

O efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal na evolução dos índices de desempenho em municípios do Estado de Minas Gerais

Rodrigo De Souza Vieira

Walmer Faroni

Luiz Antônio Abrantes

Marcelo Rodrigues De Siqueira

Resumo:

A Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu com o objetivo de estabelecer parâmetros transparentes e eficazes à administração dos recursos públicos. Ao entrar em vigor, observou-se a sua influência sobre diversas variáveis que compunham a estrutura financeira dos municípios do Estado de Minas Gerais. Para detectar esse efeito, selecionou-se 38 municípios para a obtenção da amostra, que posteriormente foram classificados em quatro grupos, com base no número de habitantes dos municípios e das macrorregiões em que estão inseridos. Após construir as séries históricas relacionadas aos dados fiscais anuais, realizaram-se comparações entre o comportamento das principais variáveis antes e após a entrada em vigor da referida lei. Apesar de sinalizar para o controle do déficit primário, observou-se significativa deterioração no resultado fiscal dos municípios, sendo que em 2003 o déficit total atingiu R\$ 11,170 milhões. Constatou-se, que no período observado, o aumento das despesas de pessoal ao longo do período se revelou mais expressiva do que o esforço ao cumprimento dos dispositivos legais. Além disso, nos municípios onde as contas estão ajustadas, a adequação aos limites se dá através do aumento das receitas, e tal efeito ocorre de modo distinto nos municípios com diferentes níveis populacionais.

Área temática: *Gestão de Custos no Setor Governamental*

O efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal na evolução dos índices de desempenho em municípios do Estado de Minas Gerais

Rodrigo de Souza Vieira (Universidade Federal de Viçosa - Brasil) souzavieira@gmail.com.br

Walmer Faroni (Universidade Federal de Viçosa - Brasil) w.faroni@ufv.br

Luis Antônio Abrantes (Universidade Federal de Viçosa - Brasil) abrantes@ufv.br

Marcelo Rodrigues de Siqueira (Universidade Federal de Viçosa - Brasil) marcelo42515@yahoo.com.br

Resumo

A Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu com o objetivo de estabelecer parâmetros transparentes e eficazes à administração dos recursos públicos. Ao entrar em vigor, observou-se a sua influência sobre diversas variáveis que compunham a estrutura financeira dos municípios do Estado de Minas Gerais. Para detectar esse efeito, selecionou-se 38 municípios para a obtenção da amostra, que posteriormente foram classificados em quatro grupos, com base no número de habitantes dos municípios e das macrorregiões em que estão inseridos. Após construir as séries históricas relacionadas aos dados fiscais anuais, realizaram-se comparações entre o comportamento das principais variáveis antes e após a entrada em vigor da referida lei. Apesar de sinalizar para o controle do déficit primário, observou-se significativa deterioração no resultado fiscal dos municípios, sendo que em 2003 o déficit total atingiu R\$ 11,170 milhões. Constatou-se, que no período observado, o aumento das despesas de pessoal ao longo do período se revelou mais expressiva do que o esforço ao cumprimento dos dispositivos legais. Além disso, nos municípios onde as contas estão ajustadas, a adequação aos limites se dá através do aumento das receitas, e tal efeito ocorre de modo distinto nos municípios com diferentes níveis populacionais.

Palavras Chaves: Lei de responsabilidade Fiscal, Municípios, Índices técnicos de desempenho.

Área Temática: Gestão de Custos no Setor Governamental.

1. Introdução

Os recursos financeiros dos entes públicos, cada vez mais escassos, são insuficientes para suprir a demanda por bens e serviços públicos dos usuários.

O questionamento da qualidade da administração pública, não depende exclusivamente do provimento de recursos financeiros, pois, há que se considerar o modelo gerencial desses recursos. Segundo Borges (2000), muitos casos de desequilíbrio fiscal verificado nas prefeituras municipais de todo o país se deve à prática, pouco usual entre nossos administradores, da utilização dos instrumentos de planejamento para elaboração e execução orçamentária. Com isso, há uma certa ineficiência por parte dos municípios em gerarem seus recursos, advindos de impostos IPTU, ISS, ITBI, taxas e contribuições - e, conseqüentemente cobrirem suas despesas correntes, de pessoal e de custeio, suas dívidas e seus compromissos.

Nesse aspecto, para Bremaeker (2001), a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi concebida considerando como premissa a situação financeira deficitária dos entes públicos, e necessidade de maior controle sobre a gestão de suas finanças.

Esta Lei tem por objetivo estabelecer normas para as finanças públicas visando à responsabilidade da gestão fiscal, ou seja, o cuidado e o zelo na arrecadação das receitas e na realização das despesas públicas, obrigando o setor público a agir de forma transparente e em estrita obediência aos seus dispositivos legais (Mesa da Assembléia Legislativa/MG, 2000).

Assim, pode-se supor que a estrutura financeira dos municípios seja alterada quando se introduzem regras para a política fiscal e se amplia a transparência fiscal, notadamente no que se refere à distribuição dos custos pelo conjunto da sociedade, o que acarretou mudanças no comportamento dos indicadores analisados, e 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.

Após quatro anos de vigência da referida lei, percebe-se o surgimento de novos hábitos no âmbito do planejamento e transparência na gestão pública; diante disso, faz-se necessária a identificação do seu impacto na administração tributária municipal.

Assim, esse estudo tem como objetivo principal analisar o impacto da LRF na gestão financeira dos municípios do Estado de Minas Gerais, através da determinação, e conseqüente adoção de índices técnicos de desempenho.

