Programa de Iniciação Científica
CNPq / NPP - FGV-EAESP

São Paulo, Agosto de 2002

Relatório Final

Um Estudo Sobre a Implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal: Problemas e Resistências Políticas

Orientadora: Maria Rita Loureiro Durand
Bolsista:Tiago Cacique Moraes

Indice

Relatório das Atividades Realizadas pg 1
Descrição pg 1
Dificuldades encontradas pg 2
Introdução pg 4
O Modelo de Federalismo Fiscal Brasileiro pg 6

Parte I - A situação dos municípios brasileiros em relação ao cumprimento da LRF pg 10
I.1 - Gastos de Despesas com Pessoal (DP) pg 12
I.2 - Gastos dos municípios com o Legislativo pg 15
I.3 - O resultado orçamentário dos municípios pg 19
I.4 – Apresentação de Relatórios Fiscais: Análise dos municípios irregulares pg 21

Parte II - A situação dos estados brasileiros em relação ao cumprimento da LRF pg 28

Parte III – Dificuldades à Implementação da LRF pg 34
III.1 – Quadro Legal dasTransgressões à LRF e suas Punições pg 34
III.2 – Uma ameaça à LRF? pg 40
III.3 – Há resistências políticas à LRF? pg 42

Parte IV - Síntese e Considerações Finais pg 43

Anexo 1:Informações complementares e indicações dos principais conceitos a serem utilizados no texto. pg 46

Bibliografia pg 49

Relatório das Atividades Realizadas

Descrição

O presente relatório apresenta o resultado de um trabalho realizado no período de setembro de 2001 à julho de 2002. A seguir são descritas as principais atividades realizadas nesse período.

Em setembro de 2001 houve a oportunidade de contribuir na organização e também participar de um evento realizado na FGV-EAESP sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (Seminário Lei de Responsabilidade Fiscal: Balanço e Perspectivas) no dia 21. O evento contou com a participação das mais importantes autoridades públicas e acadêmicas ao se tratar do tema LRF. Entre eles se encontrava o Ministro do Planejamento, Martus Tavares; o Diretor do BNDES, José Roberto Afonso; o Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo, Fernando Dall'acqua; o Secretário Adjunto do Tesouro Nacional, Renato Vilella e o Secretário Geral do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Sérgio Ciqueira Rossi. Após o evento foi iniciada a transcrição das fitas do seminário cujo material foi entregue junto ao relatório parcial.

Foram realizadas também leituras buscando aprofundar o conhecimento sobre federalismo e principalmente sobre as características do federalismo fiscal no Brasil, referencial teórico para a pesquisa.

Com relação a literatura cabe indicar que já há um número relativamente grande de trabalhos sobre a Lei mas eles são predominantemente de natureza jurídica. Por outro lado, as publicações em jornais e revistas, destinadas a informação de um público leigo não contribuem muito para no desenvolvimento dos tópicos indicados no trabalho.

Frente a essas dificuldades, priorizou-se o levantamento de estudos e artigos disponíveis principalmente nos sites do governo como o do Banco Federativo (www.federativo.bndes.gov.br), da Secretaria do Tesouro Nacional

(www.stn.fazenda.gov.br) e dos tribunais de contas estaduais. Esses estudos tratam a LRF de forma mais profunda e apresentam informações mais relevantes para o trabalho além de fornecerem indicações bibliográficas importantes.

Foram analisados dados publicados pelo governo sobre os balanços orçamentários dos estados e municípios, nos meses de dezembro e janeiro. Os resultados desse trabalho já foram apresentados no relatório parcial[1]. Nos últimos seis meses da pesquisa continuou-se o acompanhamento das publicações sobre a LRF. Já no mês julho obteve-se os dados, referentes aos balanços orçamentários dos estados e municípios do ano de 2001. A partir desse momento, iniciou-se o trabalho de análise dos dados e comparação aos de 2000. Com os resultados encontrados foram construída as conclusões da pesquisa.

Em termos gerais, pode-se dizer que, após dois anos de vigência, é possível ter um panorama mais concreto da situação dos estados e municípios em relação ao cumprimento dos dispositivos da LRF. Além disso, assistiu-se, também, neste período, o crescimento da importância dos tribunais de contas estaduais (TCEs), não só devido a ampliação de sua função fiscalizatória que agora abrange também a divulgação das informações relativas a entrega dos relatórios exigidos pela LRF.

1.2 Dificuldades encontradas

A maior dificuldade encontrada durante os doze meses de pesquisa refere-se a disponibilidade de informações. Sem negar que houve um grande aumento das informações disponíveis sobre a execução da LRF, essas informações acabaram se concentrando em grandes portais governamentais de internet, dos quais podemos citar o do Banco Federativo (www.bancofederativo.bndes.gov.br), o do Ministério do Planejamento (www.planejamento.gov.br), o do Ministério da

[1] *Nesse período, foram publicados artigos* de institutos de pesquisa que analisaram os mesmos dados desta pesquisa e apresentaram resultados semelhantes. Esses trabalhos foram importantes para a confirmação dos resultados encontrados já no relatório parcial*

Fazenda e Secretária do Tesouro Nacional (www.fazenda.gov.br), além dos sites dos tribunais de contas estaduais, destacando-se os do estado de São Paulo (www.tce.sp.gov.br), Pernambuco (www.tce.pe.gov.br), Minas Gerais (www.tce.mg.gov.br) e Rio Grande do Sul (www.tce.rs.gov.br).

Outra dificuldade especifica, refere-se a disponibilidade de informações mais detalhadas relativas a entrega pelos municípios dos relatórios exigidos pela LRF (Relatório de Gestão Fiscal – RGF – e Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO). Primeiramente porque não há um órgão que concentre todas essas informações e em segundo, porque nem todos os TCEs estão divulgando essas informações.

Lei de Responsabilidade Fiscal: Situação Fiscal dos Estados e Municípios Brasileiros e Resistências Políticas

Introdução

O presente trabalho é o resultado de uma pesquisa que tem por objetivo acompanhar o processo de implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). durante os seus dois primeiros anos de vigência (2000 – 2001).

Como se sabe bem 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 para os governos subnacionais, está ocorrendo também, especialmente após a estabilização monetária, em 1994, um processo de reordenamento das finanças públicas, através da reestruturação das contas dos governos estaduais (com privatização ou extinção dos bancos públicos, a renegociação de suas dívidas que foram federalizadas) e ainda, mudanças significativas nas regras sobre o endividamento público que levaram à sua 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 processo de ajuste fiscal, tais como os déficits crescentes das contas da previdência, também cresce de forma exponencial o estoque da divida 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.

A pesquisa que serviu de base para esse texto norteou-se por dois conjuntos de questões. O primeiro refere-se as principais dificuldades enfrentadas na implementação da LRF, ou seja, aquelas relativas ao cumprimento dos seus dispositivos, especialmente por parte dos entes subnacionais. O segundo grupo examina a existência de oposições à Lei e como elas se manifestam. Também quais são as características dos governos eventuais opositores à Lei e as formas de reação por parte da União a essas oposições. Em outras palavras, procurou-se identificar as resistências a Lei, indagando se elas decorrem ou não de orientações político-ideológicas de partidos de oposição que conduzem os governos subnacionais.

Cabe indicar, inicialmente, que a inexistência de informações fez com que nem todas as perguntas pudessem ter sido respondidas completamente. Além disso, os principais dados referentes aos resultados orçamentários dos governos subnacionais para o ano de 2001 foram disponibilizados muito recentemente pois os estados e municípios tinham o prazo até dia 30 de junho para entregar os relatórios que só foram publicados no final do mês de julho. Mesmo assim foi possível fazer uma comparação com as contas do ano de 2000 e observar o comportamento fiscal dos entes subnacionais ao longo dos dois de vigência da Lei, analisando o grau de adequação aos seus limites.

Antes de apresentar a análise dos dados empíricos levantados é importante discutir, ainda que muito sucintamente, a problemática do federalismo fiscal no Brasil, para termos uma idéia da situação atual dos entes nacionais (União, estados e municípios) em relação aos aspectos fiscais que os envolvem (receita, despesa, tributação, transferências).É importante também situar o contexto no qual se introduziu a LRF e quais as mudanças provocadas por ela.

