

Análise das capitais da região Sudeste quanto a adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Ludiany Barbosa Sena (B&C) - ludiany.sena@boucinhasconti.com.br

Juliane Escoura (UFV) - julianeesc@yahoo.com.br

Tainá Rodrigues Gomide (UFV) - tainagomide@yahoo.com.br

Resumo:

Ao longo da década de 90, novas leis foram instituídas para regulamentar a atividade financeira governamental e nortear as decisões relacionadas ao orçamento público. Dentre elas, destacou-se, em razão de suas peculiaridades, a Lei Complementar nº 101/04 que estabeleceu normas para a gestão fiscal.

Tendo como base o planejamento, transparência e controle, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) surgiu como um instrumento regulador das finanças públicas, objetivando em essência, melhor gestão e maior responsabilidade de seus administradores. Em 2008, a LRF completou 8 anos de vigência. Nesse sentido, a presente pesquisa, a partir de uma amostra com capitais da região sudeste, teve como finalidade analisar, no período 1998-2006, o impacto desta nova legislação, em especial com relação ao limite de gastos com pessoal imposto pela mesma. Também se aplicou alguns indicadores de estrutura financeira a fim de atingir os objetivos específicos. Notou-se uma queda na proporção despesa com pessoal/ RCL, apesar de um notório crescimento das despesas gerais com pessoal, evidenciando-se que este gasto é significativo nas capitais analisadas, mas que as mesmas vêm se esforçando para se adequar à LRF e tem obtido sucesso.

Verificou-se um resultado positivo também sobre os indicadores de receita e despesa. Contudo, sobre a composição da receita e a situação financeira constatou-se um aumento das receitas de transferências, indicando uma dependência maior destes municípios com relação a outras esferas governamentais, e conseqüente situação de déficit durante o período. Esta análise confirma o reflexo positivo da LRF e tendências de uma nova cultura na gestão pública.

Palavras-chave: *Lei de Responsabilidade Fiscal. Contabilidade Pública. Administração Pública.*

Área temática: *Gestão de Custos no Setor Governamental*

Análise das capitais da região Sudeste quanto a adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Resumo

Ao longo da década de 90, novas leis foram instituídas para regulamentar a atividade financeira governamental e nortear as decisões relacionadas ao orçamento público. Dentre elas, destacou-se, em razão de suas peculiaridades, a Lei Complementar nº 101/04 que estabeleceu normas para a gestão fiscal.

Tendo como base o planejamento, transparência e controle, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) surgiu como um instrumento regulador das finanças públicas, objetivando em essência, melhor gestão e maior responsabilidade de seus administradores. Em 2008, a LRF completou 8 anos de vigência. Nesse sentido, a presente pesquisa, a partir de uma amostra com capitais da região sudeste, teve como finalidade analisar, no período 1998-2006, o impacto desta nova legislação, em especial com relação ao limite de gastos com pessoal imposto pela mesma. Também se aplicou alguns indicadores de estrutura financeira a fim de atingir os objetivos específicos. Notou-se uma queda na proporção despesa com pessoal/ RCL, apesar de um notório crescimento das despesas gerais com pessoal, evidenciando-se que este gasto é significativo nas capitais analisadas, mas que as mesmas vêm se esforçando para se adequar à LRF e tem obtido sucesso.

Verificou-se um resultado positivo também sobre os indicadores de receita e despesa. Contudo, sobre a composição da receita e a situação financeira constatou-se um aumento das receitas de transferências, indicando uma dependência maior destes municípios com relação a outras esferas governamentais, e conseqüente situação de déficit durante o período. Esta análise confirma o reflexo positivo da LRF e tendências de uma nova cultura na gestão pública.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Contabilidade Pública. Administração Pública.

Área Temática: Gestão de Custos no Setor Governamental.

1 Introdução

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) surgiu em face aos grandes déficits públicos e ao acúmulo de dívidas resultante deles. As dificuldades de gestão dos recursos públicos vinham-se arrastando de um governo a outro. Um ordenador de despesa assumia determinado cargo político e mesmo sabendo das condições financeiras precárias da entidade, postergava ações concretas e efetivas, transferindo para outros mandatos o peso do desequilíbrio das contas públicas. Assim, os governos se viam obrigados a recorrer repetidas vezes aos endividamentos para cobrir as deficiências orçamentárias, submetendo-se a altos juros para continuar financiando sua dívida. Isto resultava, conseqüentemente, na incerteza com relação a sua capacidade de saldar os compromissos. Desta forma, dois limites impostos pela lei ganharam destaques para controlar os gastos públicos: limite de endividamento e limite de gasto com pessoal.

A referida norma completou em maio deste ano oito anos de vigência e pôde-se perceber que uma nova cultura começou a surgir no âmbito do planejamento, transparência e responsabilidade fiscal para com a administração dos recursos públicos, visando atingir o desenvolvimento auto-sustentável dos entes municipais., atribuindo à contabilidade pública novas funções no controle orçamentário e financeiro, garantindo-lhe um caráter mais

gerencial. Com essa lei enfatizou-se o interesse das informações contábeis não apenas à Administração Pública e aos seus gestores, mas também à sociedade que se tornou mais ativa no processo de acompanhamento e fiscalização das contas governamentais, mediante os instrumentos fornecidos pela mesma

A Lei de Responsabilidade Fiscal faz também uma exigência maior dos gestores com relação a outros aspectos como o cumprimento de metas, a obediência de condições, a geração e cuidado das despesas com a sociedade civil, seguridade social, operações de créditos, antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. Resumidamente, ela estabelece normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal, e planeja de forma transparente e organizada a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios.

Dentre os três níveis, este último é que possui ligações mais diretas com o cidadão brasileiro, pois assume todas as responsabilidades na ordenação da cidade e na organização dos serviços públicos locais, sendo considerado uma rede de relações sociais, econômicas e políticas agindo em favor da população. Assim, torna-se imprescindível a conscientização da importância do município e as conseqüências da LRF sobre os mesmos.

