

# **A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus Efeitos nos Indicadores Financeiros dos Municípios da Microrregião de Viçosa-MG**

**Marcos Spínola Nazareth**

**Luiz Antônio Abrantes**

**Walmer Faroni**

**Charles Okama de Souza**

## **Resumo:**

*A Lei de Responsabilidade Fiscal, instituída pela Lei Complementar 101/00 tem por objetivo estabelecer normas para as finanças públicas, nas três esferas governamentais, visando à responsabilidade da gestão fiscal, direcionando o setor público a agir de forma transparente e em estrita obediência aos seus dispositivos legais. Para os municípios, os efeitos dessa lei foram mais intensos, considerando que o relacionamento da sociedade civil com o governo se dá de forma mais estreita. Assim, a avaliação do comportamento das finanças públicas nos municípios, antes e após a implantação da referida lei, torna se relevante à medida que se pode detectar o real impacto da legislação nas contas governamentais. Dessa forma, esse estudo teve como objetivo analisar o impacto da LRF na gestão financeira dos municípios da microrregião de Viçosa, Minas Gerais, utilizando índices técnicos de desempenho. Para tanto formou-se dois grupos, de acordo com a população. Observou-se que esses dois grupos apresentaram, de maneira geral, evolução semelhante para os indicadores avaliados. Destacam-se o impacto efetivo da LRF sobre as variáveis relacionadas com a conta capital e a ineficácia da lei no estímulo a exploração pelos municípios de base tributária própria.*

**Área temática:** *Gestão de Custos no Setor Governamental*

## **A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus Efeitos nos Indicadores Financeiros dos Municípios da Microrregião de Viçosa-MG**

Marcos Spínola Nazareth (UFV) – marcosnazareth@yahoo.com.br

Luiz Antônio Abrantes (UFV) – abrantes@ufv.br

Walmer Faroni (UFV) – w.faroni@ufv.br

Charles Okama de Souza (UFV) – charlesokama@yahoo.com.br

### **Resumo**

A Lei de Responsabilidade Fiscal, instituída pela Lei Complementar 101/00 tem por objetivo estabelecer normas para as finanças públicas, nas três esferas governamentais, visando à responsabilidade da gestão fiscal, direcionando o setor público a agir de forma transparente e em estrita obediência aos seus dispositivos legais. Para os municípios, os efeitos dessa lei foram mais intensos, considerando que o relacionamento da sociedade civil com o governo se dá de forma mais estreita. Assim, a avaliação do comportamento das finanças públicas nos municípios, antes e após a implantação da referida lei, torna-se relevante à medida que se pode detectar o real impacto da legislação nas contas governamentais. Dessa forma, esse estudo teve como objetivo analisar o impacto da LRF na gestão financeira dos municípios da microrregião de Viçosa, Minas Gerais, utilizando índices técnicos de desempenho. Para tanto formou-se dois grupos, de acordo com a população. Observou-se que esses dois grupos apresentaram, de maneira geral, evolução semelhante para os indicadores avaliados. Destacam-se o impacto efetivo da LRF sobre as variáveis relacionadas com a conta capital e a ineficácia da lei no estímulo a exploração pelos municípios de base tributária própria.

Palavras-chaves: Lei de Responsabilidade Fiscal. Municípios. Indicadores Financeiros.

Área Temática: Gestão de Custos no Setor Governamental.

### **1 Introdução**

A gestão econômico-financeira do setor público brasileiro revelou-se, ao longo do tempo, ineficiente na alocação de seus recursos e ineficaz no cumprimento de seus objetivos. Somou-se a isto, a persistente desqualificação do funcionalismo no exercício de suas funções. Entretanto, nos últimos anos surgiram inúmeras medidas de cunho jurídico com o objetivo de solucionar, ou de pelo menos minimizar, esses graves problemas que acometem os três níveis de governo.

A Constituição Federal de 1988 marcou o início dessa postura de reestruturação na medida em que instituiu novo pacto federativo no Brasil, criando uma série de novos mecanismos de relacionamento econômico-financeiro entre os entes públicos, além de estabelecer normas de controle e monitoramento das contas públicas. 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 101/00 que estabeleceu normas para a gestão fiscal, ficando mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A referida lei fixou, para as três esferas de governo, novos parâmetros e princípios para gestão financeira pública no Brasil, determinando formas de controlar e monitorar o erário.

Evidentemente, essas novas regras acarretaram em alterações importantes nos resultados das contas públicas.

A esfera municipal de governo, certamente, foi a mais afetada com as mudanças ocorridas na legislação, provavelmente, pelo fato da grande maioria dos municípios brasileiros não possuir estrutura administrativa e corpo de funcionários qualificados capazes de gerir de forma responsável a área financeira. Com o advento da lei e com a conseqüente obrigação de se adequarem a ela, os municípios organizaram-se financeiramente, criaram mecanismos mais eficientes de gestão pública, estabeleceram novos padrões de conduta e empenharam-se para uma alocação mais racional dos recursos financeiros. Há de se destacar ainda que nos municípios os efeitos dessa mudança foram mais intensos, considerando que o relacionamento da sociedade civil com governo se dá de forma mais estreita e para onde as demandas sociais são canalizadas.

Nesses últimos anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, percebeu-se o surgimento de uma nova cultura no âmbito do planejamento e transparência da gestão pública, tornando-se oportuno identificar o impacto da LRF na gestão financeira dos municípios.

Assim, a partir do cálculo dos indicadores de gestão financeira provenientes de dados de receita e despesa objetivou-se com este trabalho traçar as principais características do comportamento das finanças públicas dos municípios da microrregião de Viçosa, no Estado de Minas Gérias, avaliando os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal ao longo do período estudado.