O texto a seguir está composto das seguintes partes. Depois de uma breve discussão do modelo de federalismo fiscal contida ainda nesta introdução, a Parte

I do texto contém a análise dos municípios brasileiros em relação ao cumprimento da lei fiscal. A Parte II desenvolve a mesma análise para os estados brasileiros. A Parte III apresenta as resistências à LRF, envolvendo desde o quadro legal das transgressões e punições, as proposições de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN) movidas por partidos de oposição e ainda um exame se há resistências dos governos municipais conduzidos pelos principais partidos de oposição à União com relação ao cumprimento de alguns dispositivos da Lei como limites à Despesa com Pessoal e apresentação de resultados superavitários. A parte final do texto apresenta algumas conclusões e levanta algumas questões para aprofundamento em futuras pesquisas.

O Modelo de Federalismo Fiscal Brasileiro

A constituição de 1988 foi um marco no federalismo fiscal brasileiro atual e introduziu uma nova etapa que ainda não está concluída. A constituição apenas concretizou um processo que se iniciou anteriormente, no final do período militar, no qual havia fortes pressões por parte dos governadores e prefeitos para uma maior autonomia política e financeira. Assim, as demandas dos estados e municípios por descentralização das receitas públicas foram atendidas, mas as dificuldades encontradas para fazer com que a descentralização das receitas fosse acompanhada de uma concomitante descentralização das responsabilidades públicas, em especial no campo das políticas sociais, provocou desequilíbrios que ainda precisam ser corrigidos (REZENDE,2001).

Pode-se também apontar esse processo como uma das causas dos fortes desequilíbrios fiscais enfrentados pelos entes subnacionais na década de 90, pois confundia-se autonomia financeira com liberdade para gastar sem haver uma responsabilidade de tributação.

A forma como foram realizadas as duas grandes reformas fiscais no Brasil nos últimos 30 anos também contribuiu para os desequilíbrios e as injustiças do

sistema federativo brasileiro. Segundo Rezende, a Reforma de 1967, ocorrida durante o regime militar, promoveu uma concentração das competências tributárias na União, mas instituiu, em contrapartida, amplo e inovador mecanismo de transferências intergovernamentais de receitas, em benefício, dos estados menos desenvolvidos e os municípios menos populosos. Esse movimento de centralização tributária teve como objetivo assegurar o controle político destes, já que a oposição se concentrava nos estados e municípios mais fortes. O resultado foi o desenho de um formato perverso de federalismo, marcado por fortes desequilíbrios na repartição das receitas regionais, gerando enormes conflitos.

A Reforma de 1988 foi marcada por uma forte descentralização fiscal, reduzindo parcialmente a competência tributária federal e ampliando ao máximo as transferências intergovernamentais instituídas em 1967 no intuito de solucionar os conflitos gerados na reforma de 1967. A solução do conflito regional, via aumento das transferências intergovernamentais, reverteu o desequilíbrio vertical de repartição das receitas, mas, em contrapartida, ampliou os graves desequilíbrios horizontais. Não foi possível alterar as regras de partilha intragovernamental, o que ocasionou fortes conflitos entre entes da mesma esfera.

Esse processo resultou em uma característica marcante do federalismo brasileiro que é a forte tradição municipalista existente no país. Após a constituição de 1988, dois importantes fatos deram início a um fenômeno chamado *federalismo municipal.* Um foi o reconhecimento dos municípios como membros da federação, em igualdade com os estados no que diz respeito a direitos e deveres amparados no primeiro artigo da constituição ("A República Federativa do Brasil [é] formada pela União indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal..."). Outro foi a já comentada descentralização fiscal, promovendo um processo de municipalização da receita.

Essa descentralização política e fiscal ocasionou um processo de intensa criação de municípios. Segundo estudo realizado por (GOMES & DOWELL, 2000), nos 13 anos que vão de 1984 a 1997, o número total de municípios instalados (a

instalação corresponde ao início de funcionamento efetivo do município, o que se dá com a eleição do primeiro prefeito) passou de 4.102 para 5.507, equivalente a um aumento de 34,3%.

Os distritos se convertem em municípios, primeiro, porque percebem que podem faze-lo, ou seja, a descentralização política lhes concede um pouco do poder antes centralizado pelo governo federal e, segundo, porque isso aumenta o seu *status* político e os recursos financeiros.

A descentralização fiscal beneficiou muito os municípios, elevando os recursos postos à sua disposição através de repasses e transferências. Segundo Marcos Mendes, uma explicação para isso é que os governos locais estão mais perto da população e, por isso, melhor conhecem as preferências dos seus cidadãos. Também é dito que os cidadãos têm mais poder de influir nas decisões dos governos locais, definindo as prioridades dos gastos. O resultado é a oferta de um serviço público de melhor qualidade. Através de um informativo publicado pelo BNDES de autoria de Sol Garson e Erika Araújo pode-se constatar que o processo de municipalização das receitas repercutiu em gasto cada vez mais expressivo, por parte dos governos locais, nas ações sociais básicas, dando atenção especial para o ensino fundamental e ações do sistema único de saúde. Esses são justamente os que foram reformulados pelo Governo Federal com a introdução de políticas de incentivo aos municípios a prestarem tais serviços, através de diversas modalidades de vinculações constitucionais de recursos e de transferências condicionadas, regulares e volumosas.

"A análise de indicadores físicos de expansão das redes municipais mostra resultados impressionantes e em pouquíssimo tempo. Aumenta expressivamente o total de matrículas na rede municipal de ensino fundamental e do pré-escolar, em montante superior a queda ocorrida na rede estadual. Na saúde, o fenômeno se repete: cresce o número de hospitais e de seus leitos, bem como de postos de saúde na rede municipal, em proporção ao decréscimo estadual e federal" (GARSON & ARAÚJO - 2001).

O estudo também mostra que contrastados os indicadores físicos e financeiros da rede municipal, a taxa de expansão dos serviços prestados supera a do gasto estimado. Isso sugere que a municipalização de serviços pública antes prestada pela rede estadual e federal provoca uma melhoria na racionalização e eficiência do gasto público.

Resultados como esses apontam para a mudança da configuração do sistema federalista brasileiro pós 88, no qual não só recursos têm sido transferidos mas também as responsabilidades também têm sido descentralizadas, ocasionando uma melhoria do serviço público.

A LRF é introduzida nesse momento de aperfeiçoamento do sistema federativo brasileiro e torna-se uma aliada desse processo de municipalização. A prestação de serviços como educação e saúde têm caráter permanente e necessitam de uma garantia de recursos para a sua manutenção e aprimoramento. O equilíbrio orçamentário e financeiro, a responsabilidade tributária e o estabelecimento de limites para determinados gastos, como com o Legislativo, revelam condições indispensáveis para a prestação desses serviços básicos bem como a possibilidade de uma maior disponibilidade de recursos.

Parte I - A situação dos municípios brasileiros em relação ao cumprimento da LRF

O texto que se segue refere-se à análise do quadro fiscal dos Estados e Municípios brasileiros, utilizando os indicadores da despesa de pessoal, gastos com o legislativo e resultado primário que sintetizam a situação das contas públicas destes entes da Federação. [2]

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

Embora a fiscalização do cumprimento da LRF seja feita pelos tribunais de contas, a lei complementar n°101/00, em seu art. 51, reforçou a exigência da antiga Lei n°4320/64 da consolidação das contas de todas as esferas de governo. Assim, a União deve agregar as contas de todos os poderes e de todas as esferas de governo e o produto dessa tarefa deve ser disponibilizado ao público.

Analisando o grau de cobertura desses dois bancos de dados comparativamente pode-se verificar, conforme a tabela 1 e 2 da pagina seguinte, que até o início de setembro de 2000, 4617 prefeituras haviam enviado seus relatórios para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Esse conjunto representa cerca de 76% do total de municípios do país (5.567) e 86% da população brasileira em 2000 (167,5 milhões de habitantes). Já os relatórios de 2001 foram enviados por 4884 prefeituras até o dia 30 de junho, o que representa cerca de 88% do total de 5559 municípios brasileiros. Esse conjunto teve uma cobertura de 91% do total de habitantes no Brasil.