Mais especificamente pretende-se:

- a. detectar as dificuldades dos municípios no cumprimento das normas instituídas pela LRF;
- b. avaliar os mecanismos de administração dos tributos municipais utilizados durante o período de 1998 a 2003, por intermédio de índices técnicos;
- c. identificar, o perfil dos municípios onde a lei causou maior impacto e qual a sua influência na estrutura financeira municipal.

2. Referencial teórico

Os princípios basilares segundo os quais deve se pautar a administração pública, precedem à promulgação da LRF, como consta no artigo 37 da Constituição Federal de 1.988. A legalidade, segundo Meirelles (2002) vincula as ações dos administradores públicos aos mandamentos legais e às exigências do bem comum. Além disso, a administração pública conforme Di Pietro (1999), não pode agir objetivando a beneficiar ou prejudicar pessoa determinada, deve ser impessoal. Contudo, no exercício da administração pública devem ser observadas condutas éticas, morais e eficientes, sendo esta última entendida por Meirelles (2002) como o desenvolvimento das atividades administrativas com presteza perfeição e rendimento funcional, sendo que essas condutas devem estar pautadas na publicidade dos atos, que segundo o autor, os atos somente produziram efeitos externos a partir do conhecimento público.

A determinação aos municípios de encaminharem suas contas anuais para consolidação e divulgação através da Internet, possibilitou uma reconstrução mais eficiente de séries históricas relativas aos dados fiscais anuais e a realização de comparações entre o comportamento das principais variáveis antes e depois da LRF, utilizando os dados do FINBRA (Finanças do Brasil - Secretaria do Tesouro Nacional, MF).

De fato, segundo Nascimento (2002), um dos grandes méritos da LRF, a partir do princípio da transparência na gestão das contas públicas, é o de possibilitar a verificação da gestão dos recursos públicos por intermédio de indicadores de fácil compreensão.

Para Nunes e Nunes (2002), os pressupostos de uma gestão fiscal responsável começa no planejamento no âmbito do processo orçamentário, que no Brasil é composto de três peças: a Lei do Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei de Orçamento Anual – LOA.

O segundo passo 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.

Deve ser adotadas 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.

Segundo Bremaeker (2001), a LRF visa adequar as despesas do poder público ao limite de suas receitas, ou seja, deverá ser evitada, a todo custo, a ampliação do chamado “déficit primário”. O ideal, na concepção puramente financeira, é que se consiga realizar superávit primário, ou seja, que o resultado ao final do exercício, descontados os juros pagos com o serviço da dívida, seja positivo. Dessa forma, estarão sendo criadas as condições para que além do pagamento regular das dívidas, haja possibilidade de se amortizar, com o produto do resultado primário, o principal da dívida e com isto reduzir a conta dos juros no futuro.

Conforme pesquisa elaborada por Nunes e Nunes (2002), constata-se que as receitas municipais são compostas, principalmente pela cota de participação na arrecadação do ICMS do Estado (23%), pelas receitas provenientes dos tributos de competência municipal (18%), por outras receitas próprias (6%), sendo o restante das receitas provenientes das transferências da União ou dos Estados.

3. Metodologia

De posse dos dados socioeconômicos dos 853 municípios do Estado de Minas Gerais (MG), procedeu-se a classificação e estratificação segundo o número de habitantes e posteriormente, definiu-se através de cálculos estatísticos a dimensão da amostra, resultando em 38 municípios, conforme disposto na Tabela 1.

<i>Faixas Popacionais</i>	<i>Municípios com até 10.000 habitantes</i>	<i>De 10.001 até 50.000 habitantes</i>	<i>De 50.001 até 100.000 habitantes</i>	<i>Mais de 100.000 habitantes</i>
TOTAL	514	280	36	23
AMOSTRA	20	10	05	03

Fonte: Censo 2000. Dados manipulados.

Tabela 1 – Total de municípios de MG segundo número de habitantes

A relação dos municípios selecionados pode ser observada na tabela 2.

Mais de 100.000 habitantes	De 50.001 a 100.000 habitantes	De 10.001 a 50.000 habitantes	Municípios com até 10.000 habitantes	
Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	
Juiz de Fora	Itajubá	Almenara	Bonito de Minas	Lagoa Grande
Montes Claros	Ituiutaba	Bom Despacho	Central de Minas	Limeira do Oeste
Uberlândia	Muriae	Carangola	Coimbra	Nova Ponte
	Pirapora	Ervália	Cristais	Nova Porteirinha
	São João Del Rei	Frutal	Delfim Moreira	Rio Acima
		Itabirito	Dores de Campos	Rubim
		Jaíba	Durandé	Santa Juliana
		João Pinheiro	Iguatama	São João do Oriente
		Machado	Inconfidentes	Serra do Salitre
		Monte Carmelo	Lagamar	Setubinha

Fonte: Censo 2000. Dados manipulados.