A justificativa deste estudo consiste na importância em verificar se o propósito da LRF está sendo alcançado, pois o conhecimento de sua aplicação possibilitará identificar os benefícios, dificuldades, refletindo conseqüentemente em uma maior eficiência na destinação dos recursos públicos.

Desta forma, este trabalho tem como objetivo principal analisar a estrutura de gastos com pessoal das capitais brasileiras da região sudeste, durante o período de 1998-2006, observando a evolução das despesas totais nos últimos anos, a fim de verificar o cumprimento dos limites e gastos estabelecidos pela legislação brasileira. Os gastos com custeio de pessoal tem sido historicamente o principal vilão das despesas públicas, fato esse justificativa de dar-se mais atenção a essa rubrica no presente estudo. Mais especificamente, tiveram-se os seguintes objetivos:

- Identificar os limites impostos pela LRF quanto aos gastos com pessoal total e inativos e pensionistas em proporção da Receita Corrente Líquida (RCL)
- Identificar a evolução das receitas totais, próprias e de transferências das capitais brasileiras da região sudeste;
- Proporcionar ao gestor público uma visão panorâmica e comparativa das despesas com pessoal face aos limites apresentados na LRF.

Este trabalho está estruturado em mais quatro seções além dessa introdutória. A próxima seção é destinada à revisão da literatura que envolve o relato da LRF: quais as suas principais implementações, bem como seus principais dispositivos e limites, destacando-se os gastos com pessoal. A seção três refere-se à metodologia utilizada para a realização deste trabalho apontando a população e amostra, e coleta e análises de dados.

A quarta seção é reservada à análise dos resultados relacionadas à aplicação da LRF nas capitais do sudeste, observando a obediência destes em relação aos limites impostos pela mesma, em especial com relação aos gastos com pessoal e o efeito deste controle para a população. Nessa mesma seção também é demonstrado a evolução da renda e gasto *per capita*, bem como a composição da receita orçamentária. Na última seção são feitas as conclusões da pesquisa e as recomendações dela decorrentes.

2 Revisão da Literatura

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe uma mudança considerável aos costumes e preceitos básicos da administração pública, o Presidente da República apresentou com sua proposta uma nova forma de administrar, tendo como objetivo maior a redução do déficit

público. A legislação, que passou a vigorar a partir de 5 de maio de 2.000, com finalidade de incrementar a Lei 4.320, que rege as finanças públicas, e pode ser considerado como o principal instrumento regulador das contas pública do País.

O grande princípio da Lei Complementar 101/2000 é o equilíbrio fiscal. Esse princípio é mais amplo e transcende o mero equilíbrio orçamentário. Equilíbrio fiscal, segundo Helena (2005), significa que o Estado deverá pautar sua gestão pelo equilíbrio entre receitas e despesa. Dessa forma, toda vez que ações ou fatos venham a desviar a gestão da equalização, medidas devem ser tomadas para que a trajetória de equilíbrio seja retomada.

Dentre todas as questões contempladas pela Lei, os limites de gasto com pessoal e endividamento são os pontos que mais afetam o gasto público e atuam diretamente no sentido de conter déficits e acumulação de dívidas. A imposição de limites específicos para o gasto com pessoal está ligado ao fato deste ser o principal item de despesa corrente e apresentar um histórico elevado por um longo período. Gastos elevados com o funcionalismo público reduzem a receita disponível para fornecer serviços públicos básicos e para investir, em especial, no item infra-estrutura. Em relação ao endividamento os limites estabelecidos pelo Senado para a dívida consolidada devem atender aos seguintes critérios: não ultrapassar duas vezes a receita líquida corrente, no caso de Estados e Distrito Federal e 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita líquida corrente no caso dos municípios.

Pelas concepções de Faroni (2004, p. 6) a importância desta lei está no avanço da forma de administrar os recursos que os contribuintes põe a disposição dos governantes. Quando o setor público gasta mais do que pode, resulta em conseqüências como risco de pressão inflacionária, permanência de taxas de juros muito altas, endividamento público e carga tributária muito elevada. A partir da entrada em vigor da LRF, todos os governantes, nas três esferas e nos três poderes, passarão a seguir regras e limites claros para conseguir administrar as finanças de maneira transparente e equilibrada. O descumprimento das normas estabelecidas pela LRF implica em sanções, tais como proibição de receber transferências voluntárias, obter garantias, contratar operações de crédito e outras, conforme o tipo de desobediência a suas regras. Os administradores públicos, dependendo das irregularidades eventualmente praticadas, estarão sujeitos às punições previstas no Código Penal e demais normas pertinentes.

A LRF vem trazer novas diretrizes também para a fiscalização e controle dos recursos arrecadados, principalmente acerca da concessão ou ampliação de benefícios tributários da qual decorra renúncia de receita, bem como eficiência da administração na cobrança da dívida ativa: “conjunto de créditos líquidos e certos que a Fazenda Pública tem a receber de terceiros” (SILVA, 1991, p. 94). Além da utilização dos orçamentos o controle das despesas e receitas podem ser feitos através da administração e elaboração do fluxo de caixa que permite um controle diário das finanças. A maior fonte de desvios que ocorrem nas organizações é cometida no setor de dinheiro circulante. Quando não há controle do dinheiro, ficam facilitados os desperdícios, os furtos e as perdas (SILVA, 1991).

Segundo Mauro *et. al.* (2001, p. 26), a previsão de receitas realistas é indispensável para que o equilíbrio das contas públicas e o cumprimento das metas fiscais exigidas pela LRF sejam alcançados, assim, se as previsões forem malfeitas gerarão receitas fictícias que por conseqüência metas fiscais fictícias. O autor salienta ainda que “com a LRF, pode-se observar uma mudança na lógica do processo orçamentário”, pois, anterior à referida Lei havia primeiro o “estabelecimento das despesas para depois prever receitas de modo a totalizar o valor necessário para dar cobertura aos programas apresentados”. Ressalta ainda, que atualmente há a “previsão da real possibilidade de arrecadação para depois priorizar as despesas que serão apresentadas na proposta, buscando atender às necessidades dentro dos recursos possíveis.” De acordo com Santiago e Duarte (2006, p. 7), antes da LRF não havia preocupações em relação ao processo de previsão das receitas, sendo, portanto, a referida Lei

determinante na mudança de procedimentos por parte das Administrações Públicas.