Pretendeu-se mais especificamente:

- Verificar o comportamento das finanças públicas municipais a partir da experiência de municípios menores;
- Identificar o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal nos indicadores de gestão fiscal dos municípios;
- Investigar possíveis dificuldades dos municípios no cumprimento das normas instituídas pela LRF.

## **2 Referencial Teórico**

### **2.1 A Autonomia dos Municípios e a Lei de Responsabilidade Fiscal**

De acordo com Matias e Campello (2000), o município deve ser entendido como o espaço físico onde ocorre a produção de bens e serviços, a circulação de mercadorias, e onde realmente são implementadas todas as ações, sejam de origem da esfera Federal, Estadual ou Municipal, ou de origem privada. Neste contexto, o poder local, se apresenta mais próximo dos problemas, bem como suscetível ao controle da sociedade, mostrando-se mais adequado para atender às demandas sociais.

Dessa forma, para Tristão (2002), após a implementação da reforma constituinte de 1988, os municípios passaram a assumir crescentes responsabilidades no processo de descentralização dos serviços públicos, especialmente nas áreas da saúde fundamental. Estas novas atribuições levaram a um crescimento das despesas municipais que vem sendo financiado quase que exclusivamente por transferências intergovernamentais, sem que se verifique um efetivo esforço dos governos locais para aumentar a arrecadação dos tributos de sua competência.

No plano financeiro, a nova Constituição reduziu a participação da União nas rendas fiscais em favor dos Estados e dos Municípios, aumentou as vinculações de receitas e ampliou os compromissos governamentais nas áreas de saúde, educação e previdência (NASCIMENTO, 2003).

Nesse aspecto, a autonomia financeira foi confundida com liberdade para gastar sem a equivalente responsabilidade de tributar, isso contribuiu para o desequilíbrio orçamentário dos governos subnacionais (RESENDE, 2001). Por outro lado, Nascimento (2003) argumenta ainda que a Carta Magna veio em grande medida atender às necessidades dos governos estaduais e municipais no que se refere ao ajuste de suas contas públicas, redistribuindo a carga tributária nacional e aumentando a participação de Estados e Municípios na arrecadação tributária.

Com relação a Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo Bremaeker, citado por Vieira (2005), foi concebida e instituída considerando como premissa a situação financeira deficitária dos entes públicos, e da necessidade de maior controle sobre a gestão de suas finanças.

Nesse aspecto, supõe-se que a estrutura financeira dos municípios seja alterada quando se introduzem regras para a política fiscal e se amplia a transparência fiscal, acarretando mudanças, principalmente, nos resultados primário e nominal, na qualidade do gasto público, despesas de pessoal e dívida como proporção da receita corrente líquida, restos a pagar, operações de crédito, juros e serviços de terceiros, enfim, em variáveis relevantes das contas municipais (VIEIRA, 2005).

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000) estabelece normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal (Nascimento, 2003). Tais regras são voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal mediante ações em que se previnam riscos e corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização, como premissas básicas (STN, 2006).

Outro aspecto importante refere-se às regras e limites específicos da administração pública contidos na LRF (pessoal, dívida, operações de crédito, receita, despesa, etc.), aplicadas aos entes federativos. Isto significa que cada um tem autonomia para planejar, orçar e executar, desde que atenda aos limites estabelecidos em Lei ou que adote as medidas corretivas necessárias. Estas medidas discricionárias objetivam adequar a administração pública às peculiaridades ocorridas durante seu exercício (VIEIRA, 2005).

Segundo o referido autor, devem ser adotadas também medidas de transparência e controle, que acompanhe a gestão fiscal responsável desde o processo orçamentário, cujas peças são públicas, até os relatórios, audiências públicas e a divulgação na Internet.

Enfim, a Lei de Responsabilidade Fiscal, apesar de suas deficiências, pode ser um primeiro passo, no sentido de aprimoramento da qualidade das finanças públicas brasileiras nos três níveis de governos (NASCIMENTO, 2003).

## **2.2 Receita e Despesa Pública**

Segundo Andrade (2002), entende-se por receita pública todo e qualquer recolhimento aos cofres públicos em dinheiro ou outro bem representativo de valor que o governo tem direito de arrecadar em virtude de leis, contratos, convênio e quaisquer outros títulos, de que seja oriundo de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença ou caso figure como depositário dos valores que não lhe pertençam. É, pois, o conjunto de ingressos financeiros, provenientes de receitas orçamentárias ou de terceiros, que produzirão acréscimos ao patrimônio da instituição, seja União, estados, municípios ou Distrito Federal, suas autarquias e fundações.

As receitas públicas obedecem ao princípio contábil do regime de caixa, ou seja, são consideradas receitas de um exercício aquelas efetivamente arrecadadas no exercício em consideração.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) exige atenção à previsão de receitas e arrecadação, além de dificultar a concessão de incentivos e benefícios. A disposição para a cobrança de tributos deve ser vista como um estímulo ao administrador para o desenvolvimento do sistema tributário próprio.

A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício tributários que signifique renúncia de receitas deverá ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, comprovando que a referida renúncia se enquadra na Lei de Diretrizes Orçamentárias e que foi considerada na previsão de receitas da LOA.

Com relação a despesa pública, Kohama (2001) define como os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais, à satisfação dos compromissos da dívida pública, ou ainda à restituição ou pagamento de importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações.

Alguns dispositivos da LRF visam conter gastos na área pública. Todos os atos que aumentarem despesa não podem afetar as metas de resultados e devem ter seus efeitos compensados. Benefícios ou serviços relativos à seguridade social não poderão ser estendidos, majorados ou criados sem que se indique a fonte de custeio.

### 3 Metodologia

O presente estudo caracteriza-se como pesquisa descritiva, pois procura estudar os fatos, conhecendo e interpretando a realidade presente sem qualquer interferência ou modificação do ambiente estudado. De acordo com Cervo e Bervian (1983), a pesquisa descritiva observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los.