[2] São informações de domínio público e estão à disposição para a consulta, nos sites dos governos estaduais, do Ministério da Fazenda e do Banco Central do Brasil. Ver Anexo 1, contendo informações complementares e indicações dos principais conceitos a serem utilizados no texto.

Essas informações incluem todas as capitais estaduais e municípios de todos os portes. Os municípios com mais de 50 mil habitantes (465) corresponderam a 11% da amostra e representaram 68% da população. As cidades com menos de 50 mil habitantes (3.750) responderam por 89% da amostra e 32% da população(FERREIRA e ARAÚJO 2001).

Em 2001 os 461 municípios com mais de 50 mil habitantes corresponderam a 9,4% do total de municípios e 64% da população.

Tabela 1: Grau de Cobertura dos Dados Contábeis do Exercício de 2000

UF	Finbra2000	Universo IBGE	Grau de Cobertura	Finbra2000 pop	Universo IBGE pop	Grau de Cobertura pop
AC	15	22	68,2%	468.937	557.337	84,1%
AL	88	101	87,1%	2.677.427	2.817.903	95,0%
AM	27	62	43,5%	2.024.404	2.840.889	71,3%
AP	5	16	31,3%	387.653	475.843	81,5%
BA	322	415	77,6%	11.484.601	13.066.764	87,9%
CE	129	184	70,1%	6.207.897	7.417.402	83,7%
ES	75	77	97,4%	3.070.932	3.093.171	99,3%
GO	215	242	88,8%	4.756.271	4.994.897	95,2%
MA	117	217	53,9%	3.900.891	5.638.381	69,2%
MG	799	853	93,7%	17.282.777	17.835.488	96,9%
MS	72	77	93,5%	2.007.764	2.075.275	96,7%
MT	98	126	77,8%	2.290.398	2.498.150	91,7%
PA	31	143	21,7%	2.573.068	6.188.685	41,6%
PB	180	223	80,7%	2.986.233	3.436.718	86,9%
PE	137	184	74,5%	5.968.826	7.908.941	75,5%
PI	116	221	52,5%	1.949.441	2.840.969	68,6%
PR	392	399	98,2%	9.488.269	9.558.126	99,3%
RJ	89	91	97,8%	14.252.609	14.367.225	99,2%
RN	124	166	74,7%	2.299.972	2.770.730	83,0%
RO	44	52	84,6%	1.285.399	1.377.792	93,3%
RR	14	15	93,3%	318.834	324.152	98,4%
RS	462	467	98,9%	10.079.993	10.179.801	99,0%
SC	291	293	99,3%	5.299.555	5.333.284	99,4%
SE	56	75	74,7%	1.593.712	1.779.522	89,6%
SP	634	645	98,3%	36.217.307	36.966.527	98,0%
TO	85	139	61,2%	819.437	1.155.251	70,9%
Total	4.617	5.505	83,9%	151.692.607	167.499.223	90,6%

Fonte: Finbra 2000

Tabela 2: Grau de Cobertura dos Dados Contábeis do Exercício de 2001

UF	FINBRA2001	Universo IBGE	Grau de Cobertura	Finbra2001 pop	Universo IBGE pop	Grau de Cobertura pop
AC	22	22	100,0%	557.337	557.337	100,0%
AL	93	102	91,2%	2.652.976	2.817.903	94,1%
AM	53	62	85,5%	2.559.854	2.840.889	90,1%
AP	9	16	56,3%	349.301	475.843	73,4%
BA	344	417	82,5%	11.369.266	13.066.764	87,0%
CE	166	184	90,2%	6.954.990	7.417.402	93,8%
ES	67	78	85,9%	2.586.115	3.093.171	83,6%
GO	221	246	89,8%	4.716.268	4.994.897	94,4%
MA	130	217	59,9%	4.089.705	5.638.381	72,5%
MG	783	853	91,8%	17.087.636	17.835.488	95,8%
MS	73	77	94,8%	1.876.858	2.075.275	90,4%
MT	110	139	79,1%	1.808.064	2.498.150	72,4%
PA	106	143	74,1%	5.107.123	6.188.685	82,5%
PB	194	223	87,0%	3.174.839	3.436.718	92,4%
PE	162	184	88,0%	6.702.219	7.908.941	84,7%
PI	200	222	90,1%	2.623.600	2.840.969	92,3%
PR	382	399	95,7%	9.316.966	9.558.126	97,5%
RJ	66	92	71,7%	12.681.582	14.367.225	88,3%
RN	144	167	86,2%	2.524.793	2.770.730	91,1%
RO	40	52	76,9%	1.209.181	1.377.792	87,8%
RR	10	15	66,7%	280.102	324.152	86,4%
RS	470	497	94,6%	9.490.146	10.179.801	93,2%
SC	281	293	95,9%	5.094.070	5.333.284	95,5%
SE	56	75	74,7%	1.404.105	1.779.522	78,9%
SP	588	645	91,2%	34.645.679	36.966.527	93,7%
TO	114	139	82,0%	986.024	1.155.251	85,4%
Total	4.884	5.559	87,9%	151.848.799	167.499.223	90,7%

Fonte: Finbra2001

I.1 - Gastos de 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 na LC Nº101/00 (LRF), e o seu art. 19 estabelece os limites por esferas de governo e por poderes.

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 nova fórmula de apuração é a que se segue:

- Despesa Empenhada nas dotações de pessoal (Adm. direta e indireta)(*)
- (-) indenização por demissão de servidor ou empregado
- (-) incentivos à demissão voluntária

- (-) despesas com a convocação extraordinária de parlamentares (casos de urgência ou interesse público relevante)
- (-) pagamento de precatórios trabalhistas referentes a períodos anteriores ao da apuração
- (-) despesas com inativos custeadas por contribuições dos segurados e por outros recursos dos regimes próprios, cf. alíneas b) e c), inciso VI, § 1º, art. 19, L. 101/00 (ver expurgos na base de cálculo, item 22)
- (/) Receita Corrente Líquida do Estado ou do Município
- (=) máximo de 60% (Estados e Municípios)

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:
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 as vantagens pessoais às quais os servidores públicos têm direito a cada ano e que, no Brasil, aumentam em tono de em 3% a folha de pagamentos. Isto demanda um esforço fiscal adicional das unidades federadas para a contenção dos gastos com a folha de pagamentos.

	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

Encaixando esses gastos dentro dos limites da LRF, observa-se que houve uma pequena 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%. Porém, quando diferenciamos faixas decrescentes relativos à DP/RCL, há um sinal bastante positivo quanto à adequação dos municípios em relação as despesas de pessoal como se verifica no quadro abaixo.

Distribuição dos municípios brasileiros segundo faixas de DP / RCL

Graus DP / RCL	2000	2001
> 70%	1,4%	0,8%
> 60% <= 70%	3,0%	2,6%
> 50% <= 60%	13,5%	11,2%
<= 50%	82,0%	85,4%

