão a construção de casas populares, escolas, obras de saneamento e outros; para quem exceder 95% do limite máximo de gastos com pessoal, fica suspensa a concessão de novas vantagens aos servidores, a criação de cargos, as novas admissões e contratação de horas extras. Uma vez ultrapassado o limite máximo ficam também suspensas a contratação de operações de crédito e a obtenção de garantias da União; quem desrespeitar os limites para a dívida, depois de vencido o prazo de retorno ao limite máximo e enquanto perdurar o excesso, não receberá recursos da União ou dos estados, através de transferências voluntárias. Há também as sanções pessoais, previstas em uma lei ordinária- a Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal. Segundo a Lei de Crimes, os governantes poderão ser responsabilizados pessoalmente e punidos, por exemplo, com: perda de cargo, proibição de exercer

emprego público, pagamento de multas e até prisão. As penalidades alcançam todos os responsáveis, dos três Poderes e nas três esferas do governo.

A LRF é considerada de fundamental importância, uma vez que os entes da federação devem estar preparados para administrarem as finanças públicas de forma muito mais planejada, especificando controles eficientes sobre as receitas e despesas públicas. A Lei reforça os alicerces do desenvolvimento econômico sustentado, sem inflação para financiar o descontrole de gastos do setor público, sem endividamento excessivo e sem a criação de artifícios para disfarçar uma má gestão fiscal.

3 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Grandes federações, como no caso do Brasil, geralmente apresentam desequilíbrios fiscais que resultam da concentração espacial das bases de tributação nos maiores centros e uma dispersão regional da demanda de bens e serviços públicos. Esses regimes federativos geralmente utilizam transferências intergovernamentais com o intuito de corrigir essas disparidades, procuram melhorar e aumentar a oferta de bens públicos e garantir o equilíbrio orçamentário das unidades mais desfavorecidas do governo. Garantindo a efetividade dos direitos fundamentais como o desenvolvimento regional e a cidadania.

Importante frisar que o Brasil tem sofrido constante mudança demográfica, decorrente da urbanização, o que promove o aumento da população e como consequência eleva a demanda da prestação de serviços públicos, como saúde, assistência social, educação entre outras e tudo reivindica maior gasto. Também, o Estado brasileiro que possui como fundamento a dignidade da pessoa humana, (artigo 1º, parágrafo III da Constituição Federal) e deve, portanto garantir à sociedade os direitos fundamentais, sociais, econômicos assim como civis e políticos, cidadania e o desenvolvimento do país, nos artigos 1º parágrafo II e artigo 3º, parágrafo II da Carta Política. Aqui se entende por desenvolvimento a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, propiciando a liberdade política, saúde, educação, aumento do poder de consumo, como garantir a transparência dos atos públicos e a segurança social e o crescimento econômico.

Devido essas grandes diferenças, o sistema federativo brasileiro desenvolveu um sistema de transferências intergovernamentais de caráter indiscutivelmente equalizador. Essas transferências são financiadas por recursos provenientes de dois tributos federais, o imposto sobre produto industrializado, o IPI e o imposto de renda, o IR. Ambas as bases de tributação estão concentradas nas regiões mais desenvolvidas que são o Sudeste e o Sul do país e são destinadas para as regiões mais pobres como o Norte, o Nordeste e ao Centro Oeste.

Economicamente, o Brasil pode ser dividido em duas partes, as regiões Norte e Nordeste, com níveis de renda muito baixos, graus de industrialização e urbanização reduzidos e elevado grau de pobreza e as regiões Sul e Sudeste, que apresentam um nível mais elevado de desenvolvimento econômico, maior

industrialização e urbanização e indicadores sociais muito mais elevados que aqueles exibidos no resto do país. Num nível de desenvolvimento intermediário, a região Centro-Oeste possui características socioeconômicas tanto do Norte/Nordeste quanto do Sul, nessa região o grau de desigualdade de distribuição da renda também é muito grande, devido, em grande parte, à concentração de grandes latifundiários. Nesse âmbito da renda, a região mais rica, que é a Sudeste, tem um PIB três vezes maior que o do Nordeste, e se analisarmos a discrepância por unidade federativa, observa-se que um habitante de São Paulo tem uma renda sete vezes maior que um habitante do Tocantins (PUC-RIO)