A pesquisa teve como espaço de análise 16 municípios localizados na microrregião de Viçosa, Minas Gerais. Para a classificação e estratificação destes municípios foi efetuada a sua divisão em dois grupos, tendo como base o número de habitantes. O primeiro grupo, com população abaixo de 10.000 habitantes, foi formado por 11 municípios e o segundo por 5 municípios (Tabela 1).

Tabela 1 – População dos municípios selecionados da Microrregião de Viçosa

<b>Municípios</b>	<b>População</b>
1. Alto Rio Doce	13.794
2. Amparo da Serra	5.318
3. Araçuaia	7.925
4. Brás Pires	4.954
5. Cajuri	4.289
6. Canaã	4.658
7. Cipotânea	6.367
8. Coimbra	6.743
9. Ervália	17.327
10. Lamim	3.590
11. Pedra do Anta	3.876
12. Piranga	17.153
13. Porto Firme	9.481
14. Rio Espera	6.833
15. Teixeira	11.386
16. Viçosa	67.631

Fonte: FINBRA/STN (2006).

Empregaram-se indicadores de desempenho financeiro, amplamente difundidos na literatura, que apresentam, basicamente, relações entre variáveis relevantes das contas públicas, que por sua vez, proporcionam possibilidades de diagnósticos e análises pertinentes para o estudo do setor público. Os índices utilizados nesse estudo (Tabela 2) seguem as definições teóricas apresentadas por Matias e Campello (2000).

Tabela 2 – Indicadores financeiros utilizados

<b>INDICADORES</b>		
<b>Resultados</b>	<b>Receitas</b>	<b>Despesas</b>
Utilização de ativos total (UAT)	Participação das receitas tributárias (PRT)	Participação das despesas de custeio (PDC)
Participação das receitas de capital (PRC)	Participação das receitas de transferências (PRTR)	Financiamento das dívidas de custeio (FDC)
Utilização de capital de terceiros (UCT)	Participação das receitas de capital (PRCAP)	Despesas com pessoal (DCP)
Capacidade de geração própria de poupança (CGPP)	Participação fundo de participação dos municípios (FPM)	Investimento (I)
Cobertura corrente própria (CCP)		
<b>Tendências</b>	<b>Per capita</b>	<b>Liquidez</b>
Movimento estadual (ME)	Receita total per capita (RTPC)	Comprometimento patrimonial (CP)
Participação ICMS (PICMS)	Gasto total per capita (GTPC)	Necessidade de Recursos (NR)

Fonte: Matias e Campello (200).

A base de dados utilizada para o cálculo dos indicadores foram extraídos dos Demonstrativos de Receitas e Despesas e Orçamentos anuais referentes ao período de 1997 a 2004, elaborados e publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, disponíveis nos relatórios Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios.

#### 4 Resultado e Discussão

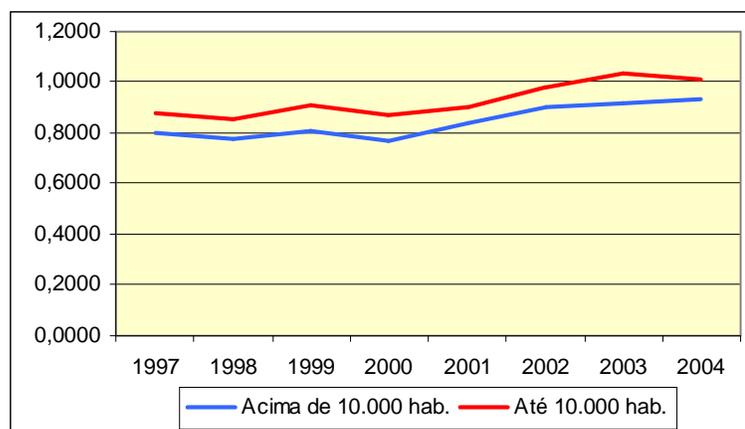
É notório que a maior parte das receitas dos municípios brasileiros procede de transferências intergovernamentais, mais especificamente, dos recursos provenientes do Fundo de Participação dos Municípios, sendo que quanto menor a cidade maior a dependência, dado que municípios de pequeno porte dispõem de uma base de incidência tributária reduzida, em decorrência de uma atividade econômica limitada.

Este fato é confirmado neste estudo, para o conjunto de municípios selecionados, quando observa-se a Figura 1. Verifica-se a elevada participação das transferências governamentais na composição das receitas totais, principalmente nos municípios com populações menores que 10.000 habitantes. Os valores encontrados para o índice participação das receitas de transferências (PRTR) maiores que 1, dos últimos três anos, ocorreram em função das deduções referentes ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) realizadas sobre a Receita Total.

Observou-se também que, para o período pesquisado, o crescimento do índice de participação das receitas de transferências para os dois grupos de cidade (Figura 1). Esse resultado é compatível com o crescimento econômico do período, o que produz, inevitavelmente, aumento das receitas tributárias da União e dos Estados, o que, por sua vez, gera elevação nos repasses constitucionais para os municípios brasileiros. Contudo, o comportamento do PRTR sem o devido contrapeso do aumento da participação das receitas tributárias representa um

descompasso com as expectativas dos agentes públicos. Na verdade, essa excessiva dependência das transferências deveria diminuir, a fim de que os municípios percebessem de uma forma mais clara os custos tributários dos seus gastos e assumissem, assim, maiores responsabilidades tanto para despesas quanto para receitas.