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

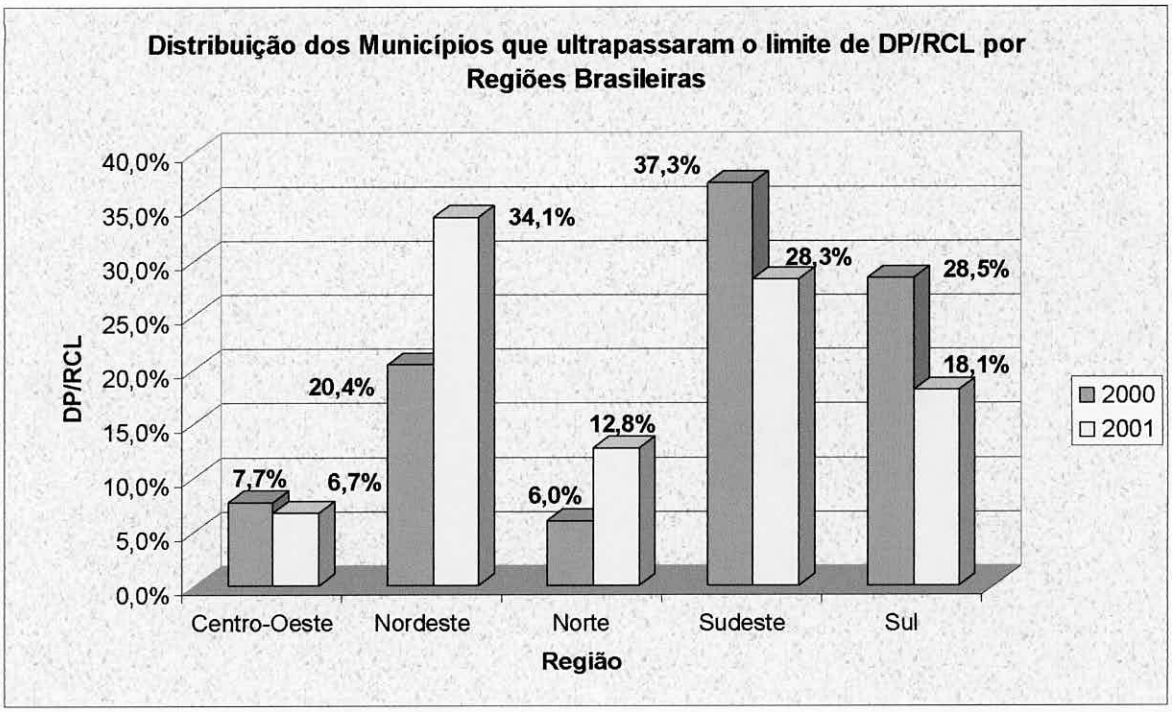
Observa-se pelo quadro acima que 96,6% dos municípios em 2001 ficaram abaixo do teto de 60% e apenas 0,8% ultrapassou a marca crítica de 70% sendo que esses valores em 2000 eram de 95,6% e 1,4% respectivamente.

Se analisarmos a distribuição do municípios brasileiros que ultrapassaram o limite de 60% com a DP por regiões nacionais, constata-se que eles estão concentrados nas regiões sudeste, nordeste e sul. Comparando os anos de 2000 e 2001, houve uma melhora da região sul que passou de 29% para 18% e uma piora da região nordeste que passou de 20% para 34%. Os estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul foram os que possuíam mais municípios irregulares em relação aos tetos de DP, embora seja necessária uma ponderação, haja visto que são os estados com maior número de municípios também.

Sobre a relação DP/RCL, foram feitas algumas conclusões na análise do BNDES e algumas valem ser ressaltadas:

Municípios com DP/RCL maior do que 60% têm maior probabilidade de ter déficits orçamentários. Na amostra total, 41,6% dos municípios tem déficit

orçamentário, ao passo que , do conjunto de 373 que estouraram o limite de 60%, 59,7% apresentaram despesas totais acima das receitas.



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

I.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 à 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 cumprirem os limites da antiga legislação que não discriminavam 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, 2000).

Assim, os demais poderes tinham total autonomia quanto as suas políticas de pessoal e ficavam imunes a qualquer tentativa de redução de gasto com pessoal diante da Lei Camata. Possivelmente poderia ocorrer de todos os esforços por parte do executivo para reduzir os gastos com pessoal, por vezes até demitindo seus servidores, serem 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, discriminou o teto de gasto com pessoal de cada esfera de governo levando em conta a distribuição da folha salarial entre os mesmos Poderes observada para o conjunto de governos estaduais ou municipais, na época da elaboração do respectivo projeto de lei. Tal dispositivo ganhou especial atenção com a recente 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, tão importantes quanto, introduzidas pela emenda constitucional (EC) n° 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 desse Poder como 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% das despesas desse Poder. 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 n° 25, a CF estabelece, em seu art. 29 A., que o Legislativo não pode ultrapassar percentuais relativos à 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 esses limites.

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 responsabilidade[3].

Segundo FERREIRA E ARAÚJO 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 per capita com legislativo, ao passo que as cidades entre 10 e 100 mil habitantes gastam em média R$ 17,5. Apesar desta diferença, as cidades com menos de 10 mil habitantes tem 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)[4].

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 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.

[4] 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.

I.3 - O resultado orçamentário dos municípios

A receita orçamentária dos municípios em 2000 – composta das receitas correntes e de capital – totalizou R$ 78.912 bilhões. As receitas correntes e de capital responderam , respectivamente, por 95,6% e 4,4% do total. Já em 2001, a receita orçamentária alcançou o valor de R$ 87.460 bilhões (aumento de 10,8%) e as receitas correntes e de capital representaram 97,2% e 2,8% do total respectivamente

A despesa orçamentária municipal – despesa total menos despesas financeiras, incluindo pagamento de juros – totalizou R$ 73.369 bilhões. As despesas correntes e de capital representaram 86,7% e 13,3% do total, respectivamente. A despesa orçamentária de 2001 foi 10,5% superior a de 2000 (R$83.900 bilhões) e as despesas correntes e de capital responderam por 88,4% e 11,6% do total.

O resultado orçamentário (receita total menos despesa total) do agregado de municípios em 2000 apresentou superávit nominal da ordem de R$ 2.998 bilhões, correspondendo a cerca de 3,8% e 4% da RCL e da despesa total, respectivamente. O ano de 2001 teve um superávit orçamentário 19,1% superior ao de 2000 (R$3.560 bilhões) que representou 4,2% tanto da RCL quanto da despesa total.

Em se tratando do resultado primário, mais da metade das Prefeituras (2.711 ou 61,5% da amostra) obteve 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 1 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 8 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 1 obteve resultado nulo e os 30% restantes (137) foram deficitárias.

Dentre os 4.422 municípios com menos e 50 mil habitantes, cerca de 69% (3.058) apresentou superávit, 7 obtiveram resultado nulo e os 1.364 restantes apresentaram resultado negativo.

Análise do Resultado Orçamentário

	Superávit		Déficit	
	2000	2001	2000	2001
Tamanho do Município				
mais de 50 mil	63%	70%	37%	30%
menos de 50 mil	58%	69%	42%	31%

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

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 referente ao resultado orçamentário, sendo que 370 municípios conseguiram se ajustar no período de 2000/2001.

Distribuição dos Municípios Deficitários em Regiões Nacionais		
Região	Ano	
	2000	2001
Centro-Oeste	9%	12%
Nordeste	22%	46%
Norte	5%	10%
Sudeste	39%	24%
Sul	25%	8%

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

De maneira geral, esses resultados 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 dívida consolidada líquida 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 n°40 de dezembro de 2001do Senado Federal.

I.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 dos municípios que não informaram sobre as suas finanças, descumprindo uma das obrigações da Lei.

A partir de dados da STN (FINBRA2000 e FINBRA2001) e do IBGE (população), foi possível construir um quadro demonstrativo com número de municípios que não entregaram os relatórios orçamentários no ano de 2000, no ano de 2001 e os municípios que, de alguma maneira, não entregaram nos dois anos consecutivos.

É necessário dizer 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, até 30 de junho de cada ano, 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.

Cobertura Municípios Irregulares e População

	número de municípios				população			
	IBGE	2000	2001	2000/2001	IBGE	2000	2001	2000/2001
Total	5.559	198	479	85	167.499.223	3.060.813	9.586.355	1.282.848

Fonte: Elaboração Própria a partir de STN

Relativos aos dados de 2000, constatou-se que apenas 3,6% do total de municípios apresentam-se irregulares. Em termos populacionais, 1,8% da população ficou descoberta. 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 encontravam-se irregulares em 2000, 43% manteve-se irregular em 2001.

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

Ditribuição 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

Ditribuição dos Municípios Irregulares Segundo Classes Populacionais

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 têm mais de 100.000 habitantes. Se estendermos essa análise para o ano de 2001 e para o conjunto 2000 / 2001, pode-se 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 municípios irregulares por regiões. Se agregarmos as informações das regiões norte e nordeste, podemos observar que essas regiões concentram 40% de todos os municípios brasileiros. 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% dos municípios 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 desses municípios por estado nos mostra uma concentração dos municípios irregulares em quatro estados brasileiros: Bahia, Maranhão, Pará e Piauí. Apenas 18% do total de municípios brasileiros se encontram nesses estados. Contudo, no ano de 2000, dos municípios irregulares, 62,6% concentravam-se nesses quatro estados apenas. 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 nos municípios desses estados. Põe em questionamento as condições financeiras e políticas em que se encontram esses municípios. Quais são 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 seria a capacidade de fiscalização e aplicação de sanções dos tribunais de contas desses estados. Foi feita uma pesquisa nos sites dos tribunais de contas dos quatro estados e observou-se que o site do tribunal de contas do estado do Pará está inacessível. Os demais estão desatualizados ou não disponibilizam as informações sobre as contas municipais.Os estados da Bahia e Pará possuem tribunais de contas dos municípios, porém, também se encontram ineficientes. Essa situação nos revela um grande obstáculo à implantação desse novo modelo fiscal: a baixa qualificação das burocracias locais. Mas grave do que a não publicação dos resultados fiscais dos governos subnacionais está a falta de pessoal qualificado e bem treinado, nos tribunais de contas, para fiscalização e aplicação das sanções aos inadimplentes.