Com relação à industrialização, as regiões Sudeste e Sul exibem uma participação do setor industrial próxima a 40% do PIB total, enquanto que o Nordeste e o Centro-Oeste atingem, 30% e 20%, respectivamente. Naturalmente, as regiões com maior relevância industrial abrigam também a maioria de sua população em centros urbanos, o Sudeste com 90% e o Sul com 80%. Nas regiões Norte e Nordeste esse grau é de 65%, para o Centro-Oeste, esse indicador é semelhante ao das regiões mais desenvolvidas, com 85% da população em centros urbanos. No que tange a distribuição da renda, o Nordeste e Centro-Oeste têm a maior desigualdade, fato que aliado à menor renda per capita das regiões, leva que mais da metade população é considerada pobre. Interessante frisar que, as regiões mais pobres do país cobrem cerca de 65% do território nacional mas abrigam apenas 35% da população. Em contrapartida, as regiões Sul e Sudeste, que são em extensão muito menores, abrigam 60% da população do país. Essa concentração populacional das regiões Sul e Sudeste reflete-se no maior número de municípios. As duas regiões juntas têm mais de 50% dos municípios do país, os quais contam com uma área média de 600m² enquanto a o Norte e Nordeste, apesar de sua extensão territorial, têm 40% dos municípios e esse têm uma área média de 10000km² (PUC-RIO).

Portanto, é possível afirmar que, regiões com um número reduzido de municípios com extensão territorial superior à média do país e de densidade demográfica menor do que a média nacional tendem a exibir um baixo nível de desenvolvimento sócio econômico, enquanto as regiões com maior concentração municipal e densidade demográfica superior à média nacional, apresentam níveis de renda, grau de industrialização e de urbanização maiores que os exibidos pelo país em seu conjunto bem como menores níveis de desigualdade e de pobreza. As

transferências encontram assim seu objetivo, de "alinhar", promover, equalizar a qualidade de vida em todas as regiões do país.

Apesar dos seus efeitos positivos sobre a redução dos desequilíbrios fiscais inter-regionais, o sistema de transferências intergovernamentais gera também efeitos distorcivos sobre o comportamento das unidades receptoras. A função primordial da transferência pode, entretanto, falhar; e promover ineficiência da alocação dos recursos recebidos bem como o seu desvio, como, por exemplo, o problema do *flypaper effect* (COSSIO e CARVALHO, 2001) uma vez que vários estudos empíricos têm mostrado que as transferências intergovernamentais possuem um efeito mais expansivo sobre as despesas das jurisdições receptoras de tais transferências do que aumentos equivalentes na renda dos seus contribuintes.

A avaliação da eficácia das transferências de recursos da União para os estados, e dos estados aos municípios do País, são avaliadas se atendem a alguns quesitos desejáveis, descritos a seguir,

- 1- Autonomia: é vital que exista autonomia dos governos subnacionais para gerir seus recursos e fazer escolhas quanto à sua alocação. Característica extremamente favorável, pois permite que os recursos sejam bem focados nas necessidades e realidades locais. A autonomia das unidades é importante uma vez que permite com a proximidade ao constituinte que seja feita uma melhor análise do que é necessário, priorizando as políticas com maior urgência bem como definir a melhor forma de implantação.
- 2- *Accountability*: Não existe tradução literal para o termo, normalmente utiliza-se: "prestação de contas", mas não se captura o sentido total da palavra.

Segundo a visão de Seabright (1996) o termo *accountability* se traduz como um problema do tipo agente-principal, onde a população é o principal e o governo o agente, cujos interesses nem sempre são convergentes. Entretanto, nesse caso, o principal não consegue monitorar todas as ações do agente. Quanto mais difícil for esse monitoramento, menor a *accountability* do sistema. A confiança na relação entre eleitor e gestor do governo subnacional que receba a transferência é crucial.