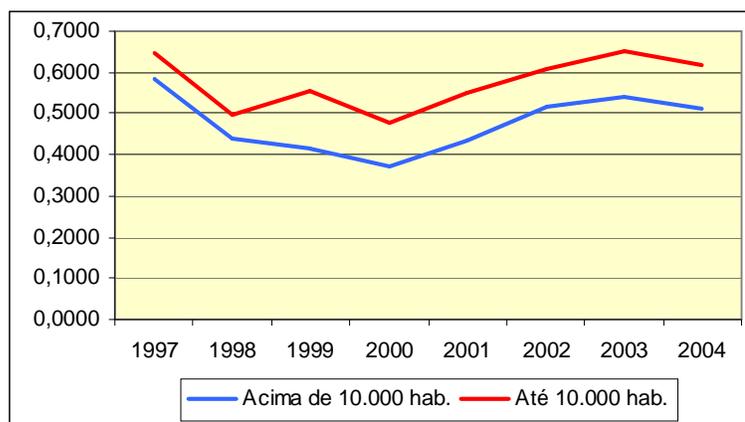
O desempenho do índice mostra, também, que a implantação da LRF em nada contribuiu para uma melhora deste cenário, estimulando o aumento das receitas próprias, por exemplo. Ao invés disso, a partir do ano 2000 o crescimento do indicador foi ainda mais acentuado.



Fonte: dados da pesquisa

Figura 1 - Valores médios do índice PRTR para os anos de 1997 a 2004.

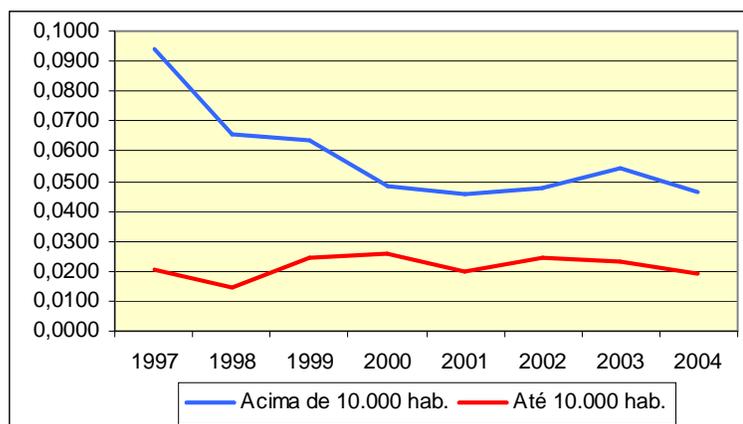
A Figura 2 corrobora os fatos já analisados. O Fundo de participação dos municípios (FPM) se apresenta como o principal recurso financeiro municipal, com proporções significativas em relação a receita total, sendo que para as cidades com até 10.000 habitantes a dependência é ainda maior. As curvas exibiram praticamente a mesma trajetória para os dois grupos de cidades, qual seja, crescimento a partir do ano 2000 após um período de queda. Nota-se, mais uma vez, que se houve a influência da LRF foi para estimular o aumento da participação do FPM.



Fonte: dados da pesquisa

Figura 2 - Valores médios do índice FPM para os anos de 1997 a 2004.

O comportamento da participação das receitas tributárias (PRT) nas receitas totais, para amostra utilizada, apresenta-se igualmente insuficiente, de acordo com as expectativas criadas pelos diversos agentes vinculados ao setor público de que, após a Constituição de 1988, estas receitas deveriam paulatinamente assumir maiores parcelas da receita total dos municípios, o que confirma os resultados obtidos nos índices anteriores (Figura 3). Todavia, o comportamento do indicador parece sugerir um impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal positivo, pois interrompeu uma série de queda do índice para as cidades com mais de 10.000 habitantes, levando-o a um patamar estável ao longo dos quatro anos seguintes de aproximadamente 0,05 e manteve constante o índice para aquelas que possuem populações de até 10.000 habitantes.



Fonte: dados da pesquisa

Figura 3 - Valores médios do índice PRT para os anos de 1997 a 2004.

Um dado importante a ser destacado é que, para as cidades com um número maior de habitantes, as receitas tributárias contribuem mais para as receitas totais em comparação com as cidades menores. Como explicado anteriormente, as cidades maiores possuem uma base de incidência de impostos maior em função de um maior desenvolvimento econômico.

Os valores encontrados para o índice de cobertura corrente própria (CCP), conforme indicados na Tabela 3, sinalizam na mesma direção dos resultados encontrados para PRT. A participação das receitas tributárias na cobertura das despesas correntes é baixa para os dois grupos de municípios. A LRF não mudou, de acordo com esse índice, o perfil de financiamento das despesas correntes.

Tabela 3 - Valores médios do índice CCP para os anos de 1997 a 2004

Ano	Municípios Selecionados	
	Acima de 10.000 hab.	Até 10.000 hab.
1997	0,1098	0,0241
1998	0,0742	0,0198
1999	0,0751	0,0316
2000	0,0551	0,0309
2001	0,0529	0,0239
2002	0,0562	0,0294
2003	0,0594	0,0253
2004	0,0513	0,0213

Fonte: dados da pesquisa.

A Tabela 4 apresenta os dados encontrados para o índice CGPP. Os resultados demonstram, mais uma vez, que a Lei de Responsabilidade Fiscal não foi capaz de influenciar positivamente a capacidade de geração própria de poupança dos dois grupos de municípios da amostra. Os valores médios são negativos, reforçando a identificação do fenômeno da dependência excessiva dos municípios de recursos de esferas superiores de governo, já detectado pelos indicadores acima. O quadro que se configura para os anos seguintes é preocupante, pois evidencia a ineficácia da LRF em estimular a responsabilidade financeira no que diz respeito a arrecadação de tributos próprios.

Tabela 4 - Valores médios do índice CGPP para os anos de 1997 a 2004

Ano	Municípios Selecionados	
	Acima de 10.000 hab.	Até 10.000 hab.
1997	-3,2160	-4,3349
1998	-3,5984	-4,9931
1999	-3,8611	-5,3618
2000	-4,8248	-4,5553
2001	-4,2300	-4,1913
2002	-4,2079	-3,9334
2003	-3,8058	-4,1028
2004	-3,8494	-4,0726

Fonte: dados da pesquisa.