De uma maneira geral, podemos observar que grande parte dos municípios irregular são 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 na qual pode-se inferir que também possuem prefeituras com poucos recursos tanto técnicos como orçamentários. Dessa forma, supõe-se que esses municípios 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 cobrado de um município de 5 mil habitantes. Segundo depoimentos efetuados pelo secretário das finanças do

Município de São Paulo, Fernando Dall'acqua e pelo Dep. Federal, Sérgio Miranda, os relatórios complexos influenciam até no déficit orçamentário pois os municípios que não possuem pessoal capacitado para preencher os relatórios, pagam caro a consultorias e técnicos para fazerem esse serviço.

Parte II - A situação dos estados brasileiros em relação ao cumprimento da LRF

Da mesma forma que com os municípios, é importante analisar a situação dos estados brasileiros em relação ao cumprimento da LRF. As análises foram feitas a partir de dados publicados pela STN de balanços fiscais emitidos pelos 26 estados brasileiros e o Distrito Federal referentes a 2000 e 2001 e de trabalho realizado por equipe do Ministério da Fazenda (NASCIMENTO 2002). No quadro fiscal dos estados, foram analisados os seguintes aspectos: gastos de despesa com pessoal do poder executivo (DP), relação despesa com pessoal do poder executivo e receita corrente líquida (RCL); o resultado orçamentário geral e o resultado primário. Esses dados serão apresentados nas tabelas que se seguem abaixo.

Despesa de Pessoal do Poder Executivo e Participação dos Estados no Total				
Estado	2000		2001	
AC	320.578	0,6%	370.578	0,7%
AL	529.607	1,0%	658.700	1,2%
AM	861.788	1,7%	932.216	1,6%
AP	250.000	0,5%	265.809	0,5%
BA	1.970.983	3,8%	2.195.055	3,9%
CE	1.321.548	2,5%	1.503.566	2,7%
DF	1.055.579	2,0%	1.165.876	2,1%
ES*	977.255	1,9%	1.083.870	1,9%
GO	1.313.715	2,5%	1.474.605	2,6%
MA	870.808	1,7%	775.621	1,4%
MG	6.150.000	11,8%	7.170.322	12,7%
MS	609.958	1,2%	744.838	1,3%
MT	743.000	1,4%	744.839	1,3%
PA	977.782	1,9%	1.154.556	2,0%
PB**	-	-	708.921	1,3%
PE	1.702.072	3,3%	1.831.415	3,2%
PI	522.438	1,0%	607.941	1,1%
PR	3.000.000	5,8%	3.071.227	5,4%
RJ	4.600.584	8,9%	4.782.106	8,5%
RN	814.677	1,6%	816.645	1,4%
RO	406.482	0,8%	401.970	0,7%
RR	200.000	0,4%	199.298	0,4%
RS	4.106.292	7,9%	3.825.221	6,8%
SC	1.710.773	3,3%	1.796.422	3,2%
SE	700.000	1,3%	661.504	1,2%
SP	15.913.965	30,6%	17.183.741	30,4%
TO	314.988	0,6%	389.747	0,7%
TOTAL	51.944.684	100,0%	56.516.609	100,0%

Fonte: Relatórios Fiscais dos Estados – RGF e RREO em NASCIMENTO 2002

(*) Informações do 5° bimestre de 2001

(**) Não disponíveis informações referentes a dezembro de 2000. Informações do 2° quadrimestre de 2001

O total das despesas com pessoal do poder executivo para os estados brasileiros no ano de 2000 foi de R$ 51.944 bilhões e para o ano de 2001 esse valor foi de R$ 56.5126 bilhões. Os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro se destacam com uma participação de mais de 50% no total das despesas de pessoal. São Paulo é o estado que tem a maior despesa: R$ 15.914 bilhões e uma participação de 30,6% do total.

Relação Despesa com Pessoal do Poder Executivo e Receita Corrente Líquida nos Estados		
Estado	2000 Pessoal Executivo / RCL	2001 Pessoal Executivo / RCL
AC	47%	47%
AL	44%	48%
AM	**52%**	41%
AP	37%	38%
BA	39%	38%
CE	43%	41%
DF	33%	34%
ES*	45%	42%
GO	49%	46%
MA	49%	37%
MG	**64%**	**63%**
MS	46%	48%
MT	42%	36%
PA	42%	43%
PB**		43%
PE	49%	48%
PI	45%	47%
PR	**53%**	49%
RJ	40%	35%
RN	**57%**	46%
RO	45%	39%
RR	39%	33%
RS	**62%**	**50%**
SC	**52%**	46%
SE	**58%**	47%
SP	49%	48%
TO	34%	36%
TOTAL	49%	46%

Fonte: Relatórios Fiscais dos Estados – RGF e RREO em NASCIMENTO 2002

(*) Informações do 5° bimestre de 2001

(**) Não disponíveis informações referentes a dezembro de 2000. Informações do 2° quadrimestre de 2001

O total das despesas com pessoal do Poder Executivo estadual no Brasil aumentou cerca de R$ 3,9 bilhões, em termos nominais, entre dezembro de 2000 e dezembro de 2001 (excluindo-se as despesas da Paraíba em 2001). Em termos reais houve uma queda de 2,6% (aproximadamente) nessas despesas no período. Segundo (NASCIMENTO 2002), esse resultado foi impulsionado pelo esforço fiscal dos Estados, traduzido em medidas como o recadastramento de pessoal,

reestruturação de carreiras, redução de jornada de trabalho, fim dos pagamentos de horas extras, etc.

Em dezembro de 2001, apenas os estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul estavam acima do limite legal para essas despesas. A LRF estabelece, em seu art. N°70, o prazo final de dezembro de 2002 para que a relação DP / RCL do poder executivo chegue a no máximo 49% (art. N° 20 da LRF). É importante que seja observada a "regra transitória" conforme apresentada na LRF:

> "Art. 70. O Poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos nos art. 19 e 20 deverá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% aa (cinqüenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23".

O estado de Alagoas apresentou inicialmente estudo que mantinha a relação gastos com Pessoal Executivo / RCL em 52%, portanto acima do limite previsto na Lei. No entanto, de acordo com o Relatório Fiscal de dezembro de 2001 (relatório final), este percentual caiu para 48%.

Resultado Primário dos Estados

Estado	2000	2001
AC	103.447	100.382
AL	129.369	(48.100)
AM	495.487	(24.883)
AP	55.000	131.248
BA	643	170.920
CE	225.211	329.597
DF	103.252	250.101
ES*	(29.776)	870.972
GO	(44.906)	707.066
MA	271.324	254.146
MG	116.022	270.555
MS	(72.073)	261.706
MT	266.186	306.241
PA	114.210	123.847
PB**		179.064
PE	(486.581)	(442.281)
PI	87.921	182.395
PR	920.259	587.934
RJ	1.096.659	1.034.996
RN	71.227	130.529
RO	76.263	220.910
RR	6.771	99.750
RS	256.381	455.044
SC	542.123	720.275
SE	(28.671)	117.597
SP	2.100.000	1.606.756
TO	140.916	161.138
TOTAL	6.516.664	8.757.905

Fonte: Relatórios Fiscais dos Estados – RGF e RREO em NASCIMENTO 2002

(*) Informações do 5° bimestre de 2001

(**) Não disponíveis informações referentes a dezembro de 2000. Informações do 2° quadrimestre de 2001

Nos termos da LRF, percebe-se que o resultado primário do agregado dos estados brasileiros aumentou R$ 2.240 bilhões (desconsiderando-se o resultado primário da Paraíba) em 2001 em relação à 2000, o que representa um crescimento real de 19% no período.