Tabela 2 – Municípios componentes da amostra segundo número de habitantes

4. Resultados e discussão

4.1. Análise dos resultados da LRF sobre a estrutura financeira dos municípios

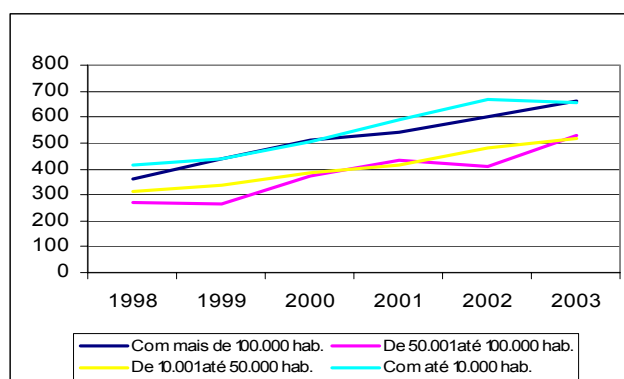
A relação superávit /déficit primário, referente ao período compreendido entre os anos de 1998 a 2003, das amostras analisadas pode ser verificada na Tabela 3.

Ano	Valor R\$	Ano	Valor R\$
1998	631293	2001	16320044
1999	-7608112	2002	-19599189
2000	20963061	2003	-111770768

Fonte: Adaptada do FINBRA – STN/MF.

Tabela 3 – Resultado primário agregado dos municípios selecionados

Pode-se verificar, conforme a Figura 1, um aumento dos gastos por unidade de população em todos os grupos de municípios da amostra analisada.



Fonte: FINBRA – STN/MF. Dados manipulados.

Figura 1 – Gastos totais por unidade de população em R\$.

Como exemplo, destaca-se o grupo 1, onde houve um aumento em seus gastos per capita de uma média de R\$ 363,00 em 1998 para R\$ 603,00 em 2003, ocasionando acréscimo de 66% no período considerado.

O indicador Gastos Totais Per Capita (GTPC) determina o dispêndio da administração com gasto público por unidade de população, sendo obtido através da seguinte equação:

$$\text{GTPC} = \frac{\text{Despesa total}}{\text{População}} \quad (1)$$

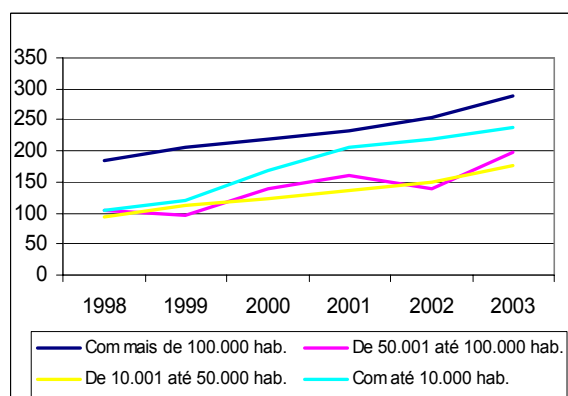
Quanto maior o resultado maior será o nível de aplicação dos recursos de cada município por unidade de população. No agregado, a evolução do índice para os municípios pesquisados pode ser verificada na tabela abaixo.

Ano	Variação dos Gastos Totais Per Capita		
	Valor R\$	1998=100	Variação em %
1998	365.54	100	-
1999	388.27	106	6.0
2000	457.85	125	17.9
2001	518.36	142	13.2
2002	580.25	159	11.9
2003	601.74	165	3.7

Fonte: Adaptado de FINBRA – STN/MF

Tabela 4 – Evolução dos dispêndios por unidade de população

O indicador de Receita Total Per Capita (RTPC) mostra a arrecadação total por unidade de população, ou seja, o quanto cada indivíduo contribui para formação da receita total.



Fonte: FINBRA – STN/MF. Dados manipulados.

Figura 2 – Receitas por unidade de população

O índice RTPC é alcançado pela seguinte equação:

$$\text{RTPC} = \frac{\text{Receita Total}}{\text{População}} \quad (2)$$

Conforme o disposto na Figura 2, a aplicação do índice RTPC revelou um aumento significativo das receitas per capita no período considerado.

Ano	Valor R\$	1998=100	Variação em %
1998	107.18	100	-
1999	121.58	113	13.4
2000	155.94	145	28.2
2001	184.25	172	18.1
2002	193.13	180	4.8
2003	22095	206	14.4

Fonte: Adaptado de FINBRA – STN/MF.

TABELA 5 – Evolução das receitas por unidade de população

Analisando o grupo formado por municípios com mais de cem mil habitantes observou-se o aumento das receitas per capita de 1998 a 2003 foi de 57%, bem abaixo do aumento dos gastos per capita. Comparando o valor da média das receitas per capita para os anos antes da implementação da LRF e a média dos anos depois da implementação da lei, verificou-se uma elevação de 33% das receitas nominais que resulta em uma variação de 49% para os gastos nominais. A Tabela 6 aponta a necessidade de maior atenção à situação fiscal dos municípios de maior porte.

Grupos	Receitas (em %)	Gastos (em %)
Grupo 1	57	83
Grupo 2	88	96
Grupo 3	72	64
Grupo 4	131	57

Fonte: Adaptado de FINBRA - STN/MF.

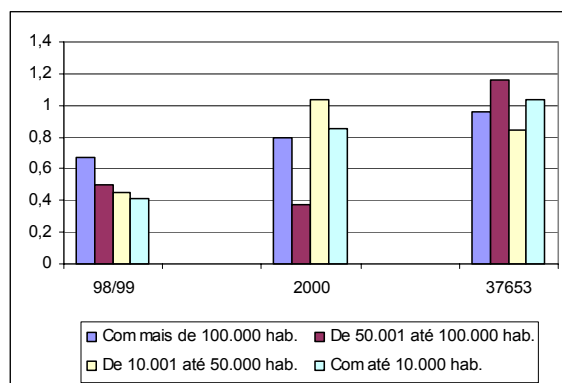
TABELA 6 – Variação percentual das receitas e gastos *per capita* no período de 1998 a 2003.