"Portanto, um sistema federativo que amplie a *accountability* é desejável para que a população exerça de fato o controle sobre os seus governantes e possa tomar decisões com racionalidade e clareza sobre a permanência ou não deles, bem como possa monitorar a maior ou menor eficácia na aplicação dos recursos públicos, em especial, das transferências recebidas."

- 3- Redistribuição regional da capacidade fiscal, da quantidade e da qualidade dos serviços públicos, da renda e de oportunidades. Segundo Oates (2005) o excesso de disparidades regionais dentro de uma nação pode levar a tendências separatistas ou a outras formas de desintegração do país. Dessa perspectiva, uma diminuição das diferenças regionais, mediante uma oferta mais homogênea de bens e serviços públicos, seria uma forma de coesão nacional que deve ser buscada pelos governos federativos. A redistribuição regional dos recursos mediante transferências intergovernamentais têm efeitos para o longo prazo, reduzindo de forma permanente as desigualdades.
- 4- Redução do hiato entre a demanda economicamente viável por bens e serviços públicos e a capacidade fiscal de cada governo subnacional chamado, hiato fiscal. O hiato fiscal é definido como a diferença entre o custo do conjunto de bens e serviços públicos necessários e economicamente viáveis em uma determinada cidade e a capacidade local de financiamento dessas despesas. Portanto, cidades de baixa capacidade fiscal, mas que também têm pouca demanda viável por bens e serviços públicos, têm pequeno hiato fiscal, enquanto cidades com maior capacidade de arrecadação que tenham uma demanda maior e crescente por bens e serviços públicos podem ter um hiato fiscal maior. Existem até situações que cidades de maior capacidade fiscal acabam precisando de mais transferências que aquelas com maior potencial de arrecadação.
- 5- Flexibilidade para absorção de choques econômicos positivos e negativos. A flexibilidade e a facilidade de adaptação a mudanças e choques, é característica positiva para um país que mantém relações internacionais e também no sistema de transferências de recursos. Um sistema muito rígido de transferências tem dificuldade em realocações e variações para que novas situações sejam incorporadas com menor custo, ou maior benefício social. Entretanto, sistemas flexíveis mal-estruturados dão espaço a características indesejadas como a interferência política. Portanto, quanto mais flexível for o sistema, maior a capacidade de acomodar choques, entretanto, maior também será o espaço para manipulação política. O desafio é estabelecer um sistema de transferências que minimize o grau de interferência política com alto grau de flexibilidade.

6- Independência em relação a negociações de ordem política na determinação do montante, critérios de partilha e periodicidade de entrega de transferências e; os incentivos à responsabilidade fiscal e à gestão eficiente dos recursos transferidos. A responsabilidade fiscal tem função crucial para a sustentabilidade da ação governamental e é importante que seja da vista da ótica fiscalista mas também como um meio para que a capacidade de investimento e gestão das esferas do governo sejam mantidas. O sistema de transferências, entretanto, pode funcionar como um desincentivo aos governos das unidades a assumirem atitudes fiscais responsáveis. Por exemplo, às vezes a facilidade de receber um montante na forma de transferência faz com que os governantes das unidades federativas não explorem a sua capacidade tributária. A responsabilidade fiscal também pode ser afetada pela influência política na hora da escolha da distribuição das transferências.

As transferências também são classificadas em: Condicionais ou incondicionais, com ou sem contrapartida e limitadas ou ilimitadas. A transferência tem caráter condicional quando o doador de recursos tem o poder de determinação onde e como o dinheiro deve ser aplicado, por exemplo, a transferência deve ser impreterivelmente dirigida para financiar a manutenção de escolas públicas estaduais e municipais. Em contra partida, no caso de transferências incondicionais, a União entrega o dinheiro sem exigir que a verba seja aplicada a qualquer tipo específico de despesa, os Fundos de Participação dos Estados e municípios são exemplos dessas transferências. Uma transferência condicional é classificada com contrapartida se o montante transferido pelo doador é proporcional ao montante que o receptor aplica no gasto incentivado, como por exemplo, o governo central pode estabelecer que irá transferir para os estados R\$0,15 por cada real que aquele estado aplicar em política de preservação do meio ambiente.