Por outro lado, torna-se necessário destacar que as variações nas receitas tributárias foram em média, durante o período de estudo, mais que proporcionais às variações ocorridas no ICMS, especialmente nos municípios com menos de 10000 habitantes (Tabela 5). Nota-se também que os dois grupos de municípios mantiveram a participação nas receitas do ICMS.

Tabela 5 - Valores médios para todo o período entre 1997 a 2004

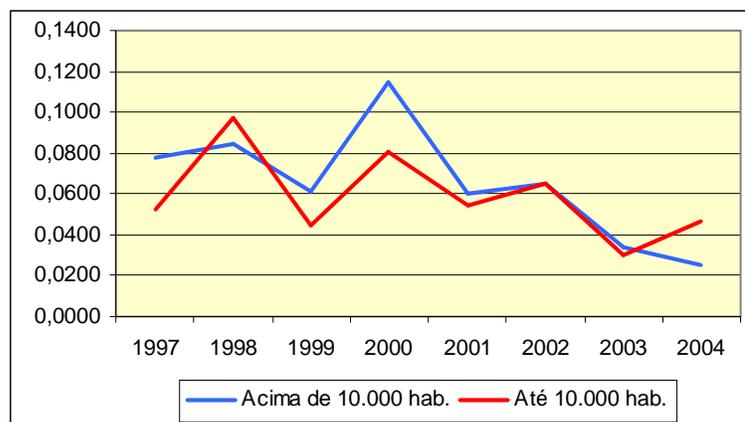
	Municípios Selecionados	
	Acima de 10.000 hab.	Até 10.000 hab.
ME	1,236	3,393
PICMS	1,176	1,435

Fonte: dados da pesquisa.

A Lei de Responsabilidade Fiscal impôs uma série de limitações e proibições aos entes públicos quanto a contratação de novas dívidas. A Figura 4 reflete os impactos dessas restrições, indicando que de fato essas medidas surtiram efeito. A partir do ano 2000, em que a LRF entrou em vigor, percebe-se uma pequena redução da participação das receitas de capital (PRCAP) em relação as receitas orçamentárias nos dois grupos de municípios. Tal fenômeno aponta para uma perspectiva de melhora no perfil da dívida dessas cidades e, naturalmente, produz maior responsabilidade financeira nos gestores municipais nesse quesito, premissa básica da LRF.

Entretanto, se analisa o déficit da conta capital em relação a receita capital (PRC) constata-se que, para os dois grupos de cidades, o déficit é bem maior do que conta capital é capaz de gerar em recursos (Tabela 6). Esse é um dado importante que precisa ser contemplado pelos burocratas e agentes públicos em futuras legislações no sentido de fomentar a gestão dos recursos de capital dos municípios e restringir cada vez mais a contratação de dívidas que tanto sufoca o bom andamento das

finanças públicas. Vale ressaltar também a visível flutuação dos dados, evidenciando a alta volatilidade da conta capital na gestão financeira do município e impossibilitando verificar possíveis efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.



Fonte: dados da pesquisa

Figura 4 - Valores médios do índice PRCAP para os anos de 1997 a 2004.

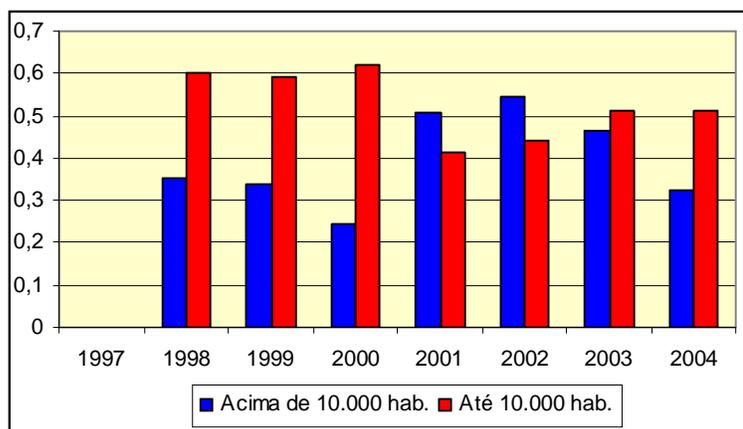
Tabela 6 - Valores médios do índice PRC para os anos de 1997 a 2004

Ano	Municípios Selecionados	
	Acima de 10.000 hab.	Até 10.000 hab.
1997	3,2754	21,3919
1998	1,7355	30,0488
1999	8,4431	192,1983
2000	0,7358	92,5917
2001	26,6852	4,4031
2002	2,0784	8,5958
2003	19,8418	12,9094
2004	23,4538	12,2498

Fonte: dados da pesquisa.

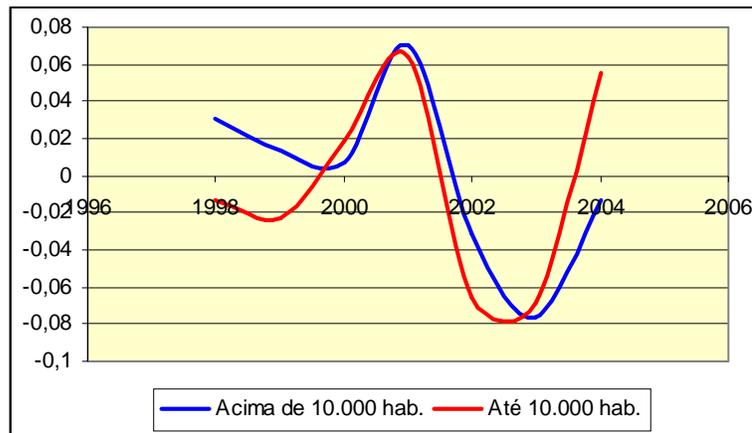
A Figura 5 apresenta o grau de endividamento dos municípios (UCT). Percebe-se que, confirmando hipótese intuitiva, que capital de terceiros é importante na composição dos recursos utilizados pelos municípios. Nos dois estratos, as participações são significativas, sendo que nos municípios menores os valores são maiores, dadas as menores disponibilidades de recursos próprios. As restrições impostas pela LRF quanto a contração de empréstimos pelos entes públicos, comentado acima, têm seus efeitos verificados somente nos dois últimos anos.