4.1.1. Indicadores da estrutura de receitas

Apesar da Constituição Federal estabelecer as competências tributárias dos entes federativos, a LRF, com o objetivo de impedir que os municípios negligenciem sua arrecadação própria e tornem-se dependentes exclusivos de transferências orçamentárias, reafirmou a competência municipal para instituir, prever e arrecadar seus próprios impostos.

Os indicadores da estrutura de receitas buscam determinar o perfil das receitas e verificar como cada componente participa do seu total. Assim, observou-se que a participação das receitas tributárias é maior nos municípios de maior porte, concomitante a uma maior participação das receitas de transferências nos municípios relativamente menores. Nos municípios com menos de dez mil habitantes essa participação situa-se em média de 85%, sendo que a participação de transferências na receita total dos municípios, com mais de cem mil habitantes, corresponde a 70%.

Constatou-se, conforme a Figura 3 um acentuado aumento na carga tributária própria per capita – CTPC (receitas tributárias/unidade de população).



Fonte: FINBRA STN/MF. Dados manipulados.

Figura 3 – Carga tributária por unidade de população.

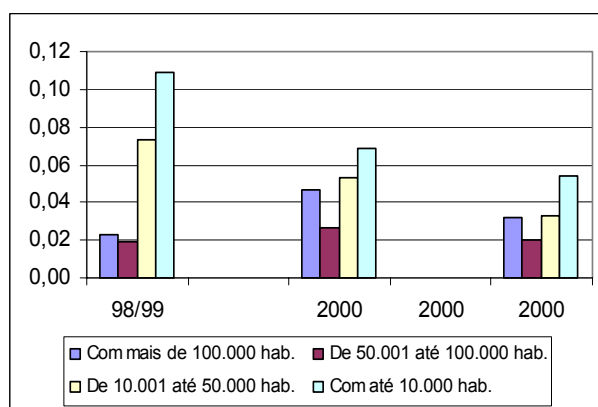
Verificou-se que os municípios maiores possuem maior participação de recursos próprios em sua renda total. Os grupos 1, 2, 3, 4 possuem respectivamente, em média, 44%, 36%, 30% e 28% de participação. Em relação a participação da renda, o seu resultado é obtido pela seguinte equação:

$$PR = \frac{\text{Receitas Próprias} + \text{ICMS}}{\text{Renda municipal}} \quad (3)$$

Esse índice fornece a relação entre as receitas que possuem dependência com a gestão municipal e a renda do município. É um indicador da eficiência da gestão tributária.

Os municípios comparativamente menores sofreram elevação no índice, ocasionado, principalmente, pelo aumento do repasse das cotas referentes ao ICMS no total de suas receitas. Esse aumento resultou da implementação da lei estadual 12.040 em 95, “Lei Robin Hood”, que alterou os critérios de distribuição do ICMS favorecendo os municípios menores, menos desenvolvidos e com maiores dificuldades financeiras.

Pela Figura 4 observa-se uma drástica redução na captação de receita de terceiros nos municípios de menor porte, ou seja, nos grupos 3 e 4.



Fonte: FINBRA – STN/MF. Dados manipulados.

Figura 4 – Evolução da participação das receitas de capital nas receitas totais.

O indicador PRCAP fornece a relação entre as receitas de capital e o total das receitas. Indica a utilização de receitas de terceiros para o exercício das funções públicas. Esse índice é expresso pela seguinte equação:

$$\text{PRCAP} = \frac{\text{Receitas de Capital}}{\text{Receita Total}} \quad (4)$$

Ressalta-se que, ao longo do período, o aumento da proporção “receita corrente líquida/receitas totais” foi na ordem de 10% para a amostra pesquisada. O indicador de participação das receitas de transferências na receita total (PRTR) revelou expressivo aumento verificado na participação das receitas correntes, principalmente em relação aos municípios menores. O grupo 4, formado por municípios de até dez mil habitantes, sofreu considerável aumento na participação das receitas de transferências passando de 78,7% no ano de 1998 para 95,3% no ano de 2003, ao passo que o aumento no grupo 3 foi da ordem de 16% no mesmo período.

4.1.2. Indicadores da estrutura de despesas

As regras para a geração de despesas em geral correspondem ao que se pode denominar de “ordem orçamentária e financeira”, cujas diretrizes estão contidas na Constituição Federal, no art. 16 da LRF, além de ser tratado em outros aparatos legais.

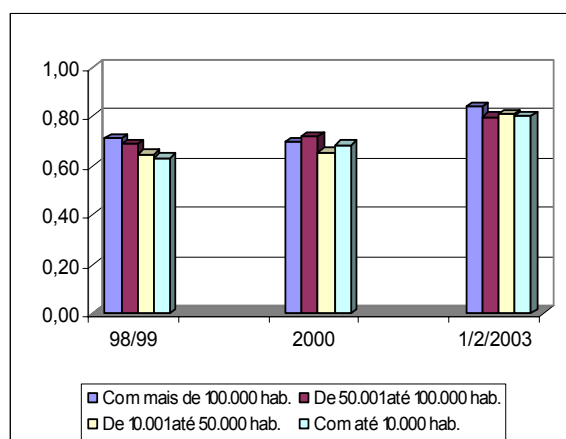
Primeiramente, a despesa deve fazer parte de um programa do PPA, em seguida, a despesa não pode contrariar nenhuma das disposições da LDO, deve estar de acordo com suas diretrizes, objetivos e prioridades, incluindo os Anexos da LDO, que também devem ser respeitados. A terceira exigência é verificar se aquela despesa está autorizada pelo orçamento ou pelos seus créditos adicionais. Isso quer dizer que deve haver dotação suficiente no orçamento. Depois de aprovado o orçamento, deve ser elaborado uma programação financeira e orçamentária, ou seja, o planejamento da própria execução naquele exercício, em função da previsão de receitas.