Com relação à limitação, uma transferência é caracterizada como limitada se o doador estipula um valor máximo para a transferência. Com o mesmo exemplo, o governo federal poderia estimular que a transferência de R\$0,15 por cada real investido pelo estado, em meio ambiente, não poderia ultrapassar uma soma total de um milhão de reais.

No país, as transferências que predominam são aquelas de caráter incondicional, quando o governo receptor tem total liberdade para decidir a alocação

dos recursos, são obrigatórias, o governo doador é forçado a fazer a transferência por determinação legal, e sem contrapartida, ou seja, o governo receptor não é obrigado a complementar os recursos recebidos. O segundo maior grupo de transferência é aquele de uso condicional, que devem ser aplicados nas áreas a que se destinam. Essas transferências são também divididas como sendo obrigatórias, voluntárias com contrapartida ou não.

4 ELEMENTOS CONVERGENTES E DIVERGENTES ENTRE A LRF E AS TRANSFERENCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem como objetivo primordial criar as condições necessárias para um equilíbrio orçamentário. Para isso, ela determina uma adequação do volume de despesas ao volume de receitas, o que é claro, imprescindível para qualquer agente econômico que deseje se manter estável. A Figura 1 mostra de forma resumida os principais objetivos da LRF, do sistema de transferências intergovernamentais e como eles se entrelaçam.

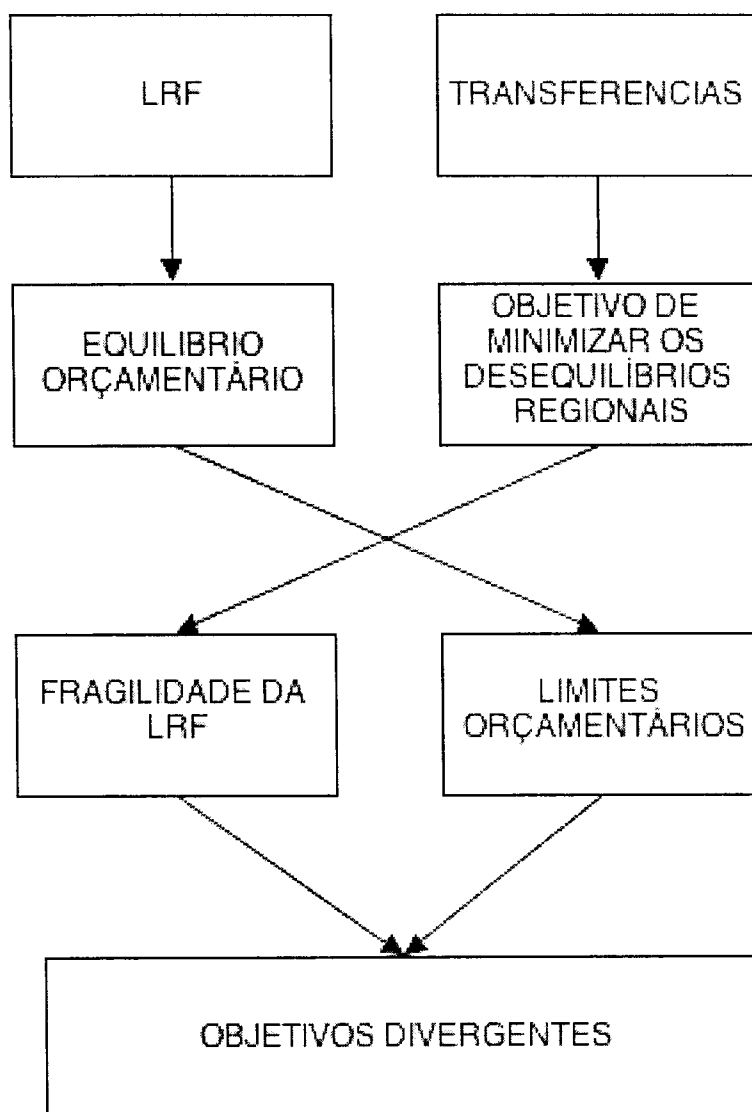


FIGURA 1 – Elementos convergentes e divergentes entre a LRF e as transferências
FONTE: Elaboração Própria (2013)