Apenas os estados de Alagoas, Amazonas e Pernambuco apresentaram déficit primário em 2001. Segundo (NASCIMENTO 2000), no caso do estado do

Amazonas, grande parte das despesas de capital (investimentos) realizados em 2001 foram custeadas com recursos de privatizações que ocorreram no Estado (BEA, COSAMA)[5]. No entanto, como a metodologia do cálculo do resultado primário exclui das receitas as alienações de bens (privatizações), o resultado fiscal apresenta-se negativo, mas o resultado financeiro do estado manteve-se superavitário em 2001.

O crescimento do resultado primário no total dos estados, conforme apresentado no quadro acima, decorre de duas principais causas:

- O controle das despesas com pessoal, além de outras despesas correntes e de capital (serviços de terceiros, investimentos);
- Incremento na arrecadação de tributos.

Isso significa que o ajuste fiscal dos estados no Brasil vem sendo alcançado tanto pelo esforço para o aumento das receitas como pelo controle das despesas públicas.

[5] *5 Banco do Estado do Amazonas e Cia de Saneamento do Estado do Amazonas.*

Parte III – Dificuldades à Implementação da LRF

III.1 – Quadro Legal dasTransgressões à LRF e suas Punições

No projeto dessa pesquisa foi levantada a questão da existência de algum tipo de resistência a Lei. Mais objetivamente buscou-se saber se haveria algum tipo de resistência político-ideológicas de partidos de oposição ao governo federal. Também com o interesse de acompanhar o processo de implementação da LRF, questionou-se no projeto de pesquisa como o governo tem reagido às oposições à LRF. Antes disso, achou-se importante ter conhecimento dos dispositivos legais que existem para penalizar os governos e seus governantes pelo descumprimento das novas regras introduzidas pela LRF.

"Muitos trabalhos, seminários, cursos e debates já envolveram e vêm envolvendo a discussão da LRF e muito pouca atenção foi dada às relações entre as transgressões à lei e as penalizações conseqüentes. Uma vez aprovado o PL 621/99 (Projeto de Lei dos Crimes Fiscais) na Câmara Federal, existem fortes indícios de sua iminente aprovação no Senado Federal e sanção Presidencial. Assim passa a ser de significativa importância a discussão das leis penais aplicáveis aos crimes de responsabilidade fiscal." (KAIR, A, 2001)

As infrações dos dispositivos da LRF são punidas segundo o Decreto-Lei n°2848 de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; a Lei 1.079, de 10 de abril de 1950 (que define os crimes de responsabilidade das autoridades da União e dos estados e regula o respectivo processo de julgamento), o Decreto-Lei 201, de 27 de fevereiro de 1967 (que dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores), a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992 (que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito), o PL 621/99, caso aprovado pelo Senado Federal, (que dispõe sobre os crimes fiscais relativos à LRF) e demais normas da legislação pertinente.

As transgressões à LRF podem ser punidas com sanções fiscais ou penais. As punições fiscais são muito brandas pois apenas impedem as transferências voluntárias fora das áreas sociais (saúde, educação e assistência social), o que as torna de pouca expressão e a contratação de empréstimos que já são raros há anos e representam apenas 1% da receita municipal.

Diante disso, as punições penais tornam-se o único instrumento de efetivo controle capaz de constranger os governantes a respeitarem as regras de boa gestão fiscal.

A punição penal varia de acordo com o tipo de transgressão à LRF, podendo acarretar:

- Perda do cargo e a inabilitação, pelo prazo de 5 anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular;
- Cassação do mandato;
- Detenção de 3 meses a 2 anos;
- Reclusão de 1 a 4 anos;
- Multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

Segundo a cartilha preparada por Antônio Khair sobre as transgressões e punições à LRF, existem 104 possíveis transgressões à LRF, nas quais apenas 11 são punidas fiscalmente e apenas 29 transgressões no qual é proibido ou nulo o ato que as produz, ficando as demais 64 transgressões passíveis apenas de punição penal. Entre as 101 transgressões com punições penais temos 69 punidas pela cassação do mandato após julgamento da Câmara Municipal, 15 punidas com detenção ou reclusão, 10 punidas com inabilitação para função pública por 5 anos e 7 punidas com multa.

Isso reforça a importância das punições penais e mostra a importância do poder legislativo na aplicação das sanções. Mostra também o risco que a LRF têm de se

tornar uma lei morta caso não haja um esforço e uma vontade política para que as punições sejam efetivadas de forma ágil e abrangente.

Segundo (KHAIR, A, 2001), as possíveis transgressões à LRF com as correspondentes restrições na lei e punições possuem um maior peso atribuído à transparência, controle e fiscalização, para contratação de operações de crédito e com despesas com pessoal. Porém, não existem punições fiscais para questões importantes como planejamento, gestão patrimonial, geração de despesas e para a contratação de obrigações de despesa sem contrapartida de recursos nos últimos 8 meses do mandato.

Dessa forma, podemos observar falhas nos dispositivos de controle existentes bem como a importância da boa vontade e da competência dos políticos que nos representam para um efetivo processo de execução da Lei.

Segue-se abaixo um quadro ilustrativo resumindo as principais transgressões à LRF com suas correspondentes fiscais e penais.

QUADRO GERAL DAS TRANSGRESSÕES À LRF E CORRESPONDENTES PUNIÇÕES		
INDISCIPLINA FISCAL	**PUNIÇÃO FISCAL**	**PUNIÇÃO PENAL**
1- não-elaboração do Anexo de Metas Fiscais *(doc. da LDO)*	-	multa de 30% dos vencimentos
2- não-contingenciamento das dotações orçamentárias quando comprometidas as metas fiscais	-	multa de 30% dos vencimentos
3- não-enquadramento das despesas de pessoal nos limites da Lei Fiscal	Impossibilidade de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito e obter garantias	multa de 30% dos vencimentos
4- expedição de ato que aumenta a despesa de pessoal, nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular de cada Poder *(a partir de 1º de julho)*	-	Reclusão de 1 a 4 anos
5- não-adequação, em 12 meses, da Dívida Consolidada aos parâmetros do Senado *(a serem propostos pelo Presidente da República, 90 dias após a edição da LRF)*	Impossibilidade de receber transferências voluntárias. Figuração, desconfortável, num *ranking* divulgado pelo Ministério da Fazenda	Perda de cargo, com inabilitação, por 5 anos, para o exercício de qualquer função pública.
6- não-liquidação de ARO até 10 de dezembro do ano em que se firmou o contrato	-	Perda de cargo, com inabilitação, por 5 anos, para o exercício de qualquer função pública.

7- desvio de finalidade no uso de recursos conseguidos pela emissão de títulos públicos	-	Perda de cargo, com inabilitação, por 5 anos, para o exercício de função pública.
8- não-compensação de despesas, *obrigatórias continuadas*	-	Reclusão de 1 a 4 anos
9- realização de operações de crédito em desacordo com Resolução do Senado	-	Reclusão de 1 a 2 anos
10- inscrição irregular de despesas em Restos a Pagar	-	Reclusão de 6 meses a 2 anos
11- não-apresentação dos Relatórios de Gestão Fiscal ao Tribunal de Contas.	Impossibilidade de receber transferências voluntárias e de contratar operações de crédito	Multa de 30% dos vencimentos
12- não-encaminhamento das contas anuais o Governo Federal, para fins de consolidação	Impossibilidade de receber transferências voluntárias e de contratar operações de crédito	-

Cabe aos tribunais de contas garantir o cumprimento da Lei, a partir do poder fiscalizador e punitivo que a LRF lhes delegou. As informações a situação fiscal dos municípios para o controle social também devem ser disponibilizadas por eles. Sendo assim, foi feito um levantamento nos tribunais de contas estaduais e, quando existiam, buscou-se nos tribunais de contas dos municípios por publicações que dessem uma visão do grau de atuação dos mesmos. Infelizmente, as informações obtidas se resumem a poucos exemplos espalhados pelo país e que não permitem chegar a uma conclusão sobre a atuação da União contra os governos inadimplentes e sobre quais falhas têm sido aplicadas sanções mais severas. Por outro lado, os exemplos encontrados mostram que alguma coisa tem sido feita. É o caso do governo de Pernambuco, onde o tribunal de contas já abriu processo contra 37 municípios inadimplentes com a LRF. Essas prefeituras estão sendo processadas porque deixaram de apresentar o relatório de gestão fiscal do primeiro quadrimestre de 2002. As penalidades ao

descumprimento dessa imposição (art. N° 57), como visto no quadro acima são a impossibilidade de receber transferências voluntárias e de contratar operações de crédito e o desconto de até 30% no valor do salário do prefeito. Apenas os municípios com mais de 50 mil habitantes estão obrigados a atender essas exigências sendo que os demais farão essas audiências a partir de 2006 em períodos semestrais. O tribunal de contas do estado de São Paulo também disponibiliza para consulta pública a relação dos municípios que não entregaram os Relatórios Resumido de Execução Orçamentária (RREO), bimestrais, os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), quadrimestrais, bem como as multas aplicadas no 2° e 3° quadrimestres do exercício de 2000 e no primeiro quadrimestre do exercício de 2001.