Para o cálculo dos limites da LRF torna-se necessário o entendimento do conceito de receita corrente líquida (RCL), que é a soma das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, sendo deduzidos:

- Na União, os valores transferidos aos estados e municípios, por determinação legal ou constitucional, e as contribuições patronais e dos trabalhadores e demais segurados da previdência social para o regime geral da previdência social e bem com as contribuições para o Programa de Integração Social (PIS/PASEP).
- Nos estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- Na união, nos estados e nos municípios, a contribuição dos servidores públicos para o custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre os diversos regimes de previdência social para contagem recíproca do tempo de contribuição, para efeito de aposentadoria. Serão computados no cálculo da RCL os valores recebidos em decorrência da Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/96) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Já com relação a despesa, a LRF reserva os arts. 15 e 16, que trazem algumas regras que deverão ser observadas para criação, expansão ou aperfeiçoamento que acarrete aumento de despesa, sob pena de serem consideradas irregulares e lesivas ao patrimônio público. Quaisquer umas dessas ações deverão vir acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois seguintes com a devida metodologia de cálculos utilizados, além da declaração do ordenador de despesas de que o aumento tem adequação com LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO. A LRF especifica ainda a despesa de caráter obrigatório continuado, onde o município que criar ou aumentar despesa dessa natureza deverá indicar a fonte de custeio, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

As despesas com pessoal é um dos exemplos de despesa de caráter continuado, O legislador reservou seis capítulos (18 ao 24) da LRF que dispõe sobre limites, condições, excessos que devem ser corrigidos, bem como penalidades caso os gestores públicos descumpram os dispositivos legais referente a essas despesas. É sem dúvida um dos itens mais complexos desta lei e que vem causando maior preocupação nos prefeitos desde a sua publicação.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu, então, regras de controle de endividamento com o objetivo de limitar a ação estadual e municipal no campo fiscal. A sua aprovação alicerçou-se na premissa de criar regras estáveis de comportamento dos entes federativos e dar previsibilidade ao movimento da situação fiscal. Pode-se perceber ao longo da administração pública que os gastos com recursos humanos sempre foram muito significativos no orçamento, por isso foi necessário definir parâmetros para o gasto com pessoal e de regras de manutenção do equilíbrio fiscal procurando limitar os espaços para os entes federativos fugirem do controle dos gastos e ampliarem as despesas sem a disponibilidade de recursos.

A definição de limites para o gasto com pessoal deve-se antes de tudo, à necessidade de manter o setor público com os recursos necessários à sua manutenção e ao atendimento das demandas sociais. (NUNES, 2002). Giuberti (2005, p. 8) reforça ainda que “a imposição de limites específicos para o gasto com pessoal está ligada ao fato deste ser o principal item de

despesa corrente e apresentar um histórico elevado por um longo período”.

De acordo com a LRF, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder a 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida do município. O cálculo com pessoal inclui a administração direta e indireta, ou seja, as despesas com pessoal da Prefeitura, Câmara, fundações e autarquias incluídas nesse limite. A particularidade, segundo Andrade (2006, p. 178), é que a Lei Complementar de responsabilidade fiscal distribuiu estes limites de acordo com cada poder e nível de governo. O art. 22 da referida Lei inclui ainda mais um limite, quando a despesa com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do estabelecido de cada poder (limite legal) atinge-se o limite prudencial. Atingindo-se este extremo, é vedado ao poder que houver incorrido no excesso:

- Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de Sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no art. 37 da Constituição;
- Criação de cargo, emprego ou função;
- Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- Provisão de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- Contratação de hora extra, salvo nas situações previstas na Lei das Diretrizes Orçamentárias.

Caso as prefeituras ultrapassem o valor estabelecido, cabe ao gestor tomar providências e enquadrar sua folha de pagamento à norma, bem como, reduzir em pelo menos 20% as despesas com cargos em comissão e funções de confiança, exoneração de servidores não-estáveis e, se necessário, estáveis, e ainda a redução dos valores atribuídos a cargos em comissão e a redução temporária de jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

Albuquerque (2005) reafirma ainda que ao ultrapassar os limites definidos, a prefeitura deve eliminar do orçamento geral, o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, e um terço deve ser suprimido no primeiro quadrimestre, o restante nos meses seguintes. Se, nestes oito meses, o prefeito não se enquadrar, será penalizado de acordo com as sanções previstas em Lei, como receber multa de 30% do seu subsídio anual. Além disso, o município deixa de receber transferências voluntárias da União, afetando o desenvolvimento dos programas voltados ao cidadão, que acabará sendo o maior prejudicado.

Conforme disposto no art. 19 da Lei complementar de 101/00, as despesas com Inativos não são computadas nos gastos com pessoal quando forem custeadas por recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, da compensação financeira entre fundos de previdência e das demais receitas diretamente arrecadadas (aluguéis, rendimentos de aplicações financeiras, alienação de bens, entre outras), ou pelo fundo de previdência vinculada à entidade.

De acordo com Andrade (2006, p. 179), deve-se observar que a única hipótese em que os gastos com inativos são computados nos gastos com pessoal é quando a própria prefeitura custeia integralmente a aposentadoria, por conveniência em relação à data de criação do instituto de previdência próprio ou por não ter vinculado ao regime geral de previdência, caso este hoje impossível de indefinição.

Já com relação ao pensionista, considerando que o art. 19 da LRF trata somente da exclusão dos gastos com inativos, não mencionando os pensionistas, entende-se, segundo Andrade (2006, p. 181), que estas despesas estarão nos gastos de pessoal, independentemente da fonte do recurso com que forem pagas. Não se inclui a figura do pensionista dependente da

folha mensal do servidor em atividade.

A despesa líquida com pessoal inativo e pensionista dos regimes próprios e de previdência social dos servidores públicos e militares de cada ente não poderão exceder a 12% da sua RCL do exercício financeiro, conforme seu art. 2º, § 1º da Lei nº 9917, de 27/1998. A adequação este limite deveria ser feita até dezembro de 2000, conforme prevê a medida provisória nº 2.022-17, de 23 de maio de 2000, que alterou a Lei anteriormente citada.