Em função das características do nosso orçamento público a LRF determina dois parâmetros estratégicos de controle: limites de comprometimento com as despesas de pessoal e limites de endividamento, e pune também aqueles administradores públicos que realizarem despesas sem cobertura orçamentária necessária. Desse ponto de vista geral, a LRF pode ser considerada essencial, pois somente com um setor público eficiente no desempenho de suas funções pode-se ter finanças bem equilibradas e bem administradas. Entretanto, para se conseguir obter um setor público mais eficiente, que atue da melhor forma possível em suas funções, uma tarefa árdua que engloba mais variáveis que apenas o equilíbrio orçamentário.

A ação eficiente do setor público necessita de um direcionamento adequado dos recursos e claro, de uma distribuição dos bens e serviços públicos não somente com quantidade, mas também qualidade e a todas as parcelas da população. Dentro da LRF não existe uma ação no sentido de se manter a economia dos municípios e estados com crescimento e desenvolvimento econômico no longo prazo ainda mais impondo tantos limites ao gasto público. Portanto é vital compreender que somente o equilíbrio orçamentário não implica na adequada aplicação dos recursos públicos, uma vez que existe desvio de verba, conflito de interesse dentro do governo e, claro, corrupção.

Nessa discussão de equilíbrio orçamentário a delimitação deve ser muito clara e precisa sobre aquilo que cabe ao setor público, ainda mais no Brasil onde temos inúmeros problemas sociais e uma enorme desigualdade quando se trata de distribuição de renda. Muitas vezes, embora o setor público veja a necessidade de elevar a oferta de serviços públicos, o que implica em altos gastos, ele se vê engessado e obrigado a se manter dentro dos limites pré-determinados pela LRF, assim mantendo o equilíbrio orçamentário e evitando uma provável sanção. Importante frisar que a realidade econômica e social do nosso país implica numa alta demanda de serviços públicos por parte da população, sendo assim extremamente difícil não gerar déficits orçamentários. A LRF somente permite que o gasto do município aumente se, e somente se, apresentar a receita que irá financiá-lo. Deve demonstrar se irá aumentar a arrecadação ou se irá reduzir algum outro gasto. Vemos também cidades que nem ao menos possuem um corpo técnico qualificado capaz de fazer pesquisas e muito menos um planejamento, quando não se é tudo deixado nas mãos do prefeito.

Esse dilema que os governantes podem enfrentar é diluído pelas diversas transferências intergovernamentais que a própria União envia, com a função indiscutivelmente de amenizar essas diferenças econômicas dentro do país. Entretanto, como grande parte das transferências tem caráter incondicional, elas muitas vezes criam, não um aumento da qualidade de vida das pessoas, mas problemas como má utilização do recurso enviado. Como por exemplo, uma vez que não existe vinculação da transferência a nenhum projeto ou fim pré-determinado pela União, ela pode ser utilizada com desonestidade por parte dos administradores, usando para o seu bel prazer, para quitar as dívidas contraídas durante o seu mandato ou simplesmente desviá-la.

No Brasil, é muito comum dentro da análise da eficácia das transferências se encontrar o chamado *flypaper effect*, que acontece quando as transferências intergovernamentais possuem um efeito mais expansivo sobre as despesas das jurisdições receptoras das transferências do que aumentos equivalentes na renda dos contribuintes. Embora seja uma característica positiva às transferências que seus receptores gozem de autonomia para alocá-la, é grande a incidência de desonestidade, existe assim, um grande desafio ao governo em estabelecer um sistema de transferências tal que consiga minimizar o grau de influência política e ao mesmo tempo concretizar seu objetivo. Muito comum aos municípios se apoiarem totalmente nas transferências, especialmente aqueles com pequena população e baixa capacidade fiscal, que por conta do recebimento da transferência não procuram maximizar a capacidade tributária da cidade muito menos desenvolvê-la. Além disso, muitos municípios, invés de aplicarem todos seus recursos em prol da cidade, gastam-no inadequadamente esperando que o valor da transferência supra necessidades, muitas vezes básicas, que já não deveriam existir. Se os administradores tivessem mesmo essa preocupação de equilíbrio e transparência fiscal, reverteriam de fato todos os recursos para o próprio município não dependendo inteiramente da transferência, sendo que esse montante poderia ser aplicado em outros projetos que visem o desenvolvimento no longo prazo.

