

# A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SEU IMPACTO SOBRE A ORDEM FISCAL NOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL

Daiane Londero<sup>1</sup>, Daniel Lena Marchiori Neto<sup>2</sup>, Gilberto Veloso<sup>3</sup>

**ÁREA TEMÁTICA:** Macroeconomia, setor externo e finanças públicas.

**SUMÁRIO:** Resumo. Abstract. 1. Introdução. 2. Dos primórdios da crise financeira brasileira à Constituição de 1988. 3. A lei de responsabilidade fiscal. 4. O impacto da LRF nos municípios do Rio Grande do Sul. 5. Considerações finais. 6. Referências bibliográficas.

**RESUMO:** Em 2000, entrou em vigor a Lei Complementar nº 101 – a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Surge com o intuito de limitar o endividamento da União, dos Estados e Municípios, ao passo que define os princípios básicos de responsabilidade, derivados da noção de prudência na gestão de recursos públicos. O presente trabalho tem por objetivo avaliar o impacto da LRF nos municípios gaúchos e, através dos resultados obtidos, verificar se os princípios constitucionais e administrativos da ordem fiscal brasileira estão sendo devidamente observados no Estado do Rio Grande do Sul.

**ABSTRACT:** The Law Number 101/2000, called Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), was approved to limit the debts of the Union, States and Municipalities. It also defines the basic principles of responsibility, derived from the notion of prudence in the public finance administration. Therefore, the present article aims to analyze the LRF's impact in the municipalities of the State of Rio Grande do Sul and, with the results obtained, verifies if the constitutional and administrative principles are effectively respected.

**PALAVRAS-CHAVE:** Responsabilidade fiscal, moralidade administrativa, déficit público.

## 1. INTRODUÇÃO

São correntes na história brasileira os períodos em que o País afundou-se em dívidas internas e externas, muitas delas criadas em prol de um esperado desenvolvimento econômico e do bem-estar social. Por sua vez, a Constituição de 1988 (CF/88) consagrou um

---

<sup>1</sup> Economista e mestranda em Integração Latino-Americana pela UFSM. Acadêmica do curso de Direito da UFSM. E-mail: daialondero@mail.ufsm.br.

<sup>2</sup> Acadêmico do Curso de Direito da UFSM. E-mail: marchiori@mail.ufsm.br

<sup>3</sup> Professor Adjunto do Departamento de Ciências Econômicas da UFSM. Doutor em Economia pela UFRGS. E-mail: gveloso@smail.ufsm.br

modelo fiscal em que Estados e Municípios recebem recursos federais, sendo autônomos para gerir suas finanças e seu patrimônio (inclusive para contrair novas dívidas, indiscriminadamente). Além disso, coube à União socorrê-los em momentos de dificuldade ou, no mínimo, prestar-lhes assistência nas atividades que deveriam ser exclusivamente financiadas por recursos locais. Em suma, o ordenamento jurídico brasileiro instigou a continuação do endividamento que, até hoje, faz-se presente na economia nacional.

Nesse cenário, marcado em boa parte pela irresponsabilidade dos administradores públicos, surge a Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000 – a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Sob os princípios do planejamento, da transparência, do controle e da responsabilidade, tem como escopo suprir a necessidade de controle nas contas públicas da nação por parte de seus governantes.

O presente trabalho tem por objetivo avaliar o impacto da LRF nos municípios gaúchos (no período de 1998 a 2001, ou seja, dois anos antes e após a vigência da lei) e, através dos resultados obtidos, verificar se os princípios constitucionais e administrativos da ordem fiscal brasileira estão sendo devidamente observados no Estado do Rio Grande do Sul.

Para tanto, o artigo divide-se em três seções. Primeiramente, serão feitas algumas considerações sobre o contexto histórico-econômico da dívida pública que levou o Brasil à crise fiscal. Posteriormente, analisar-se-á o texto da Constituição e seus princípios norteadores, introduzindo a análise da LRF. Feitas as considerações preliminares, a terceira parte trata do estudo empírico realizado para averiguar se o impacto da Lei foi ou não positivo no cenário dos municípios gaúchos.