Os poucos resultados obtidos sobre a ação do governo federal contra os entes subnacionais que não respeitam as imposições da lei são reflexo, principalmente de duas situações encontradas após esses dois anos de LRF. A primeira é a ausência de demonstrativos das atividades dos Tribunais de Contas na fiscalização dos municípios quanto a adoção da Lei. O acesso do público a esses relatórios passa a ser restrito a partir do momento em que a maioria dessas informações não está disponível nos sites dos Tribunais. Assim uma das inovações trazidas pela LRF, objetivando-se promover o controle social do gasto público através da transparência fica comprometida.

A segunda situação, e mais séria do que a primeira, é imaginar que houve uma fiscalização mais "frouxa" durantes esses primeiros aos de vigência da Lei por parte dos Tribunais de Contas, com a justificativa de que os municípios precisariam de um prazo maior para se adaptarem à Lei. Essa postura é extremamente prejudicial ao processo de implementação da lei, pois realimenta práticas de impunidade que reforçam a conduta irresponsável dos gestores públicos.

III.2 – Uma ameaça à LRF?

As ações diretas de inconstitucionalidade (ADINs) podem ser um importante indicador de resistência a Lei . No último dia 9 de maio, o Supremo Tribunal Federal – STF, tornou sem efeito três dispositivos da LRF. Esse foi o resultado de um pedido de liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2238) provocada por três partidos de oposição (PC do B, PSB e PT).
O primeiro dispositivo suspenso foi o § 2° do artigo 12. da LRF, dispondo que:

> "O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária."

Segundo argumentos dos partidos que ajuizaram a ADI, tal dispositivo viola o artigo 167, inciso III da Constituição Federal de 1998 :

> "É vedada a realização de operações de crédito que excedam as despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta."

Percebe-se que no texto da LRF não há de fato, a ressalva constitucional. No entanto, desde a publicação da LRF, tudo o que se refere à "regra de ouro" tem por referência a Constituição Federal. De uma maneira geral, no que colidir com a Constituição, não apenas a LRF, mas qualquer outro normativo legal, prevalecerá sempre a vontade da Lei Maior. Sendo assim, a decisão do STF não traz prejuízos à Responsabilidade Fiscal dos entes públicos. Não haverá, com a suspensão do §

2° do artigo 12, aumento do endividamento público, já que em nenhum momento, descumpriu-se o mandamento constitucional.

Os outros dois dispositivos suspensos pelo STF fazem parte do artigo 23 da LRF, apresentados a seguir:

> "Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se entre outras, as providências previstas nos §§ 3° e 4° do art. 169 da Constituição.
>
> § 1° No caso do inciso I do § 3° do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela **redução dos valores a eles atribuídos**.
>
> §2° **É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.**

A parte grifada do artigo 23 teve seus efeitos suspensos pelo STF porque fere o princípio da irredutibilidade de salários previsto pela Carta Magna. Esses dispositivos foram idealizados para ajudar os governadores e prefeitos no processo de ajustamento dos gastos com pessoas aos limites previstos na LRF. No entanto, essas alterações não prejudicam a Lei já que não deixam de obrigar o ente público a cumprir os limites máximos de gastos com pessoal, apresentados a partir do artigo 20 da LRF, ou seja, 60% da RCL para Estados e Municípios e 50% da RCL para a União.

III.3 – Há resistências políticas à LRF?

A seguir serão analisadas eventuais resistências políticas à Lei decorrentes de orientações político-ideológicas de partidos de oposição ao governo federal. No quadro a seguir, estão sistematizadas informações dos principais partidos de oposição e a situação fiscal de seus governos nos anos de 2000 e 2001 referentes a gastos com pessoal e resultados orçamentários.

Partidos de Oposição e o cumprimento da LRF nos municípios brasileiros: 2000 - 2001

Partido	Ano	Total de Municípios por Partido	Municípios com Dados Disponíveis	Municípios Dentro dos Limites de DP / RCL		Municípios com Superávit Primário		Municípios com Superávit Nominal	
				Valor Abs.	%	Valor Abs.	%	Valor Abs.	%
PT	2000	114	99	94	94,9%	57	57,6%	56	56,6%
	2001	187	170	168	98,8%	141	82,9%	138	81,2%
PDT	2000	434	381	359	94,2%	232	60,9%	205	53,8%
	2001	288	243	236	97,1%	190	78,2%	189	77,8%
PPS	2000	32	23	22	95,7%	16	69,6%	19	82,6%
	2001	166	138	134	97,1%	88	63,8%	80	58,0%
PSB	2000	150	114	105	92,1%	76	66,7%	69	60,5%
	2001	133	103	97	94,2%	71	68,9%	65	63,1%
CONJUNTO DOS PARTIDOS BRASILEIROS	2000	5394	4617	4413	95,6%	2840	61,5%	2711	58,7%
	2001	5559	4885	4719	96,6%	3566	73,0%	3384	69,3%

Fonte: Elaboração Própria com dados do STN e TSE

Analisando-se as informações apresentadas no quadro acima, buscou-se confirmar a hipótese da existência de resistência políticas à Lei. Sendo assim, construiu-se um quadro comparativo composto pelos quatro principais partidos políticos de oposição ao governo federal (PT, PDT, PPS, PSB) e o conjunto dos partidos brasileiros.

Através das informações apresentadas é possível inferir que:

- Os municípios brasileiros conduzidos por partidos de oposição apresentam resultados esperados pela LRF das contas públicas em níveis muito próximos a média nacional.
- Assim como todos os demais municípios brasileiros, aqueles que têm no poder partidos de oposição apresentaram um resultado positivo na evolução das contas para os anos de 2000 e 2001.

Desta forma, é possível concluir que não existe resistência política à LRF pelo menos em termos do desempenho das contas públicas conforme objetivos da Lei. Uma possível hipótese explicativa para o baixíssimo nível de descumprimento da lei fiscal por partes dos governos subnacionais é a grande dependência financeira existente frente aos repasses das verbas do governo federal. Essa condição certamente reduz a possibilidade de se opor à Lei.

Como se sabe bem, a suspensão de transferência voluntárias é um dos mecanismos básicos de sanção que o governo federal tem para punir os entes subnacionais que não cumprem a Lei.

Síntese e Considerações Finais

A LRF tem representado um papel central dentro das reformas do Governo Federal, estabelecendo-se como um forte instrumento de fiscalização e equilíbrio das contas públicas. É também considerada um marco na história da administração pública brasileira, por introduzir um novo modelo, mais responsável e transparente de gestão fiscal.

Com relação aos dados aqui trazidos referentes aos balanços orçamentários dos municípios, constatou-se que estes têm contribuído para a melhora do quadro fiscal brasileiro. Seja devido às exigências da LRF ou às restrições de crédito, os municípios têm feito um esforço para reduzir suas despesas de pessoal em

relação à receita corrente líquida. Outro aspecto positivo é que a quase totalidade passou a cobrar algum tributo, o que não ocorria antes, embora a dependência por transferências ainda seja essencial, principalmente para os municípios menores. Os municípios que irregulares quanto a entrega dos relatórios exigidos pela LRF, constatou-se que esses são municípios de pequeno porte (até 20.000) e situados nas regiões Norte, Nordeste. A não entrega dos relatórios é devido, principalmente a uma incapacitação técnica.