A despesa líquida nos termos do § 2º da Lei nº 9917/98, é a diferença entre a despesa total com o pessoal inativo e pensionista dos regimes próprios de previdência social dos servidores e dos militares de cada um dos entes estatais e a contribuição dos respectivos segurados. Deverá ainda, sendo art. 50 da Lei 101/00 ser publicado um demonstrativo mensal evidenciando as receitas e despesas relacionadas com os gastos com inativos e pensionistas (com dados respaldos nos registros contábeis), nos termos do § 3º, I a VIII, da Lei anteriormente citada. Portanto, para se calcular esta despesa líquida é necessário apurar as despesas com recursos do regime próprio de previdência e deduzir suas contribuições ao regime próprio de previdência.

3 Metodologia da Pesquisa

O Brasil possui 26 capitais e um Distrito Federal . Para este estudo, escolheu-se uma amostra com as capitais brasileiras da região sudeste , uma vez que buscamos enfatizar os estados economicamente mais ativos do país. Dessa forma, compõem a nossa amostra as cidades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Vitória.

O estudo foi realizado com base nas contas anuais: balanços e demonstrações financeiras, além dos relatórios de gestão obrigatórios e periodicamente divulgados pelos municípios. As informações contábeis foram coletadas no banco de dados Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional em 2007 (FINBRA/STN), abrangendo o período de 1998 a 2005. Isso foi possível porque a LRF determinou que todo município devesse encaminhar suas contas anuais para consolidação e divulgação na Internet, permitindo também reconstruir séries históricas de dados fiscais anuais, além de prover o estudo de informações sobre variáveis de interesse de natureza comportamental através da utilização de índices técnicos aplicados ao período de estudo.

O emprego de índices é amplamente difundido como recurso para expressar quantitativamente relações entre variáveis, em função de sua propriedade de homogeneizar valores absolutos muito diversos para posteriores comparações e por expressar relações entre variáveis. (MATIAS e CAMPELO, 2000). Sendo assim, considerou-se satisfatório utilizar indicadores de estrutura financeira, tais como: 1) indicadores da estrutura de receitas; e 2) indicadores da estrutura de despesas. O Quadro 2 resume os indicadores empregados.

<i>MUNICÍPIOS</i>	<i>POPULAÇÃO</i>
BELO HORIZONTE	2.399.920,00
RIO DE JANEIRO	6.136.652,00
SÃO PAULO	11.016.703,00
VITÓRIA	317.085,00

Quadro 1-Capitais da região sudeste componentes da amostra analisada.

Fonte: IBGE (2005)

Estrutura Financeira	Fórmulas	Comentários
-----------------------------	-----------------	--------------------

<p>Indicadores da Estrutura de Receitas</p> <p>Os indicadores da estrutura de receitas buscam determinar o perfil das receitas e verificar como cada componente participa nas receitas totais</p>	<p><u>Receitas Totais</u> População</p>	<p>Receita total <i>per capita</i> (RTPC): indica a arrecadação total por unidade de população, ou seja, o quanto cada indivíduo contribui para formação da receita total.</p>
	<p><u>Receitas Tributárias</u> Receita Total</p>	<p>Participação da receita tributária (PRT): indica a relação entre as receitas próprias municipais e o total das receitas.</p>
	<p><u>Receitas de Transferências</u> Receita Total</p>	<p>Participação das receitas de transferências (PRTF): indica a relação entre as receitas de transferência e o total das receitas. Fornece o grau de dependências que a administração municipal possui de outras esferas governamentais.</p>
<p>Indicadores da Estrutura de Despesas</p> <p>Os aspectos a serem considerados buscam identificar a estrutura das despesas governamentais em função de vários prismas, como por natureza e origem, dentre outros.</p>	<p><u>Despesas Totais</u> População</p>	<p>Gasto total per capita (GTPC): indica o dispêndio da administração com gasto público por unidade de população. Quanto maior for o resultado, maior será o nível de aplicação dos recursos de cada município por unidade de população.</p>
	<p><u>Despesas com pessoal</u> Receita corrente líquida</p>	<p>Despesa com pessoal (DP) fornece a relação entre as despesas com pessoal ativo e inativo e as receitas correntes. Este índice indica a parcela das receitas correntes comprometida com pessoal.</p>

Fonte: Matias e Campelo (2000)

Quadro 2 – Indicadores de Estrutura Financeira da Contabilidade Pública

Além dos indicadores citados acima, relacionou-se a Despesa Total e a Receita Total, a fim de verificarmos a situação financeira dos municípios e o impacto da LRF sobre este aspecto. Para o tratamento estatístico dos dados foram utilizados programas apropriados, como o *Microsoft Excel* e as questões subjetivas, analisadas e incorporadas à conclusão desse estudo.

4 Análise dos Resultados

4.1 Despesa com Pessoal

O elemento humano na administração governamental é um fator fundamental e merece grande destaque, uma vez que os gastos com funcionários são uma das principais contas de despesas públicas. Dessa forma, a LRF discorre sobre regras claras relacionadas com os gastos de pessoal nos três níveis de governo, impondo limites detalhados aos órgãos públicos quanto ao gasto com o funcionalismo em percentagem da receita corrente líquida e, ao mesmo tempo, estabelecendo mecanismos de controle a fim de evitar excessos e desrespeitos às normas.

Tomando como base as capitais brasileiras do Sudeste, o impacto da LRF no que diz respeito aos gastos com pessoal foi considerado satisfatório e compatíveis com a lei, uma vez que após o ano de 2001, primeiro ano de vigência da lei, praticamente todas as cidades analisadas estavam abaixo do limite máximo fixado em lei (60%), e antes da implantação da mesma apenas a cidade de Belo Horizonte obedecia este limite.