A quarta exigência é uma espécie de controle interno, de lista de checagem realizada no momento em que é assumida uma obrigação através de um contrato ou de um empenho. Trata-se da “declaração do ordenador de despesa” de que todos os requisitos foram respeitados, a qual deverá estar acompanhada de uma estimativa do impacto orçamentário-financeiro do aumento de despesa no exercício em que entrar em vigor e nos dois seguintes.

Se a despesa for obrigatória de caráter continuado, isto é, se for mandatária por lei, medida provisória ou ato administrativo normativo e seus efeitos se estenderem por mais de dois exercícios, será preciso oferecer uma compensação por aumento de receita ou redução de despesa, cujos efeitos sejam de mesma magnitude e se estendam pelo mesmo período. Depois da certeza de se tratar de uma despesa autorizada, é o momento de verificar se ela deve ser licitada. Normalmente, após a licitação ou mesmo nos casos de inexigibilidade ou dispensa, formaliza-se também a obrigação de despesa através de um contrato administrativo. Então, entra-se nas fases da execução da despesa relacionadas ao empenho, liquidação e pagamento, nessa ordem. O incorreto, portanto, é fazer contratos à margem do processo orçamentário ou não adotar os controles necessários para evitar a despesa não autorizada.

A composição das despesas municipais por origem, demonstra que a participação das despesas de custeio nas receitas orçamentárias (PDC) é de aproximadamente 73,4% da receita orçamentária total, enquanto o nível de investimento é em média de 11,5%.

No decorrer do período analisado, pode se observar um aumento na participação das despesas de custeio, conforme ilustrado na Figura 5.



Fonte: FINBRA – STN/MF. Dados manipulados.

Figura 5 - Participação das despesas de custeio nas despesas totais.

Ressalta-se que o aumento nas despesas de custeio dos municípios com os menores números de habitantes, foi provocado principalmente pela elevação nas despesas com pessoal. Verificou-se que dos 40% de variação das despesas de custeio do grupo 4, 39% foram provocados pelo aumento nas despesas com pessoal, acarretando um desvio de parcela de outros elementos da despesa de custeio para cobrir essas despesas.

Grupos	Receitas Per Capita (em %)	Gastos Per Capita (em %)
Grupo 1	29	21
Grupo 2	27	6
Grupo 3	38	19
Grupo 4	40	39

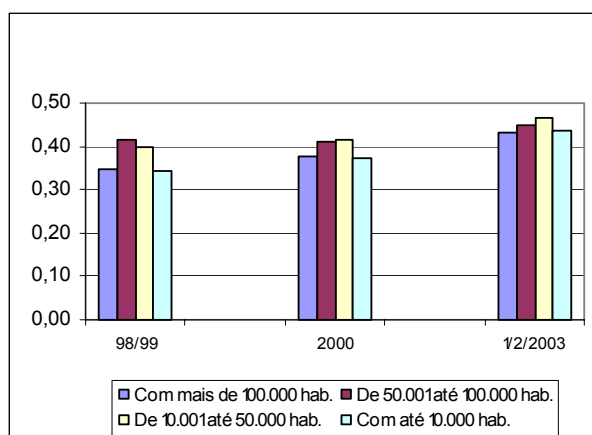
Fonte: Adaptado de FINBRA – STN/MF.

TABELA 7 – Relação entre a variação das despesas de custeio e de pessoal no período de 1998 a 2003

Segundo Nunes e Nunes (2002), a LRF criou duas regras de ajuste: uma permanente e outra transitória. Para aqueles que estavam ajustados, a LRF estabeleceu que os desajustes futuros deveriam ser reduzidos em dois quadrimestres, sendo 1/3 no primeiro. Os que estavam desajustados quando a LRF entrou em vigor, tiveram dois exercícios para reduzir o excedente, isto é, até o final de 2002, devendo reduzir a metade do excesso no primeiro exercício.

Além disso, caso ultrapasse o nível de 95% desse limite máximo, o conhecido "limite prudencial", são adotadas algumas medidas preventivas: suspensão da concessão de novas vantagens ou aumentos de remuneração, da criação de cargos e novas admissões, da alteração de estrutura de carreira e da contratação de hora extra.

Apesar das previsões legais, constata-se que ao longo do período analisado, houve um aumento na participação das despesas com pessoal (DCP) em relação à Receita Corrente Líquida em todos os grupos municipais definidos, como a Figura 6.



Fonte: FINBRA – STN/MF. Dados manipulados.

Figura 6 – Relação das despesas com pessoal e RCL.