## **2. DOS PRIMÓDIOS DA CRISE FINANCEIRA BRASILEIRA À CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Com a Proclamação da República em 1890 e a elaboração da primeira Constituição Republicana, emergem os governos estaduais como agentes do cenário político-econômico. Com isso, assegura-se uma autonomia fiscal e administrativa aos entes recém criados, garantindo-lhes o controle da principal fonte de arrecadação: o imposto sobre

exportações, além do direito de manipular os seus tributos e criar outros não concorrentes com a União<sup>4</sup>.

Na década de 1930, marcada pela quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, a economia brasileira vive uma forte crise com a queda sensível de suas receitas, provindas, majoritariamente, da exportação de café. Tentando contornar a situação crítica dos Estados, o governo revolucionário de Getúlio Vargas inicia um processo de centralização do poder e a configuração de um aparelho estatal mais regulamentador. Em boa parte, o Estado Novo foi inspirado nos regimes autoritários da Europa, onde o processo de tomada de decisões e da arrecadação tributária voltavam-se para o governo central.

Contudo, com o fim do primeiro governo Vargas, há a ascensão do Congresso Nacional, que passa a ser o canal de negociação de *lobbies* por verbas federais. A partir daí, criou-se um clima propício para algumas alterações na estrutura tributária. O voto parlamentar ganha peso, colocando os Estados mais populosos numa situação favorável na conquista de recursos junto à União.

Alguns anos após, o Brasil novamente vive um período de grande agitação política. Por um lado, as instituições democráticas recebem grandes restrições com o golpe de 1964; além disso, o País sofre sua primeira crise econômica da fase industrial, causada especialmente em virtude do desequilíbrio do Plano de Metas<sup>5</sup> do governo Juscelino Kubitschek. Os militares, por sua vez, retiraram o poder decisório do Congresso sobre o orçamento da União, impondo uma reforma tributária (1966), cujos principais elementos envolvidos foram<sup>6</sup>:

- a introdução da correção monetária no sistema tributário, visando reduzir as distorções já mencionadas;
- a aceleração do formato do sistema tributário. Transformaram-se os impostos do tipo cascata (que incidem a cada transação sobre o valor total) em impostos do tipo valor adicionado. Criou-se o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), o ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias) e o ISS (Imposto sobre Serviços). Essa alteração rompeu o estímulo até então existente à integração vertical da produção e facilitou a utilização dos impostos como instrumento de política de desenvolvimento e de redução de distorções, ao permitir as diferenciações de alíquotas e facilitar a concessão de isenções e incentivos fiscais às alíquotas específicas;

---

<sup>4</sup> Francisco Luiz Cazero Lopreato, *O Colapso das Finanças Estaduais e a Crise da Federação*. São Paulo: Unesp-Unicamp, 2002.

<sup>5</sup> Amaury Patrick Gremaud, *Economia Brasileira Contemporânea*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

- a redefinição do espaço tributário entre as diversas esferas do governo. A União ficou com o IPI, o Imposto de Renda, os imposto únicos, os impostos de comércio exterior, o Imposto Territorial Rural (ITR); os Estados ficaram com o ICM; os Municípios, com o ISS e o IPTU (Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana). Além disso, surgiu o Fundo de Participação dos Estados e o dos Municípios, de natureza intergovernamental, que se baseava em parcelas de arrecadação do IPI, do IR e do ICMS.

Os critérios de distribuição dos recursos tinham por referência a área geográfica, a população e o inverso da renda *per capita*, com vistas a favorecer os Estados mais pobres. Houve uma centralização das decisões sobre a legislação tributária, inclusive definindo as alíquotas dos impostos das demais esferas, buscando a eliminação da chamada *guerra fiscal*.

A reforma tributária instituída tornou-se um importante instrumento político, ao subordinar os Estados ao governo central. Permitiu ainda, por meio da vinculação da receita e da criação de órgãos ao lado da administração direta, uma descentralização dos gastos com uma maior flexibilidade operacional. Após a superação da crise, emerge o Milagre Econômico (1968-1973), onde a economia atinge taxas de crescimento espantosas. Porém, em 1973, frente ao choque do petróleo, inicia-se um período recessivo; o governo decide financiar a continuação do crescimento econômico através de empréstimos externos e do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).