A verificação do índice UAT, através da Figura 6, mostra que, para o grupo de cidades com população com mais de 10000 habitantes, as despesas orçamentárias foram maiores que as receitas orçamentárias nos três últimos anos do período. Nos municípios com até 10000 habitantes o déficit orçamentário ocorreu nos anos de 1998, 1999, 2002 e 2003. Isso permite concluir, portanto, que os problemas de má gestão financeira pública não foram totalmente sanados com o advento da LRF, embora haja saldos positivos em alguns anos. Entretanto, o cenário ideal para as contas governamentais contemplaria um saldo positivo estável ao longo do período.



Fonte: dados da pesquisa

Figura 5 - Valores médios do índice UCT para os anos de 1998 a 2004.

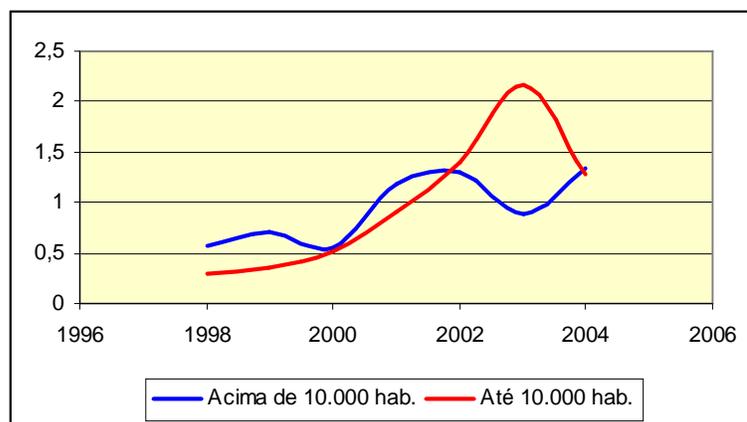


Fonte: dados da pesquisa

Figura 6 - Valores médios do índice UAT para os anos de 1998 a 2004.

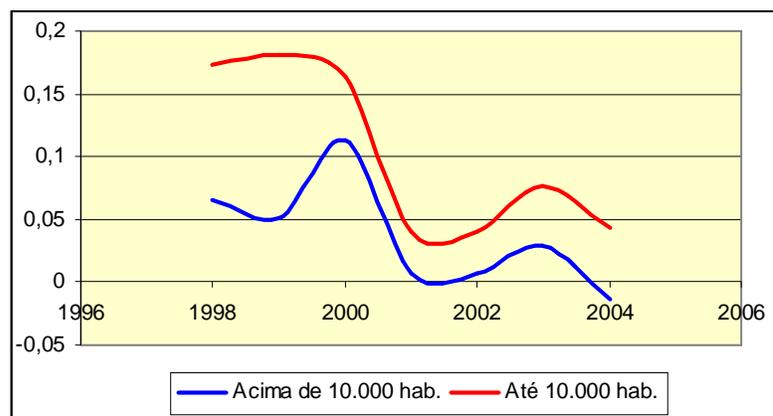
Em contrapartida, nas duas figuras seguintes, nota-se uma considerável mudança de comportamento dos índices CP (comprometimento patrimonial) e NR (necessidade de recursos). A partir de 2001, um ano após a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a capacidade de geração de caixa para cobrir o endividamento aumentou significativamente para os dois extratos de municípios, sendo que em 2003, as cidades menores possuíam um ativo financeiro duas vezes maior que o passivo financeiro (Figura 7)

Também a partir do ano de 2001, as dívidas de curto prazo em relação às disponibilidades imediatas diminuíram, conforme o índice NR indica na Figura 8. Mas uma vez, verifica-se que o impacto efetivo da LRF foi sobre as variáveis relacionadas com o endividamento público. Os dois grupos de cidades exibiram uma evolução semelhante para os dados e na direção de um cenário mais saudável de suas contas públicas.



Fonte: dados da pesquisa

Figura 7 - Valores médios do índice CP para os anos de 1998 a 2004.



Fonte: dados da pesquisa

Figura 8 - Valores médios do índice NR para os anos de 1998 a 2004.

Os resultados encontrados para os índices per capita possibilitaram observações importantes. Os dois índices apresentados na Tabela 7, RTPC e GTPC, mostram o quanto cada indivíduo da população contribui para receita total e para despesa total, respectivamente. Para os dois grupos de cidades as contribuições per capita para essas duas variáveis do balanço financeiro têm sido, ao longo do período, aproximadamente equivalentes. Dessa forma, por esses indicadores, detecta-se uma situação mais favorável do que observado nos demais índices, já que os municípios têm gastado com cada cidadão o montante correspondente da contribuição desses cidadãos para as receitas públicas, dentro de certa margem. Nesses indicadores não se têm evidências fortes dos efeitos da implantação da LRF.

A Lei de Responsabilidade Fiscal discorre em seis capítulos do seu texto sobre as regras 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. Dessa forma, este aspecto da lei é um passo importante no sentido de corrigir distorções comumente presentes nas finanças públicas do Brasil.