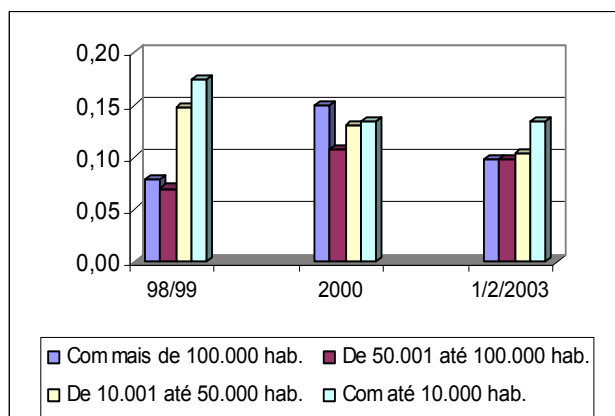
Considerando somente a despesa com o quadro pessoal do executivo, verificou-se que em 2000, ano em que a LRF entrou em vigor, o limite máximo foi cumprido por 100% da amostra e o limite prudencial de 51,3% foi descumprido somente pelo município de Inconfidentes - que gastou 53,4% da RCL com essa despesa.

Em 2001 os municípios de Muriaé, Coimbra e Dorcas de Campos descumpriram a regra, sendo que os gastos com pessoal representavam, respectivamente, 66,8%, 57,9% e 62,2% da RCL. No ano de 2002, cinco municípios da amostra ultrapassaram o limite prudencial e quatro municípios ultrapassaram o limite máximo. No ano de 2003 seis municípios ultrapassaram o limite máximo permitido e cinco ultrapassaram o limite prudencial.

O indicador “Investimento” (I) fornece a relação entre as despesas de capital líquida e as receitas totais, indicando a parcela das receitas utilizadas para o financiamento de investimentos.

$$I = \frac{\text{Despesa de Capital Líquida}}{\text{Receita Orçamentária Líquida}} \quad (5)$$

Pela média obtida através do nível de investimento realizados nos anos anteriores a LRF (1998 e 1999) e nos anos posteriores (2001, 2002 e 2003), verifica-se uma queda de investimentos efetuados pelos municípios de pequeno porte e um pequeno aumento dos investimentos dos municípios de grande porte, conforme figura 7.



Fonte: FINBRA – STN/MF. Dados manipulados.

Figura 7 – Evolução do indicador de investimento

Distribuição das Despesas de Custeio e Investimentos (Média 1998/2003)		
Municípios	PDC	I
Mais de 100.000 hab.	0.774	0.100
De 50.001 a 100.000 hab.	0.748	0.090
De 10.001 a 50.000 hab.	0.731	0.123
Até 10.000 hab.	0.726	0.148

Fonte: Adaptado de FINBRA – STN/MF.

TABELA 8 – Participação das Despesas de Custeio (PDC) e Investimento (I)

O índice Financiamento das Dívidas de Custeio (FDC) representa a relação entre as receitas tributárias e as despesas de custeio. O FDC indica a parcela das despesas de custeio financiadas por receitas tributárias. O índice pode ser obtido pela seguinte equação:

$$\text{FDC} = \frac{\text{Receita Tributária}}{\text{Despesas de Custeio}} \quad (6)$$

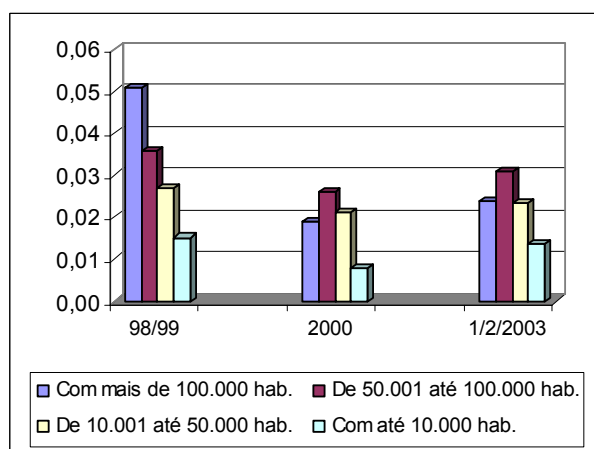
A análise da evolução do índice demonstrou que a parcela das despesas de custeio financiadas por receitas tributárias é cada vez menor, sendo comprovado mediante queda do índice em todos os grupos de municípios.

Financiamento das Dívidas de Custeio (em %)						
Municípios	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Mais de 100.000 hab.	29.8	26.5	24.9	26.5	22.3	21.8
De 50.001 a 100.000 hab.	19.4	15.9	18.9	17.5	16.1	15.3
De 10.001 a 50.000 hab.	15.0	15.6	13.8	10.7	9.2	10.0
Até 10.000 hab.	7.3	7.9	6.7	6.8	6.6	6.7
MÉDIA	17.9	16.5	16.1	15.4	13.6	13.5

Fonte: Adaptado de FINBRA – STN/MF.

TABELA 9 – Evolução do indicador de Financiamento das Dívidas de Custeio

No período analisado nenhum município descumpriu o limite de 11,5% da RCL aplicável ao serviço da dívida. Verificou-se também que, concomitante a uma maior dependência dos municípios relativamente maiores de capital de terceiros, ocorreu uma redução no indicador de Dispêndio com a Dívida Fundada (DDF) em todos os grupos pesquisados, sendo mais afetados os municípios de maior porte, conforme a figura 8.



Fonte: FINBRA – STN/MF. Dados manipulados.

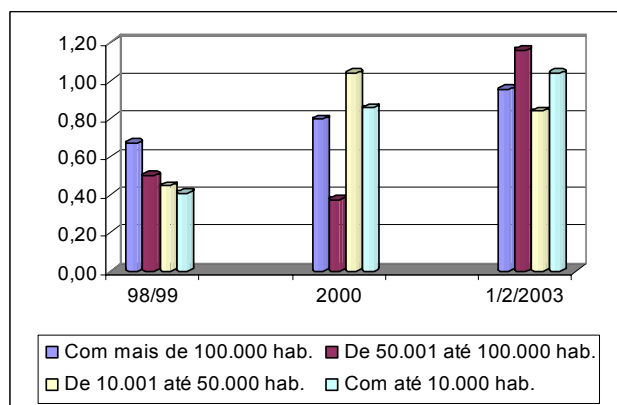
Figura 8 – Indicador de dispêndio com a dívida fundada.