A estratégia do II PND consistiu em aumentar forçosamente os investimentos sem elevar a arrecadação, com a finalidade de estimular o consumo. Conseqüentemente, os Estados viram-se obrigados a despendar mais dinheiro nos investimentos exigidos pelas políticas da União sem, todavia, elevarem suas receitas (para não prejudicar a taxa de consumo), acarretando um trágico endividamento.

Nesse contexto, a União usou o legislativo para controlar esse processo, estabelecendo limites para as dívidas. Tal iniciativa resultou-se ineficiente pela resolução n. 62 do Senado Federal, que permitiu aos Estados pleitear uma elevação temporária de suas dívidas, a fim de realizar operações de crédito especificamente vinculadas a empreendimentos viáveis e compatíveis com os objetivos do II PND.

O fim da ditadura militar, na década de 80, marcou o início das negociações junto ao FMI, tendo como cenário a crise do petróleo e dos juros em 1979 (que impossibilitavam o financiamento via empréstimos externos). O acordo com o Fundo exigia

---

<sup>6</sup> Ibid., p. 392.

um controle sobre o endividamento; para tanto, o governo lança a Resolução n. 831/83, que outorgava restrições ao crescimento do financiamento do setor público junto ao Sistema Financeiro Nacional.

Nesse quadro de desequilíbrio fiscal e de redemocratização política, surge a aclamada Constituição de 1988, que institucionalizou a descentralização fiscal e a maior autonomia dos governos estaduais. Do ponto de vista da União, a CF/88 piorava suas contas e aumentava o custo da mão-de-obra. A principal dificuldade introduzida pela nova Carta foi o aumento das transferências de impostos para as demais unidades da federação, sem que fossem repassados os demais encargos da responsabilidade fiscal, causando o desequilíbrio orçamentário.

Em suma, a CF/88 foi uma tentativa de desenvolver um arcabouço institucional coerente com o Estado Democrático, baseado na institucionalização fiscal (com o reforço dos princípios federativos) e na ênfase à cidadania. Na esfera político-fiscal, o processo de redemocratização teve como ponto de apoio o aumento da participação dos governos locais na receita disponível e também dos encargos sociais. As competências tributárias de cada nível foram meticulosamente discriminadas no texto constitucional.

O modelo federativo brasileiro visou, por meio de mecanismos compensatórios (sistema de transferências), a atenuar as implicações sobre a arrecadação estadual decorrente das disparidades regionais presentes no Brasil. As receitas estaduais sustentam-se basicamente sobre duas fontes: a arrecadação proveniente de tributos a ser explorados pelos governos subnacionais e aquela decorrente das transferências constitucionais (Fundo de Participação dos Estados).

Dentre as mudanças introduzidas pela CF/88, destaca-se o aumento da participação dos Estados na receita disponível do setor governo, o que já vinha ocorrendo desde o início dos anos 1980 por meio das transferências negociadas. O governo federal, então, passa a ter o poder de alocar os recursos segundo as suas prioridades. Com a definição constitucional dos critérios para a distribuição de recursos, as receitas de transferências adquiriram a conotação de receitas próprias. Desta forma, apesar de não ter ocorrido necessariamente um aumento de participação na carga tributária, o agregado dos Estados assistiu a uma elevação de uma receita de melhor qualidade.

Além disso, foi facilitado o processo de criação de novos municípios. Como estes têm direito a recursos federais (Fundo de Participação Municipal – FPM), iniciou-se uma febre emancipacionista. Os pequenos distritos, uma vez transformados em municípios, passavam a receber a quota mínima de fundos. Tendo em vista que o montante total do FPM

não se altera (por ser calculado com base em percentuais da arrecadação federal), a multiplicação de municípios representou uma maior dispersão das verbas.

Por outro lado, esse mecanismo gerou uma disputa por transferências fiscais, podendo, até mesmo, chegar às páginas policiais dos jornais. Na transferência de ICMS aos municípios, por exemplo, ouviu-se muito falar em “empresas de consultoria” contratadas por prefeituras para monitorar a parcela do ICMS a que têm direito, recorrendo à fraude para aumentar a participação no Fundo.