Também foi possível observar que os governos estaduais estão empreendendo esforços importantes na busca pela responsabilidade fiscal. Sabemos que o ajuste fiscal desses entes da federação deve-se também aos Programas de Ajuste Fiscal iniciados em 1998 e que serviram de inspiração, no âmbito interno, para a elaboração da LRF.

A hipótese de que haveria resistências à Lei ligadas a oposição partidária não foi confirmada, uma vez que os municípios dirigidos pelos principais partidos de oposição apresentaram desempenho fiscal compatível com as exigências da LRF.

Diante dos resultados encontrados nessa pesquisa, pode-se concluir que as perspectivas que se colocam certamente que são otimistas, considerando se ainda, o conjunto de fatores exógenos que influenciaram negativamente o desempenho fiscal a partir de 2000 (crise no abastecimento de energia elétrica, crise econômica na Argentina, barreiras às exportações brasileiras, etc)

No que se refere aos efeitos à longo prazo da LRF sobre as finanças públicas brasileiras, reconhecemos que é cedo para tirarmos quaisquer conclusões mais definitivas. Certamente, iniciativas que objetivem o controle e a transparência da gestão pública deverão ser seguidas pelos novos governantes, independentemente das ideologias político-partidárias dos que guiarão o País a partir de 2003.

Por outro lado, o equilíbrio fiscal proposto pela LRF é uma condição necessária, mas não suficiente para alcançar o desenvolvimento. Não podemos, de forma alguma, transformar este novo modelo de gestão fiscal em um "fim em si mesmo"

e esquecermos o que são, de fato, mudanças profundas, sobretudo na educação e no bem estar social. É inegável, no entanto, o mérito da LRF no sentido de colaborar, e muito, para o ajuste das contas públicas, sem o qual não haverá condições de ultrapassarmos nossas dificuldades.

Por fim, é importante destacar algumas dimensões interessantes que a pesquisa apontou e para as quais não se tem explicações conclusivas. Essas questões deverão ser aprofundadas em pesquisas futuras. Algumas delas são abaixo apresentadas em forma de pergunta:

- Por que as regiões Norte e Nordeste tiveram aumento na relação DP/RCL em 2001 enquanto todas as demais regiões apresentaram redução? (Gráfico página 15)
- Por que a região Nordeste apresentou um aumento expressivo no número de municípios deficitários de 2000 para 2001 enquanto que nas regiões Sul e Sudeste esse número regrediu? (quadro página 22)
- Qual a razão para a altíssima concentração dos municípios irregulares quanto a entrega de relatórios em apenas quatro estados brasileiros, a saber: Bahia, Maranhão, Pará, Piai. (quadro página 26)

Anexo 1:

Informações complementares e indicações dos principais conceitos a serem utilizados no texto.

As informações apresentadas no texto são resultado da análise de dados provenientes de 4 principais fontes:

1. Secretaria do Tesouro Nacional – no site *www.stn.fazenda.gov.br* encontram-se arquivos com as informações dos Balanços Orçamentários, Fiscais e Patrimoniais dos Estados e Municípios brasileiros com informações sobre receitas e despesas por função.
2. Tribunal Superior Eleitoral – no site www.tse.gov.br onde está disponível para *donwload* o programa CANELEW2000. Através desse programa e dos bancos de dados das eleições de 1996 e 2000, obteve-se o total dos municípios brasileiros com os respectivos partidos dos prefeitos eleitos. Esses dados foram importantes para discutir a hipótese de uma resistência política à LRF.
3. Pesquisa de Edson Ronaldo Nascimento (NASCIMENTO 2002) que dispõe de fonte primária os Relatórios Fiscais dos Estados – neste caso, a referência é o Relatório de Gestão Fiscal – RGF estadual com as informações sobre Receita Corrente Líquida – RCL, a Dívida Consolidada Líquida – DCL e as despesas com pessoal e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, com a informação do Resultado Primário dos Estados.
4. Pesquisa de Sérgio G. Ferreira e Érika Araújo (FERREIRA & ARAÚJO 2000) que dispõe de planilhas elaboradas pelos próprios autores contendo informações referentes as contas dos municípios brasileiros no ano de 2000.

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)[6]: 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.

6

O Capítulo I da LRF apresenta o conceito mais importante na operacionalização da LRF, no que diz respeito ao atendimento de limites: a Receita Corrente Líquida - RCL. Antes da Lei de Responsabilidade Fiscal, a RCL foi utilizada principalmente como parâmetro na verificação das despesas com pessoal, de acordo com o texto da Lei Complementar nº 82/95 e ainda nos termos da Lei Complementar nº 96/99 (Lei Camata I e II, respectivamente).

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)**

Bibliografia

ABRUCIO & COSTA, F. Luiz; V. Mendes Ferreira
Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998

AFFONSO, R Brito Álvares,
Reforma tributária e federação, São Paulo: FUNDAP : Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995

AFONSO, J. Roberto
"Responsabilidade Fiscal Municípios: Quanto custam as Câmaras de Vereadores?" *Informe-se Nº 21* BNDES, Out de 2000
Disponível em: www.bancofederativo.bndes.gov.br

"Transferências intergovernamentais e o financiamento de estados e municípios". *Revista Finanças Públicas,* ano 45 , n.363, p.32-41, jul/set, 1999

ARAÚJO & OLIVEIRA, Érika A.; Paulo A.
"Federalismo Fiscal Receita Municipal: A importância das transferência do FPM e do SUS" *Informe-se Nº 28* BNDES, Jun de 2001
Disponível em: www.bancofederativo.bndes.gov.br

BREMAEKER, François, E. J.
"Comportamento Fiscal dos Municípios em 2000" *Série de Estudos Especiais n°37* IBAM 50 anos, Jan de 2002

FERREIRA & ARAÚJO, Sergio G.; Araújo A.

"Responsabilidade Fiscal Municípios: Os bons resultados orçamentários de 2000" *Informe-se Nº 33*, BNDES, Dez de 2001
Disponível em: www.bancofederativo.bndes.gov.br

GARSON & ARAÚJO, Sol; Érika A.
"Federalismo Fiscal Ações Sociais Básicas: Descentralização ou Municipalização" *Informe-se Nº 23* BNDES, Jan de 2001
Disponível em: www.bancofederativo.bndes.gov.br

GOMES & DOWELL, G. Maia; M. Cristina Mac
Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que É Mau para o Econômico nem sempre É Bom para o Social *Texto para Discussão Nº 706*, Brasília: IPEA, fev. de 2000

KHAIR, A. ANTÔNIO
"As Transgressões à Lei de Responsabilidade Fiscal e Correspondentes Punições Fiscais e Penais" *Simples Municipal,* Gestão Fiscal Responsável, jul de 2000
Disponível em www.federativo.bndes.gov.br

MENDES, M
"Incentivos Eleitorais e Desequilíbrio Fiscal de Estados e Municípios". São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 1998.
Disponível em: www.braudel.org.br

"Lei de Responsabilidade Fiscal: análise e alternativas " São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, mar de1999
Disponível em: www.braudel.org.br

"Reforma Constitucional, Descentralização Fiscal e *Rent Seeking Behaviour:* o caso dos municípios brasileiros". São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial,
Disponível em: www.braudel.org.br

NASCIMENTO, Edson R.
"Finanças Municipais" Brasília, 2002
Disponível em www.fazenda.gov.br

NASCIMENTO & GERALDO, Edson R. ,José. C.
"Dois Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal: Perspectivas para a Gestão Pública Brasileira" Brasília, 2002
Disponível em www.federativo.bndes.gov.br

NOBREGA & FIGUEIREDO, Marcos A. R., Carlos M.C.
"Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos gerais"
Disponível em www.tce.pe.gov.br

REZENDE, Fernando A.
A questão federativa no processo de reforma tributária. São Paulo: IESP/FUNDAP,
Finanças públicas, São Paulo: Atlas,p 333-345, 2001

SILVEIRA & JORDAO,Ricardo F., Rafael C.
"Responsabilidade Fiscal: O comportamento das Despesas Estaduais com Pessoal após a Lei de Responsabilidade Fiscal" *Informe-se* n° 44 BNDES, Jul de 2002
Disponível em www.federativo.bndes.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

"Manual Básico Lei de Responsabilidade Fiscal" São Paulo, 2000

Disponível em www.tce.sp.gov.br