A média da razão despesa total com pessoal/RCL foi de aproximadamente 57% para todo o período, passando de 58% em 1998 para 45% em 2005. Durante os três primeiros anos da análise as cidades de Rio de Janeiro, São Paulo e Vitória mantiveram altos índices de gastos gerais com pessoal, chegando a atingir média de 68% neste período. Essas cidades só regularizaram sua situação após o ano de 2001. O contrário ocorreu com a capital Belo Horizonte, que manteve um gasto razoável nesta área, com média máxima de 49% no ano de

2006. Dessa forma, fica comprovado a eficiência da LRF contribuindo para uma redução nas despesas com pessoal nas maiores capitais do país.

Esses números indicam o cumprimento de limites globais pela maioria dos municípios, o que não necessariamente significa o cumprimento dos limites por poder após a implantação da LRF. Assim, considerando o limite de 54% aplicável aos executivos municipais algumas cidades ficaram além do permitido. Este é o caso do Rio de Janeiro nos anos de 2000, 2003 e 2005 (59% e 54%) E Vitória em 2000 e 2002 (61% e 54%). Com relação ao limite prudencial que corresponde a 95% dos 54% da RCL, ou seja, 51,3%, além dos municípios citados, também temos a cidade Do Rio de Janeiro no ano de 2004 e 2006 (51% e 52%) e São Paulo no ano de 2002 (51%). (Figura 1)

Dentre as cidades analisadas, vale lembrar, que São Paulo, a capital com maior densidade populacional, foi a que sofreu mais impacto da LRF, diminuindo seu gasto com pessoal de 63% no período inicial da análise para 34% no ano de 2006.

No último ano da análise a LRF atingiu 100% do seu objetivo em relação aos limites fixados para gastos com pessoal, e todos os municípios cumpriram tanto o limite máximo. Quanto o limite prudencial, a única exceção foi o Rio de Janeiro, com gasto de 52% da RCL. De fato, analisando-se as capitais do sudeste percebe-se que o gasto com pessoal é significativo, mas as mesmas vêm se esforçando para se adequar à LRF e tem obtido sucesso ao longo do período de vigência da mesma.

Observa-se que nos períodos de 1998-1999, época que já estava em ação a Lei Complementar 82 de 1995 (Lei Camata) e sua reedição, Lei Complementar 96 de maio de 1999, que já impunham limites e sanções com relação a este gasto, os gastos com pessoal nas grandes capitais eram altos, não respeitando o limite de 60%. Isso se deve ao fato da LRF ter um caráter mais firme e com punições mais severas nos casos de seu descumprimento.

Como no FINBRA/STN não há dados específicos para despesas com pessoal do Legislativo considera-se como se o único gasto desse poder fosse com pessoal. É importante colocar que para os períodos de 2005 e 2006, esses gastos não foram divulgados. Com relação aos legislativos a LRF impõe um limite de 6% da RCL. Todos os municípios que fizeram parte da análise, sem nenhuma exceção, mantiveram-se dentro deste limite durante o período estudado. A média geral de todas as cidades ficou bem abaixo da exigida pela legislação, com apenas 3,4% da RCL. A média geral caiu de 3,83% no ano de 1998 para 2,92% no ano de 2006.

Dentre as cidades analisadas a que mais se destaca é o Rio de Janeiro, atingindo um percentual de 5,31% no ano de 1998, porém sem ultrapassar o limite estabelecido em nenhum dos períodos analisados. (figura 10)

Tabela 1- Gasto com Pessoal do Executivo

Ano/ capital	Belo Horizonte	Rio de Janeiro	São Paulo	Vitória
1998	32%	*62%	*63%	*61%
1999	33%	*63%	*63%	*58%
2000	32%	*59%	**51%	*61%
2001	34%	50%	*59%	34%
2002	45%	51%	42%	*54%
2003	47%	*54%	42%	48%
2004	46%	**51%	38%	42%
2005	50%	*54%	39%	36%
2006	47%	**52%	34%	37%

**Municípios que ultrapassaram Limite Prudencial do Executivo (51,3% da RCL); * Municípios que ultrapassaram limite de 54% da RCL e Limite Prudencial (51,3% da RCL) com Executivo.

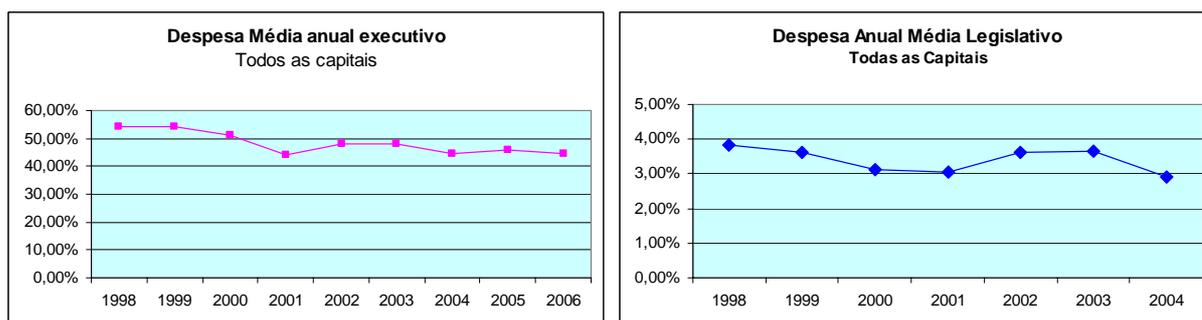


Figura 1 – Evolução da Despesa Média com Pessoal do Executivo e Legislativo

Além do resultado com relação aos gastos gerais de pessoal terem sido satisfatórios e de uma diminuição no gasto específico com legislativo, os dispositivos da LRF também contribuíram para impedir elavações nos patamares dos índices. No decorrer do período houve uma leve queda nas despesas com pessoal (figura 2). Isso é de certa maneira surpreendente, pois existe uma grande dificuldade em se cortar esse tipo de gasto, uma vez que uma vez que a maioria do funcionários são admitidos através de concursos e não podem ser demitidos sem justificativa legal. Além disso, de acordo com Faroni (2005, p.8), a folha de pagamento do setor público apresenta crescimento natural vegetativo, a cada ano, que independem de políticas de reajustes salariais. Este decréscimo certamente ocorreu devido à imposição da LRF, e suas consequências para os municípios que não se enquadrassem no estabelecido pela legislação.