Tabela 7 - Valores médios para os anos de 1997 a 2004

	Municípios Selecionados			
	Acima de 10.000 hab.		Até 10.000 hab.	
	RTPC	GTPC	RTPC	GTPC
<b>1997</b>	159,89	161,46	254,51	262,43
<b>1998</b>	247,53	244,36	380,83	384,44
<b>1999</b>	292,59	289,90	388,13	398,87
<b>2000</b>	328,38	327,50	461,52	449,45
<b>2001</b>	363,46	350,68	512,73	488,84
<b>2002</b>	410,24	421,51	597,82	620,62
<b>2003</b>	421,95	441,62	587,43	608,45
<b>2004</b>	475,59	475,70	701,10	685,22

Fonte: dados da pesquisa.

De acordo com a Tabela 8, os percentuais de gastos com pessoal em relação a receita corrente líquida, para os 16 municípios selecionados, permaneceu abaixo do limite máximo fixado em lei (60% da receita corrente líquida) durante todo o período estudado, atingindo, dessa forma, resultados satisfatórios e compatíveis com as metas da LRF. Entretanto, os dispositivos legais da LRF não foram capazes de impedir elevações nos patamares do índice. O DCP (despesa com pessoal) passou de 40,02% em 1997 para 47,86% em 2004 para as cidades com mais de 10.000 e de 32,54% em 1997 para 45,53% em 2004 para as cidades com até 10.000 habitantes.

Tabela 8 - Valores médios do índice DCP para os anos 1997 a 2004

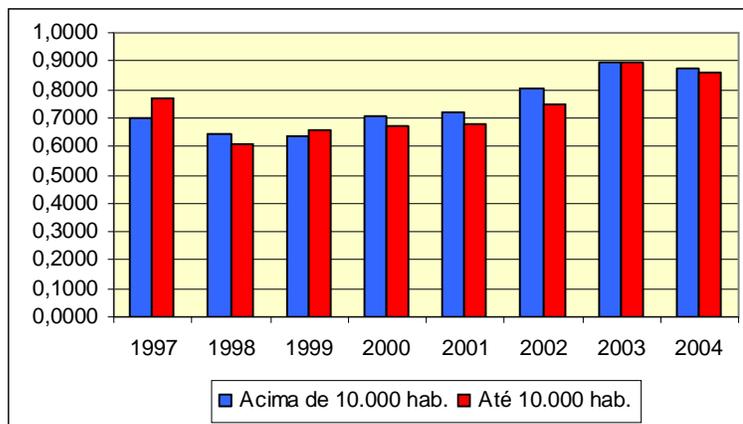
Ano	Municípios Selecionados	
	Acima de 10.000 hab.	Até 10.000 hab.
1997	40,02%	39,77%
1998	42,02%	36,30%
1999	37,58%	38,72%
2000	41,53%	40,40%
2001	43,11%	43,28%
2002	44,07%	40,28%
2003	49,32%	45,36%
2004	47,86%	45,53%

Fonte: dados da pesquisa.

A Figura 9 mostra o comportamento do indicador que verifica a participação das despesas de custeio (PDC) na receita orçamentária líquida. A tendência de alta para os dois grupos de cidades é coerente com os sucessivos aumentos nas despesas com pessoal observada na tabela anterior. Verifica-se que os efeitos esperados da implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal foram, em certo sentido, frustrados para este item da despesa, pois a legislação não conseguiu controlar o aumento dos custos de manutenção da máquina pública. Deduz-se, portanto, que ainda há ineficiências operacionais para serem corrigidas nos municípios.

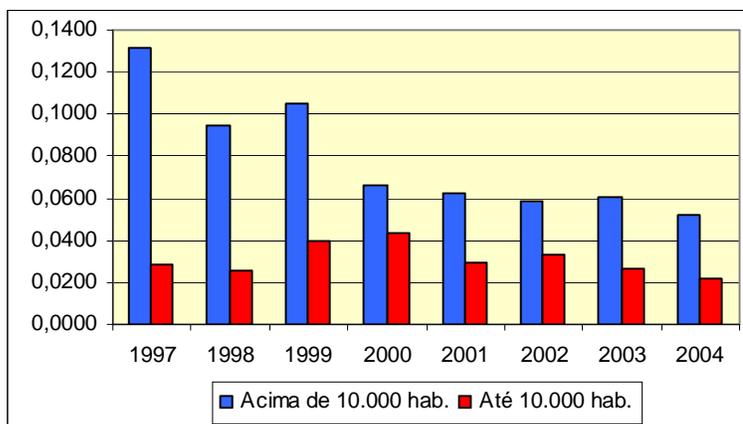
Ao observar a evolução do indicador, apresentado na Figura 10, verifica-se que as parcelas das despesas de custeio financiadas por receitas tributárias (FDC) ao longo do período são pequenas, especialmente, nos municípios com população de até 10.000 habitantes. De acordo com os resultados já obtidos, a análise deste índice indica, estendendo suas implicações, a

incapacidade (ou negligencia) dos municípios de obterem elevações da participação das receitas próprias no financiamento dos seus gastos.



Fonte: dados da pesquisa

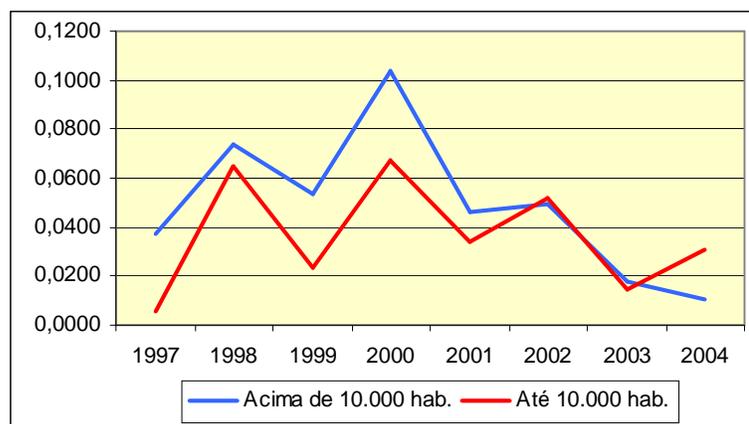
Figura 9 - Valores médios do índice PDC para os anos de 1997 a 2004.