Ainda, os entes federativos vinham se excedendo nos gastos públicos, especialmente nas despesas com pessoal. Essa situação piorava nos períodos de eleição, quando os governos estaduais e municipais gastavam mais em obras públicas – evidentes intenções de angariar mais votos no processo eleitoral.

Outro problema enfrentado eram as dívidas deixadas após a transição de mandatos. Os governos que estavam por deixar o poder gastavam mais do que sustentava o orçamento, endividando e imobilizando a administração futura. Nesse sentido, alguma medida legislativa se fazia necessária. Eis que surge a Lei Complementar n. 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

### **3. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

A segunda metade da década de 1980 marca o início de uma fase de reordenamento das instituições orçamentárias no Brasil, sendo a alteração mais importante a promulgação da Constituição de 1988, tanto pelas determinações referentes ao Governo Federal quanto pela definição do seu relacionamento com as demais esferas do governo.

Assim, com base na CF/88, é editada a LRF, a qual dá um passo decisivo na institucionalização do sistema de finanças públicas brasileiras. Representa uma significativa mudança do regime fiscal, em resposta aos problemas verificados durante décadas em todos os poderes de todos os entes da federação. Faz avanços significativos em questões que restavam mal equacionadas, em especial, no que tange aos relacionamentos entre a União e os

Estados-membros. A LRF avança também na aplicação de regras em contexto democrático, abrindo espaço para o controle social e a participação popular<sup>7</sup>.

Sob o ponto de vista jurídico, a origem da LRF no Brasil decorre da previsão expressa contida no artigo 163 da CF/88:

Art. 163. Lei Complementar disporá sobre:

- I – finanças públicas;
- II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
- III – concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V – fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;
- VI – operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Nesse sentido, a LRF define os princípios básicos de responsabilidade, derivados da noção de prudência na gestão de recursos públicos, bem como limites específicos referentes a variáveis como nível de endividamento, déficit, gastos e receitas anuais. O texto estabelece também mecanismos prévios de ajustes destinados a assegurar a observância de parâmetros de sustentabilidade da política fiscal, determinando sanções, tanto na esfera individual quanto na de responsabilidade.

Segundo a LRF, os quatro princípios norteadores da administração pública são o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade. Tal enumeração, obviamente, não é taxativa, enquadrando-se dentro da principiologia constitucional-administrativa do art. 37 da CF/88<sup>8</sup>. A LRF foi, em boa parte, inspirada segundo as diretrizes do Fundo Monetário Internacional<sup>9</sup>. Segundo o FMI<sup>10</sup>, a transparência contribuiu para a causa

---

<sup>7</sup> Daiane Londero, *O Comportamento Fiscal dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul e a Lei de Responsabilidade Fiscal: uma Análise Empírica*. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2004 (Relatório Final de Projeto de Pesquisa PIBIC/CNPq). p. 29.

<sup>8</sup> O rol de princípios constitucional-administrativos existentes no Direito Brasileiro é imenso, e discorrer minuciosamente sobre cada um ultrapassa em boa parte os objetivos deste artigo. Desta forma, optou-se por tratá-los de forma sistemática, presumindo-se que o leitor já tenha um certo conhecimento sobre eles. Para maiores esclarecimentos, consultar Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

<sup>9</sup> Vale ressaltar que a legislação brasileira recebeu a influência também de inúmeros outros modelos de responsabilidade fiscal. Um bom exemplo vindo dos Estados Unidos é a famosa *Lei Gramm-Rudman-Holings* (1985) em que foram criados os mecanismos de “sequestration” (corte automático – presente nas metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Brasil) e “pay-as-you-go” (controle das despesas obrigatórias de caráter continuado – é a própria essência da LRF). Na União Européia, o Tratado de Maastricht instituiu normas gerais para os países interessados em utilizar o euro, como a meta de 1,5% da taxa de inflação e a estabilidade da taxa de câmbio por pelo menos dois anos. Na Nova Zelândia, há a *Fiscal Responsibility Act* (1994), considerada o

da boa governança. O debate público sobre a concepção e sobre os resultados da política fiscal amplia o controle sobre os governos, aumentando a credibilidade nas ações estatais. Para tanto, o Fundo estabeleceu o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal - Declaração de Princípios, baseado em quatro princípios gerais da transparência fiscal: (a) definição clara de funções e responsabilidade; (b) acesso público à informação; (c) abertura na preparação, execução e prestação de contas do orçamento; (d) garantias independentes de integridade.