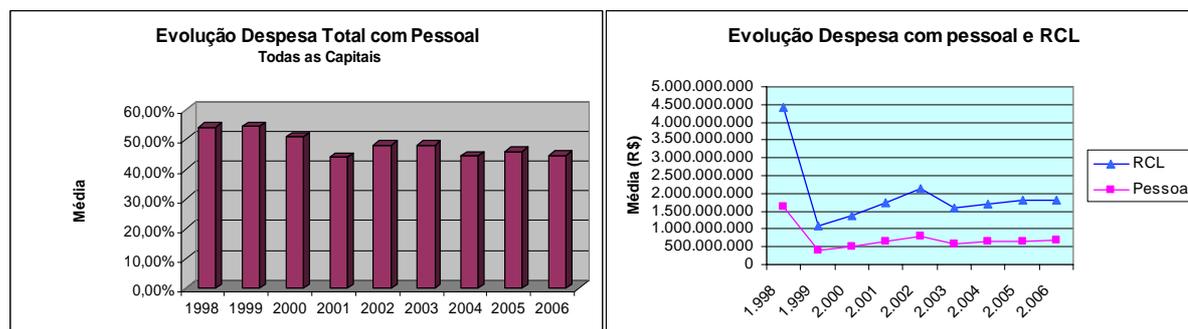


Figura 2 – Evolução da Despesa Total com Pessoal e RCL

Além do reflexo da LRF, este índice manteve-se dentro dos limites legais porque essas despesas cresceram ao mesmo passo que a RCL durante os primeiros anos, tendo esta última uma elevação maior no final do período analisado, o que favorece ainda mais esta situação. As despesas totais de todos os municípios analisados com pessoal passaram, por exemplo, de R\$ 1.638.644.047,53 em 1998 para R\$ 2.873.057.141,65 em 2006, tendo crescido 77%. Ao longo do período considerado neste levantamento essas despesas mantiveram um comprometimento estável da RCL, devidamente calculada conforme legislação de cada ano. Comparando 1995 com 2006, a RCL obteve um crescimento na ordem de 47%, passando de R\$ 2.770.351.812,56 para R\$ 4.066.866.371,56. Tanto a RCL quanto as despesas com pessoal tiveram um pico de crescimento no ano de 2002, (Figura 2) que também pode ter sua explicação no fato de ser um ano de eleições e mudança de governo.

4.1.1 Despesa com Pessoal - Inativos e Pensionistas

Com relação aos inativos e pensionistas a legislação vigente impõe um limite de 12% da RCL. Neste aspecto, também verificamos um forte impacto da LRF. A média geral das cidades caiu 12,29% para 4,67% no final do período analisado. Porém observando-se individualmente constatamos que as algumas capitais da região sudeste ainda estão desenquadradas, como é o caso do Rio de Janeiro que em 2006, ainda estava com média de 17%.

Dentre as cidades da amostra, além do Rio de Janeiro, também se destaca São Paulo, com alto índice de gastos com inativos e pensionistas, que manteve sua média de 12% a 15% durante todo período, só regularizando sua situação após o ano de 2004, finalizando seus gastos em 11,32% da RCL. As capitais de Belo Horizonte e Vitória mativeram-se dentro dos limites estabelecidos. A Figura 3 detalha bem a média de gastos com pensionistas e inativos de todos os municípios anualmente.

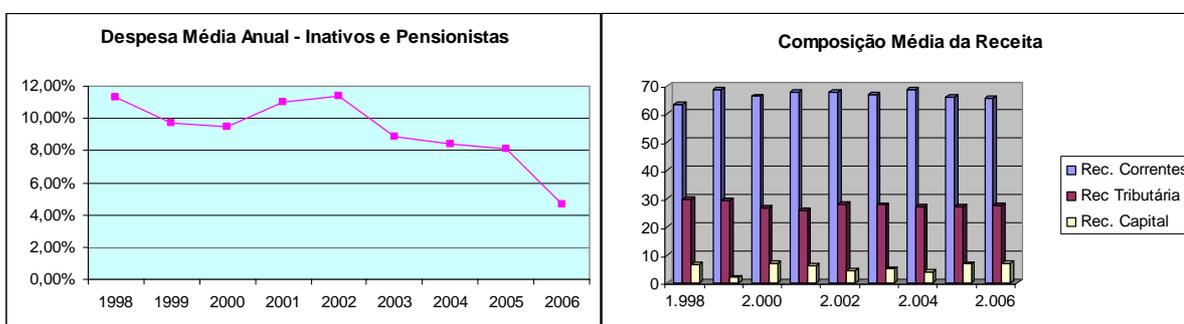


Figura 3 – Evolução dos Gastos com Inativos e Pensionistas e Composição da Receita

4.2 Indicador de Estrutura de Receita.

O índice RTPC (receita total *per capita*) indica a arrecadação total por unidade de população, ou seja, o quanto cada indivíduo contribui para formação da receita total. Constatou-se, conforme Tabela 2, significativo aumento na média das receitas *per capita* no período de 1998 a 2005 para todas as capitais da região sudeste. Ressalta-se que os valores discutidos em seqüência são indexados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE.

A renda cresceu gradativamente de 1998 a 2006, apresentando, porém uma queda nos anos de 1999 e 2003, como pode ser observado na Tabela 2. A média geral da renda *per capita* de todos os municípios analisados, levando-se em consideração a inflação do período, subiu de R\$ 728,46 em 1998, para R\$ 1098,51 no ano de 2006, ou seja, teve um crescimento numa proporção de aproximadamente 66,31%.

Tabela 2 - Evolução da média das Receitas por unidade de população

Ano	Média (R\$)	1998-100	Variação (%)
1998	728,46	1,00	-
1999	696,36	95,40	-4,60
2000	759,41	104,45	9,05
2001	778,37	106,94	2,49
2002	740,65	101,85	-5,09
2003	724,71	99,66	-2,19
2004	812,42	111,76	12,10
2005	859,92	117,60	5,84
2006	1098,51	145,34	27,74

4.3 Composição da Receita Orçamentária

Na composição da Receita Orçamentária, analisou-se a evolução das contas Receitas de Transferência, Receita Tributária e Receita de Capital (Figura 3). Percebe-se que os municípios brasileiros possuem uma forte tendência à geração de déficits fiscais, pois são dependentes das transferências intergovernamentais.