Fonte: dados da pesquisa

Figura 10 - Valores médios do índice FDC para os anos de 1997 a 2004.

Finalmente, verifica-se que as parcelas das receitas utilizadas para o financiamento de investimentos (I) oscilaram sensivelmente durante o período pesquisado para os dois grupos de municípios (Figura 11), revelando falta de planejamento dos gestores públicos na condução de uma variável de suma importância para o desenvolvimento municipal. A partir do ano de promulgação da LRF a trajetória do indicador foi de queda acentuada, fundamentalmente nas cidades maiores, nas quais a proporção dos investimentos nas receitas é maior, exatamente pelo fato de que quanto maior a população, maiores são as demandas por investimentos públicos. Certamente, a lei, através dos seus mecanismos de controle de gastos públicos, influenciou na mudança de comportamento das curvas.



Fonte: dados da pesquisa

Figura 11 - Valores médios do índice I para os anos de 1997 a 2004.

## 5 Conclusões

Observou-se que as duas classes de municípios apresentaram, de maneira geral, evolução semelhante para os indicadores avaliados. Os índices ou os valores que exibiram performances diferentes para os dois grupos foram exatamente aqueles que de alguma forma se relacionam com o tamanho da população. Foi o caso, por exemplo, do índice PRTR, que se mostrou maior nos municípios menores em função da baixa capacidade de arrecadação própria desses últimos em relação as cidades maiores.

Vale destacar que a LRF não gerou mudanças ou reversão de tendência no sentido de se buscar aumento das receitas próprias ou de estimular a geração própria de poupança dos dois grupos de municípios da amostra. Isso indica em certa medida, estendendo suas implicações, a incapacidade (ou negligência) dos municípios de obterem elevações da participação das receitas próprias no financiamento dos seus gastos, acentuando a dependência excessiva dos municípios de recursos de esferas superiores de governo.

Esta Lei impôs uma série de limitações e proibições aos entes públicos quanto a contração de novas dívidas. As análises dos indicadores relacionadas ao endividamento detectaram os impactos dessas restrições de forma mais clara, indicando que de fato essas medidas surtiram efeito. Nesse ponto, de acordo com os resultados desse estudo, a Lei foi mais eficaz no cumprimento dos seus objetivos.

A partir do ano 2000, em que a LRF entrou em vigor, percebe-se uma pequena redução da participação das receitas de capital (PRCAP) em relação as receitas orçamentárias nos dois grupos de municípios. Observou-se também que as parcelas das receitas utilizadas para o financiamento de investimento reduziram-se. Tal fenômeno aponta para uma perspectiva de melhora no perfil da dívida dessas cidades e, naturalmente, produz maior responsabilidade financeira nos gestores municipais.

As avaliações dos índices CP (comprometimento patrimonial) e NR (necessidade de recursos) apontaram para uma direção semelhante. A partir de 2001, um ano após a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a capacidade de geração de caixa para cobrir o endividamento aumentou significativamente para os dois extratos de municípios e as dívidas de curto prazo em relação as disponibilidades imediatas diminuiram.

Entretanto, constatou-se que o déficit da conta capital em relação a receita capital, para os dois grupos de cidades, é bem maior do que conta capital é capaz de gerar em recursos. Portanto, correções e redirecionamentos precisam ser contemplados pelos burocratas e agentes públicos em futuras legislações no sentido de fomentar a gestão dos recursos de capital dos municípios e restringir cada vez mais a contração de dívidas que tanto sufoca o bom andamento das finanças públicas.

No que se refere aos indicadores de estrutura de despesa, verificou-se que o desempenho do DCP (participação da despesa com pessoal) foi satisfatório e compatível com as metas da LRF. Os percentuais para os 16 municípios selecionados permaneceram abaixo do limite máximo fixado em lei (60% da receita corrente líquida).

Entretanto, verifica-se que os efeitos esperados da implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal foram, em certo sentido, frustrados para este item da despesa, pois a legislação não conseguiu controlar os sucessivos aumentos na despesa com pessoal, embora tenham continuado dentro do limite estabelecido pela lei. Nesse caso, a LRF pode ter incentivado um gasto desnecessário e ineficiente que, portanto, precisa ser controlado.

## **6 Referências Bibliográficas**

ANDRADE, N. A. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal**. São Paulo: Atlas, 2002. 317 p.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia Científica: para uso dos estudantes universitários**. 3<sup>a</sup>.ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1983. 254 p.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública**. São Paulo: Atlas, 2001. 392 p.

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

NASCIMENTO, E. R. **Finanças Públicas**. Brasília: Vestcon, 2003. 413 p.

RESENDE, F. A. **Finanças Públicas**. 2<sup>o</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2001. 382 p.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL - STN. **Finanças do Brasil – FINBRA**. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br>. Acesso em: 14 jun. 2006

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL - STN. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br>. Acesso em: 12 jun. 2006.

TRISTÃO, J. A. M. **A administração tributária dos municípios brasileiros: aplicação da análise de clusters para a elaboração de uma tipologia do comportamento tributário municipal**. Revista de Economia e Administração, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 79-91, jul./set. 2002.

VIEIRA, R. S.; FARONI, W.; ABRANTES, L. A.; SIQUEIRA, M.R. **O efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal na evolução dos índices de desempenho em municípios do Estado de Minas Gerais**. In: II Congresso Mercosul de Custos e Gestão, IX Congresso Internacional de Custos, XII Congresso Brasileiro de Custos, 2005, Itapema-SC. A Gestão de Custos na Era do Conhecimento, 2005.