Por fim constatou-se, em relação à estrutura de despesas, que os indicadores acompanham, de maneira geral, uniformemente os vários níveis populacionais. Com exceção do indicador de participação dos investimentos (I), que se elevou para os municípios de maior porte paralelamente a uma queda nos municípios relativamente menores, os outros indicadores sofreram variações no mesmo sentido. O índice PDC sofreu significativo aumento para os municípios analisados, comprometendo o nível de investimentos dos municípios de menor porte. Constatou-se ainda, uma diminuição da parcela das receitas tributárias no financiamento das despesas de custeio.

4.1.3. Indicadores de ativos

O indicador “Comprometimento de Ativos (CA)”, fornece a parcela dos ativos que estão comprometidos com o endividamento, podendo ser obtido pela seguinte equação:

$$CA = \frac{\text{Passivo Financeiro}}{\text{Ativo Total}} \times \frac{\text{Ativo Financeiro}}{\text{Ativo Total}} \quad (9)$$



Fonte: FINBRA – STN/MF. Dados manipulados.

Figura 9 – Evolução do indicador de comprometimento de ativos.

Diante da expressiva elevação do índice CA observa-se um agravamento da situação financeira dos municípios ao longo do período analisado, ou seja, uma parcela maior do ativo dos municípios passou a ter comprometimento com o passivo financeiro a descoberto.

4.1.4. Indicadores de liquidez

Estes indicadores buscam avaliar as condições de liquidez da administração. Representam, assim, a capacidade em saldar os compromissos assumidos em diversos momentos de tempo. Os índices a serem utilizados são:

a) COMPROMETIMENTO PATRIMONIAL (CP)

$$CP = \frac{\text{Ativo Financeiro}}{\text{Passivo Financeiro}} \quad (10)$$

Este índice fornece a relação entre os ativo e passivo financeiros. Representa a parcela das obrigações que as disponibilidades podem saldar.

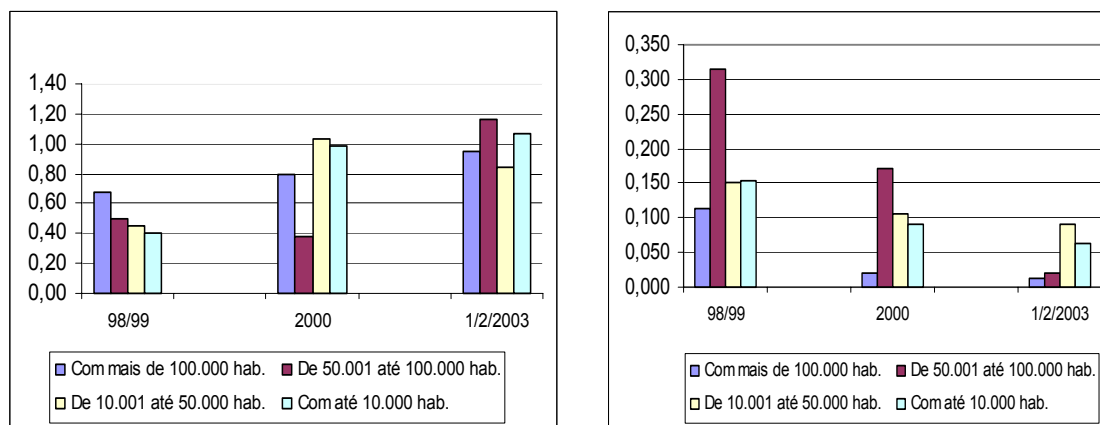
b) NECESSIDADE DE RECURSOS (NR)

$$NR = \frac{\text{Passivo Financeiro} - \text{Ativo Financeiro}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \quad (11)$$

Este indicador fornece a relação entre o passivo a descoberto e as receitas orçamentárias correntes, indicando a parcela da capacidade de geração atual de caixa que é utilizada para cobrir o endividamento.

O resultado da comparação do índice CP nos anos em análise demonstra uma melhora da condição dos municípios ao longo dos anos. Isto significa que o maior comprometimento com o passivo financeiro a descoberto – resultado verificado com o indicador de ativos – se dá, em virtude do aumento do passivo financeiro a descoberto avançar em uma proporção superior ao aumento na parcela de ativos. A média de 0,5 dos anos anteriores a LRF passou para 1,0 com o advento desta Lei - ver gráfico 10.

O índice NR confirma a melhora da situação dos municípios mineiros em relação à liquidez da administração. O indicador apresentou significativa queda em todos os grupos de municípios, conforme observado na figura 11.



Fonte: FINBRA – STN/MF. Dados manipulados.

Figuras 10 e 11 – Comprometimento patrimonial e necessidade de recursos.

A análise conjunta dos indicadores de liquidez demonstra, portanto, uma melhoria na capacidade dos municípios em saldar os compromissos assumidos em diversos horizontes de tempo.