A geração de receita própria está sendo insuficiente para sustentar as capitais da região sudeste do Brasil. Para o período da amostra aqui analisada (1998 a 2005), as transferências de recursos da União para os municípios representaram em média 67% de sua receita corrente. Corroborando com estes dados, verifica-se uma leve queda na receitas próprias nestes municípios, uma vez que as receitas tributárias apresentaram uma redução de aproximadamente 3%. Sobre a Receita de Capital, percebe-se que ela se manteve estável durante o período, tendo apenas um decréscimo em 1999 (2%), mas recuperando-se no ano seguinte. Sua média de participação na receita total está em torno de 6%. Esta análise não é favorável , pois o índice PRCAP indica a relação entre as receitas de capital e o total das receitas, ou seja, a utilização de receitas de terceiros para o exercício das funções públicas, que neste caso, não está diminuindo no decorrer dos anos.

Com relação a participação das Receitas de Transferências ocorreu justamente o contrário das receitas tributárias. Constatou-se através do índice Participação das receitas de transferências (PRTF), que indica a relação entre as receitas de transferência e o total das receitas, um leve aumento de 1% durante o período analisado. Este índice fornece o grau de dependência que a administração municipal possui de outras esferas governamentais. Isto significa que as capitais da região sudeste do país estão cada vez mais incapazes de conseguir recursos próprios e saldar suas dívidas.

Dentre os municípios analisados o que apresenta maior independência com relação aos recursos de terceiros é Rio de Janeiro e Vitória, com a receita tributária média um pouco mais elevada, sendo respectivamente, 31% e 29% do total. Já na situação contrária encontram-se os municípios de Belo Horizonte e São Paulo, apresentando um índice bem alto da receita de transferência, com percentuais de 73% e 67%, respectivamente. Estes dados demonstram que a arrecadação própria destas cidades corresponde apenas a uma pequena parte da receita total, evidenciando a alta dependência com relação a outras esferas governamentais.

Os desempenhos destes índices mostram também, que a implantação da LRF em nada contribuiu para uma melhora deste cenário, estimulando o aumento das receitas próprias, por exemplo. A partir da implantação da Lei Complementar 101 de 2000, a capacidade dos municípios sobreviverem sozinhos vem oscilando levemente, sem grandes alterações.

4.4 Indicador de Despesa.

O indicador GTPC - Gasto total *per capita* indica o dispêndio da administração com gasto público por unidade de população. Quanto maior for o resultado, maior será o nível de aplicação dos recursos de cada município por unidade de população. A Tabela 3 mostra a evolução média do gasto *per capita* durante o período analisado para o agregado das capitais da amostra. Levando-se em consideração a inflação do período, este índice como a receita *per capita*, também apresentou aumento gradativo em todos os municípios da amostra analisada. A média geral do gasto *per capita* considerando-se todos os municípios subiu de R\$ 715,14 em 1998 para R\$ 1072,93 em 2006, apresentando um acréscimo de 66,65 %.

No agregado, tal evolução foi compensada pelo crescimento da receita *per capita* – tal fato pode ser visualizado na comparação da Tabela 2 com a Tabela 3. No geral, verificou-se que a variação das receitas por unidade de população creceu na mesma proporção que os dispêncios *per capita*.

Tabela 3: Evolução Média das Despesas Totais por unidade de População

Ano	Média (R\$)	2008-100	Variação (%)
1998	715,14	1,00	-
1999	702,70	713,97	-1,17
2000	703,27	714,05	0,08
2001	726,66	717,37	3,32
2002	752,64	720,94	3,57
2003	777,89	724,29	3,35
2004	787,70	725,55	1,26
2005	777,32	724,22	-1,33
2006	1072,93	762,12	37,90

Com relação ao equilíbrio entre a Despesa Total e Receita Total, a situação dos municípios no período analisado pode ser descrita pela Tabela 4. Percebeu-se que, nos dois primeiros anos de vigência da lei, 75% das capitais encontrava-se superavitárias, mas a LRF não foi forte o suficiente para manter essa situação favorável. Nos anos de 2002 e 2003 a situação voltou ao cenário inverso. Apesar de no último período de nossa análise (2006) o resultado financeiro ser positivo, esta tabela demonstra uma grande necessidade de melhor gestão das contas públicas das capitais da região sudeste.

Tabela 4- Situação Financeira dos municípios

Situação	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Defitário	2	2	1	1	4	4	1	2	1
Superavitário	2	2	3	3	0	0	3	2	3
Equilíbrio	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Constata-se também uma relação dos municípios deficitários com a população. A cidade que apresentou maior superávit foi Vitória, que possui um menor número populacional e só aprendeu deficit no ano de 2002.

5 Considerações Finais

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal pelo Congresso Nacional, visa ao fim do desequilíbrio das contas públicas, estabelecendo regras de controle de endividamento e de transparência com a finalidade de utilizar melhor os recursos públicos. A Lei trouxe restrições para os governantes que, a partir da entrada em vigor da LRF, ficaram obrigados a obedecer normas e limites para administrar as finanças, prestando contas de quanto e como gastam os recursos da população.

Um dos principais limites impostos pela LRF é com relação aos gastos com pessoal, sendo este controle um passo importante no sentido de corrigir distorções comumente presentes nas finanças públicas. Apesar de essas despesas terem passado por ajuste gradual desde 1995, quando foi introduzida a primeira versão da Lei Camata, constatou-se que, ao longo do período, houve um aumento desse gasto em proporção da RCL em todos os municípios analisados, mesmo com um aumento das receitas correntes. Apesar deste crescimento, a razão despesa com pessoal / RCL média do período se manteve abaixo do limite de 60% estabelecido pela Lei, sendo de aproximadamente 57%.