Nesse sentido, o art. 1º § 1º da LRF enuncia que:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receitas, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Destarte, os governos estaduais, municipais e federal são obrigados a tornar clara a verdadeira diferença entre Receitas e Despesas; às Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores, em conjunto com a sociedade, cabe a obrigação de discutir abertamente formas de combater o desequilíbrio fiscal, seja por aumento de Receita ou por corte de Despesa. De forma prática, a LRF introduziu significativas mudanças, como a exigência de estabelecimento de metas fiscais trienais e de corte de despesas nos três Poderes, em caso de previsão de descumprimento das metas; o mecanismo de compensação para renúncia de Receita e geração de Despesas de caráter continuado; a imposição de limites e exigências para as despesas de pessoal e para o endividamento, bem como para a recondução aos limites fixados; a vedação de condutas consideradas indesejáveis, em especial no que se refere a endividamento entre entes da federação; regras de transparência, incluindo a publicação freqüente e o acesso público aos relatórios que atestem o cumprimento das regras; finalmente, a imposição de penalidades, inclusive pessoais, aos administradores públicos que infringirem as regras acima.

---

modelo de transparência fiscal para o FMI. Na América Latina, restam duas referências: na Argentina, a *Ley de Responsabilidad Fiscal* (Lei n. 255.152/99); no Peru, a *Ley de Prudência e Transparência Fiscal* (Lei n. 272458/1999).

<sup>10</sup> Teresa Ter-Minassian, *Intergovernmental Fiscal Relations in a macroeconomic perspective: on Overview. Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: IMF, 1997.

Com a introdução da lei, os governantes devem prestar contas ao seu legislativo. Isto porque

a irresponsabilidade praticada hoje, em qualquer nível de governo, resultará amanhã em mais impostos, menos investimentos ou mais inflação, que é o mais perverso dos impostos pois incide sobre os mais pobres...Os governantes serão julgados pelos eleitores, pelo mercado e, se descumprirem as regras, serão punidos. Já entramos na era da responsabilidade fiscal. Ter uma postura responsável é dever de cada governante<sup>11</sup>.

Agora, após a sua vigência, resta a dúvida se a LRF estaria sendo de fato um instrumento de equilíbrio e prudência fiscal, tema que será abordado na próxima seção.

#### **4. O IMPACTO DA LRF NOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL**

O objetivo deste trabalho é verificar a abrangência e os limites da LRF nos municípios do Rio Grande do Sul. Para tanto, determinou-se o período de 1998 a 2001 (dois anos antes e dois anos após a vigência da Lei) quanto ao comportamento da receita/despesa e, em particular, sua implicação sobre o comportamento de gastos com pessoal. Especificamente, objetiva-se: (a) descrever a situação fiscal dos municípios quanto à receita e à despesa; (b) verificar a arrecadação tributária municipal; (c) mapear os municípios de acordo com o dispositivo da LRF relativamente à relação de gasto com pessoal e Receita Líquida Corrente.

Vale assinalar que os balanços municipais foram obtidos junto ao Tribunal de Contas do Estado do RS e devidamente atualizados e deflacionados para março de 2004, através dos índices da Fundação de Economia e Estatística (FEE-RS). Após, os resultados passaram pelo processo de análise econométrica e estatística, que consistem basicamente no estabelecimento de hipóteses matemáticas para quantificar fenômenos de ordem social, ou seja, averiguações práticas da teoria econômica.

Cabe salientar ainda que, dos 497 municípios gaúchos em 2001, apenas 419 foram incluídos, pois 78 deles não forneceram os dados para o TCE-RS ou o fizeram de forma incompleta. Neste caso, por rigor metodológico, optou-se por retirá-los da pesquisa.