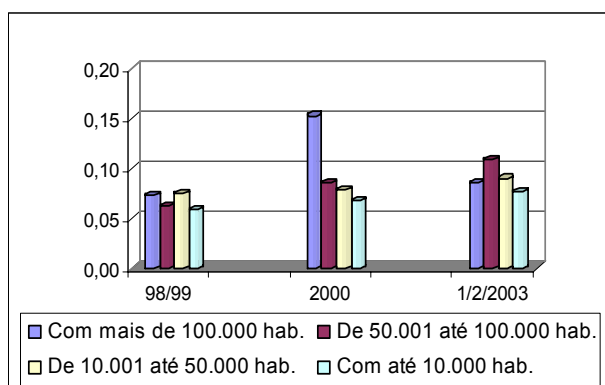
4.1.5. Indicadores de resultados

O perfil da gestão administrativa, considerando os vários fatores influentes na estrutura financeira e patrimonial, pode ser obtido a partir dos seguintes itens:

a) Utilização Nominal Das Receitas Correntes (UNRC)

$$UNRC = \frac{\text{Receita Corrente Líquida} - \text{Despesa Corrente Líquida}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \quad (12)$$

A UNRC indica a parcela das receitas correntes ainda não comprometida com as despesas totais. Pode-se observar, segundo a Figura 12, uma elevação desse índice em todos os grupos.



Fonte: FINBRA – STN/MF. Dados manipulados.

Figura 12 – Indicador de utilização nominal das receitas correntes.

b) Capacidade De Geração Total De Poupança (CGTP)

$$CGPP = \frac{\text{Receitas Correntes} - \text{Despesas Correntes}}{\text{Receitas Correntes}} \quad (14)$$

O CGTP representa a relação entre as receitas correntes totais não comprometidas e as receitas correntes totais, indicando a parcela das receitas correntes totais que sobram como margem de poupança.

O conjunto dos municípios pesquisados sofreu uma elevação na parcela das receitas correntes totais que sobram como margem de poupança, havendo uma evolução desse indicador de 0,062 em 1998 para 0,143 em 2003.

5. Conclusões

Apesar da LRF controlar o aumento e ampliação do déficit primário, constatou-se, no período de análise, vultosas quantias relativas a esse, principalmente em 2002 e 2003.

Constatou-se também, um aumento das despesas com pessoal ao longo do período com maior expressividade do que o esforço relacionado ao cumprimento dos dispositivos legais, sendo que, o valor do percentual das despesas com pessoal sobre a receita corrente líquida apresentou elevação em todos os grupos de municípios pesquisados, mesmo com o aumento nas receitas correntes.

A análise sobre os indicadores de gastos e receitas per capita demonstra a deterioração do quadro fiscal dos municípios de maior porte, onde se conclui que, a expansão dos gastos não é acompanhada por aumento proporcional das receitas públicas.

Com relação à composição das receitas municipais observou-se que a participação de receitas próprias e de terceiros é maior nos municípios de maior porte, concomitante a uma maior participação das receitas de transferências nos municípios menores.

As receitas de transferências intergovernamentais tornaram-se significativas fontes de financiamento para os municípios pesquisados, principalmente para aqueles relativamente menores, caracterizados pelos grupos 3 e 4. Ademais, esses municípios não estão utilizando recursos de terceiros para financiar seus gastos.

Embora tenha sido significativo o esforço para se elevar a qualidade do gasto público, com a proporcional redução nos gastos com o serviço da dívida, percebe-se uma pequena melhoria nas situações financeiras dos municípios.

Avaliando a participação das despesas de custeio nas despesas totais, observa-se, o aumento na capacidade de geração de poupança dos municípios deveu-se ao aumento nas receitas correntes e não à redução das despesas de custeio. Contudo, mediante os indicadores de resultados, verifica-se uma maior disponibilidade de receitas correntes não comprometidas com despesas correntes.

Por fim, há de se destacar que, nos municípios onde as contas estão ajustadas, a adequação aos limites se dá por meio do aumento de receitas, o que indica que o principal impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal é a pressão sobre o nível de tributos. Além disso, constatou-se que esta elevação das receitas ocorre de modo distinto nos municípios com diferentes níveis populacionais.

Referências

- BREMAEKER, F. E. J. (2001) - Lei de Responsabilidade Fiscal: Ações para Reduzir os Impactos sobre os Municípios. IBAMCO. Disponível em: www.federativo.bndes.gov.br. Acesso em 05 fev. 2005.
- BRASIL, Constituição Federal, 05 out.1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília 05 out. 1988.
- BRASIL, Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 04 de maio de 2000.
- CAMPELLO, C. A. G. B. & MATIAS, A. B. (2000) - Administração Financeira Municipal. São Paulo.
- DI PIETRO, M. S. Z. (1999) - Direito Administrativo. São Paulo.
- GLOCK, O., HERZMANN N. & TREMEL R. (2001) - Lei de responsabilidade fiscal comentada. 2ª Edição. São Paulo.
- MINAS GERAIS, Lei nº 12.040 de 28 de dez. de 1995. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do art.158 da Constituição Federal, e dá outras Providências. Belo Horizonte, 28 de dez. de 1995.
- MEIRELLES, H. L. (2002) - Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo.
- NASCIMENTO, E. R.; GERARDO, J. C. Dois anos de Responsabilidade Fiscal. Resumo BNDES, 2002. Disponível em: www.federativo.bndes.gov.br. Acesso em 20 jan. 2005.
- NUNES, S. P. & NUNES, R. C. Dois Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: Uma Avaliação dos Resultados à Luz do Modelo do Fundo Comum. BNDES. Disponível em :www.federativo.bndes.gov.br. Acesso em 15 jan. 2005.