Considerando o limite de 54% aplicável aos executivos municipais constatou-se um descumprimento deste limite nos anos de 2001 e 2003, pelas capitais de São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente. Porém em 2006 tanto este limite máximo, quanto o limite prudencia a ser gasto com pessoal foi cumprido pelas cidades analisadas, com exceção do Rio de Janeiro, que infringiu o limite prudencial, com gasto de 52% da RCL. De fato, analisando-se as capitais

do sudeste percebe-se que o gasto com pessoal é significativo, mas as mesmas vêm se esforçando para se adequar à LRF e tem obtido sucesso ao longo do período de vigência da mesma.

Com relação aos gastos com legislativo, percebeu-se que mantiveram-se bem abaixo das Exigências legais durante todo período analisado. Nenhum dos municípios ultrapassou o limite de 6% da RCL, sofrendo também uma queda após a implantação da Lei Complementar 101/00.

Sobre o consumo com o Inativos e Pensionistas fica clara a diminuição deste gasto após a implantação da LRF. Do período de 1999 a 2001 50% das capitais do sudeste, apresentavam índices acima de 6% da RCL, e no ano de 2006 apenas a cidade do Rio de Janeiro estava desenquadrada apresentando um índice de 17% da RCL.

Através dos indicadores de gastos *per capita* foi verificado um aumento real dos gastos para todos os municípios analisados. Entretanto, no agregado, tal evolução foi compensada pelo crescimento das receitas *per capita*.

Ressalta-se, também, a permanência da elevada participação das receitas de transferências, em detrimento das receitas tributárias. Constatou-se que a arrecadação própria destas cidades corresponde apenas a uma pequena parte da receita total, evidenciando a alta dependência com relação a outras esferas governamentais. Isto ocorreu mesmo depois da implantação da LRF, que nada contribuiu para uma melhoria neste quadro.

Sobre o equilíbrio entre a Despesa e Receita total, percebeu-se que a LRF não foi forte o suficiente para manter essa situação favorável. Apesar de na Comparação do ano de 1998 e 2006 constatar-mos um aumento de 75% dos municípios superavitários, durante o período analisado, ocorreram várias oscilações demonstrando exatamente o contrário, como no ano de 2003 e 2004, onde 100% das capitais estavam deficitárias.

Apesar da LRF não ter causado um impacto relevante no que diz respeito à alguns aspectos como por exemplo, a situação financeira das capitais e composição da receita, no geral, pode-se considerar que ela teve um reflexo satisfatório sobre as capitais Brasileiras da região Sudeste, uma vez gerou resultados positivos sobre as despesas com pessoal e os outros índices analisados, contribuindo para uma melhor administração dos recursos públicos e consequentemente para o surgimento de uma nova cultura na gestão governamental.

Referências

ALBUQUERQUE, M. L. **Limite de gastos com pessoal é um desafio para os prefeitos.** Retirado do site <<http://www.relvado.rs.gov.br>>. Acesso em 05/06/2007.

ALBUQUERQUE, M. L. **Limite de gastos com pessoal é um desafio para os prefeitos.** Retirado do site <<http://www.relvado.rs.gov.br>>. Acesso em 05/06/2007.

ANDRADE, N. A. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal.** 2º edição. São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL. **Lei 4320/64, de 17 de março de 1964.** Brasília: Presidência da República, 1964. Disponível em: <<http://www.presidencia-republica.gov.br>>. *Legislações*. Acesso em: junho de 2007.

BRASIL. **Lei Complementar 82 de 1995 (Lei Camata).** Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <<http://www.presidencia-republica.gov.br>>. *Legislações*. Acesso em: junho de 2007.

BRASIL. **Lei Complementar 96 de maio de 1999.** Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: <<http://www.presidencia-republica.gov.br>>. *Legislações*. Acesso em: junho de 2007.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. *Legislações*. Acesso em: junho de 2007.

BRASIL. **Lei nº 9917/1998.** Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. *Legislações*. Acesso em: junho de 2007.

BRASIL. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.** Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. *Legislações*. Acesso em: junho de 2007.

BRASIL. **Medida provisória nº 2.022-17, de 23 de maio de 2000.** Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. *Legislações*. Acesso em: junho de 2007.

FARONI, W. A influência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) na Tomada de Decisão pelos Gestores Públicos Municipais. In: XI Congresso Brasileiro de Custos, Porto Seguro, 2004, **Anais...**, Visconde de Cairú: 2004 (CD-ROM).

GIUBERT, A. C. Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeito sobre os Gastos com pessoal dos Municípios Brasileiros. In: XXXIII Encontro Nacional de Economia, Natal, 2005, **Anais...**, ANPEC: 2005 (CD-ROM).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Banco de Dados Agregados: Dados Populacionais.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2005. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 06/07/2007.

MATIAS, A. B.; CAMPELLO, C. A. G. B. **Administração Financeira Municipal.** São Paulo: Atlas, 2000. 413 p.

MAURO, E. *et. al.* **Operacionalizando o planejamento.** Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001. Unid 3.

MENDES, D. A. P. **Custos no setor público: uma análise da implantação do sistema de apuração de custos do processo eleitoral brasileiro – o caso do tribunal superior eleitoral.** Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro: 2005 (Dissertação de Mestrado em Ciências Contábeis)-.

NUNES, S. P. P. (org.). **Programa Nacional de Treinamento: Manual Básico de Treinamento para Municípios.** 2 ed. Revista e Atualizada. Brasília: MPOG, BNDES, CEF, 2002.

PLATT NETO, O. A.; BARCELOS JUNIOR, M. D. Desempenho Fiscal da Câmara Municipal de Florianópolis Após a Implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: 6º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 2006, São Paulo, **Anais...**, FEA/USP: 2006 (CD-ROM).

SANTIAGO, W. P.; DUARTE, V. S. Análise do comportamento da Receita Pública antes e após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: 5º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 2005, São Paulo, **Anais...**, FEA/USP: 2005 (CD-ROM).

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Finanças do Brasil: Estados e Municípios.** Brasília: Ministério da Fazenda, 2007. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br>. Acesso em: 06/02/2007.

SILVA, L. M. **Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.