#### 4.1 Objetivo “a”: descrever a situação fiscal dos municípios do Rio Grande do Sul quanto à receita e à despesa

Dentre as fontes de receita estudadas estão a Receita Tributária Total (RTT), as Transferências Correntes (TRC), a cota-parte do Fundo de Participação Municipal (FPM) e a cota-parte do Imposto sobre Mercadorias e Serviços (ICMS). Nos municípios analisados, em geral, destacaram-se as Transferências Correntes como principal fonte de receita. Para isso, vale observar a tabela abaixo:

Tabela 1

<b>Valor médio do montante das contas de arrecadação dos municípios analisados (R\$)</b>				
Ano	1998	1999	2000	2001
TRC	11.074.532	10.463.288	10.796.052	11.769.781
RTT	1.513.725	1.441.348	1.412.159	1.586.471
FPM	3.434.747	3.427.461	3.306.750	3.583.775
ICMS	3.995.310	3.789.674	3.961.515	44.085.710

Fonte: Elaboração com base nos dados do TCE/RS.

Quanto às despesas, a LRF impõe sérias restrições àquelas não previstas, outorgando ao Executivo uma proposta orçamentária mais cuidadosa e realista (Capítulo IV, art. 15 e seguintes). O administrador público passa a assumir o encargo com muito mais responsabilidade, pois deverá declarar a previsão do aumento de todas as despesas, sob pena de crime de responsabilidade.

Na análise empírica, a receita e a despesa são averiguadas pelo Déficit Primário, o qual se obtém pela diferença entre a Despesa Total e a Receita Corrente Total. Após a análise dos Déficits Primários dos municípios do Rio Grande do Sul, constatou-se a extraordinária eficiência da lei no tocante a esse índice, como se constata a seguir:

<sup>11</sup> Martus Tavares, Fazendo o dever de casa com responsabilidade. Disponível em: <[www.federativo.bndes.gov.br/if\\_informes](http://www.federativo.bndes.gov.br/if_informes)>. Acesso em: 20. agosto de 2003.

Tabela 2

<b>Médias anuais do Déficit Primário dos Municípios do RS – (em R\$)</b>			
1998	1999	2000	2001
336.935,37	518.336,73	282.612,82	-817.050,02

Fonte: Elaboração com base nos dados do TCE/RS.

Muito significativo é observar a variação percentual de cada ano. Do montante médio, houve um aumento de 53,83% no Déficit Primário de 1998 para 1999; contudo, no período de 1999 a 2000, ano de introdução da LRF, tal déficit teve uma queda significativa de 45,47%<sup>12</sup>. Por outro lado, o dado mais expressivo é representado pelo período de 2000-2001 (primeiro ano de vigência da Lei), onde o déficit caiu 389,10%, atingindo um Superávit Primário pela primeira vez dentre os índices analisados.

É necessário ressaltar que tais cifras correspondem ao déficit de todos os municípios juntos, o que, por si só, é insuficiente para averiguar o impacto da Lei<sup>13</sup>. Neste diapasão, é necessário individualizar o desempenho de cada município. Para tanto, a tabela abaixo vislumbra o percentual de municípios que apresentaram Superávit Primário:

Tabela 3

<b>Municípios que apresentaram Superávit Primário</b>			
1998	1999	2000	2001
31,5%	28,40%	36,04%	77,08%

Fonte: Elaboração com base nos dados do TCE/RS.

Percebe-se, pois, um aumento do número de municípios que melhoraram suas contas, alcançando superávit. Em 1998, apenas 31,5% tinham uma balança favorável, enquanto em 2001, segundo ano em que vigoraram as regras da LRF, o índice subiu para 77,08% (o que corresponde a 323 dos 419 municípios analisados).

<sup>12</sup> A explicação mais provável para a queda nesse período é a de que os prefeitos, temerosos com as mudanças rígidas introduzidas pela LRF, que passariam a vigorar no ano seguinte, anteciparam-se em ajustar as contas de seus municípios.