As transferências acabam por se tornar uma medida paliativa do setor público para tentar suprir essa falha do governo. Nada mais é do que um gasto corretivo que o setor público se vê obrigado a executar a fim atenuar os problemas sociais, sem, contudo, atacar suas verdadeiras causas.

5 CONCLUSÃO

As vantagens da LRF tanto para a administração pública quanto para a sociedade são essências para que se alcance um máximo na eficiência do setor público. Tanto a transparência na gestão, a racionalização de despesas, crescimento das receitas e a importantíssima herança fiscal, são vitais para um setor público saudável.

Entretanto, apesar de ser um excelente instrumento e guia para a administração dos recursos públicos a Lei de Responsabilidade Fiscal não funciona tão bem quanto o esperado. Além disso, devido ao comportamento dos políticos, muitas vezes contraditório ao longo do tempo e a persistência de desequilíbrios orçamentários que acabam levando a uma redução da confiabilidade da ação pública, seria interessante, portanto, a introdução de medidas, regras de conduta pública que possam minimizar essa "falha de governo". Para que a população não sinta esse risco vindo do governo, aumentando com isso, o grau de confiança do governo, independente do grupo político que esteja no poder. Como muitas das regras podem ser burladas, um estudo e talvez uma reorganização maior de todas as leis e medidas que possam se entrelaçar também é muito importante, evitando, assim, brechas que possam ser aproveitadas.

Em relação às transferências intergovernamentais uma re-estruturação do sistema parece uma alternativa bem lógica, pois forçaria com que as bases tributárias fossem mais exploradas. O problema do *flypaper effect* também se reduziria se houvesse uma menor dependência das transferências, talvez aumentando a carga tributária, mas descentralizando os impostos se conseguiria ter uma maior arrecadação.

É muito importante ressaltar que não basta apenas serem criadas leis novas, uma vez que já existem muitas delas. É preciso, que sejam sim criados "mecanismos legais e sociais" para que haja aplicabilidade dessas leis já existentes e que complementem a LRF diante da diversidade dos inúmeros e mais diferentes municípios brasileiros. Não é suficiente a utilização de leis que economizem e atinjam metas, o que precisamos é de uma melhora "real" na qualidade de vida da sociedade junto com a aplicabilidade da LRF e suas obrigatoriedades.

Seria interessante que trabalhos futuros investigassem formas de alinhar os

objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal com os objetivos do sistema de transferências intergovernamentais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

BRESSER-PEREIRA, L. C. In Ciro Biderman e Paulo Arvate (orgs.), **Economia do Setor Público no Brasil**. São Paulo: Campus Elsevier, 2004: 3-15

COSSIO, F. A. B.; CARVALHO, L. M. Os efeitos expansivos das transferências intergovernamentais e transbordamentos espaciais de despesas públicas: evidências para os municípios brasileiros – 1996. *Pesq. Plan. Econ.*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 75-124, abr. 2001.

FISHER, R. C. Income and grants effects on local expenditure: the flypaper effect and other difficulties. *Journal of Public Economics*, v. 17, p. 51-70, 1982.

MENDES, M.; COSIO, F. B.; MIRANDA, R. B. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Brasília, 2008.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas: teoria e prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1980

Os efeitos das transferências intergovernamentais: o Flypaper Effect nas finanças municipais brasileiras, PUC-RIO, p.42. Disponível em: <http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/9716215_02_cap_03.pdf> acesso em: março de 2013.

OATES, W.E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, 12:349-373, 2005.

SEABRIGHT, P. *Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contract Model*. *European Economic Review*, 40:61-89, 1996.

WYCOFF, G. A bureaucratic theory of flypaper effects. *Journal of Urban Economics*, v. 23, p. 115-129, 1988.