<sup>13</sup> Poderia acontecer, por exemplo, a hipótese de alguns municípios muito ricos apresentarem um bom desempenho, enquanto a esmagadora maioria dos demais mantivessem a má-gestão de seus orçamentos. Neste

## 4.2 Objetivo “b”: verificar a arrecadação tributária dos municípios

No âmbito da política fiscal, a doutrina enumera várias estratégias utilizadas por governantes para manipular o equilíbrio das contas públicas. Um bom exemplo é a hipótese da “ilusão fiscal”, em que o pagamento de tributos é difuso e pago por todos, enquanto os benefícios dos gastos públicos são visíveis e concentrados em grupos bem definidos. Conseqüentemente, os governantes tendem a atender essas pessoas para maximizar suas chances eleitorais. O resultado é a elevação da carga tributária, do déficit público e da emissão monetária<sup>14</sup>.

Por outro lado, mesmo não havendo *ilusão fiscal* em longo prazo, esta pode ocorrer de forma mais imediata, em função das dificuldades enfrentadas pelos eleitores para obter e processar as informações necessárias. Isso permitiria a exploração eleitoral dos gastos públicos, o que estimularia o desequilíbrio fiscal<sup>15</sup>.

A propósito, é possível haver uma coincidência entre ciclos de política econômica e o período de eleições:

The incumbent leader has an incentive to bias preelection fiscal policy toward easily observed consumption expenditures, and away from government investment. In equilibrium, however, voters can deduce the leader's current competency by the degree to which he distorts tax and expenditure policies<sup>16</sup>.

Por isso, em anos eleitorais, é bastante comum que diferentes governos concedam reduções de impostos e aumentos de despesas, fazendo com que os eleitores superestimem os efeitos para o período pós-eleitoral. Em suma, governantes de má-fé utilizam a política fiscal como instrumento para angariar votos.

Nesse sentido, uma das finalidades da LRF é justamente impossibilitar essa política de *ilusão fiscal*. No que tange à arrecadação tributária dos municípios, o Capítulo III da LRF veda a renúncia de receitas com o objetivo de maximizar o nível de arrecadação, eliminando em boa parte o *lobby* dos contribuintes que visam a obter benefícios fiscais sobre

---

caso, é muito possível que o déficit total caísse, passando a ilusória idéia de que a LRF estava sendo eficaz para todos os municípios.

<sup>14</sup> James M. Buchanan e Richard E. Wagner, *Democracy in Deficits*. Virginia: Academic Press, 1999. p. 195.

<sup>15</sup> Kenneth Rogoff e Anne Silbert, Elections and macroeconomy policy cycles. *Review of economic studies*, n. 55, p. 1-16, 1988.

<sup>16</sup> Kenneth Rogoff, Equilibrium political budget cycles. *The American economic review*, v. 80, n.1, Mar 1990. p. 21.

o Executivo, bem como restringindo a guerra fiscal. O art. 11 *caput* da LRF reza que “constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação”. E seu parágrafo único diz que “é vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos”.

Essa disposição elimina as práticas corriqueiras de alguns prefeitos que, no ano eleitoral, costumavam reduzir sensivelmente o IPTU, por exemplo. Embora a população aplaudisse tal iniciativa, seus efeitos nefastos vinham no próximo ano: como o orçamento não estava preparado para um decréscimo de arrecadação, faltavam recursos para suprir a folha de pagamento, o que implicava mais impostos, menos investimentos e mais dívidas.

A partir da LRF, os municípios que estrategicamente não arrecadam seus impostos sofrem uma pesada penalidade: deixam de receber recursos federais por meio das transferências voluntárias. Por isso, a arrecadação tributária passa a ser vista como uma característica da boa-gestão da máquina pública, elemento que deve ser medido para se avaliar o impacto da LRF.

Desta forma, quanto à análise dos dados da pesquisa, verificou-se que, no período de 1998-2001, 60,62% dos municípios aumentaram sua Receita Tributária Total, ou seja, 254 dos 419 entes averiguados corresponderam ao requisitado em lei. Entretanto, 39,38% (165 municípios) reduziram sua arrecadação, indo de encontro ao pretendido.

A média do montante recolhido, em reais, pode ser observada na tabela seguinte:

Tabela 4

<b>Média do Montante da RTT dos Municípios do RS (R\$)</b>			
1998	1999	2000	2001
1.513.725	1.441.348	1.412.159	1.586.471

Fonte: Elaboração com base nos dados do TCE/RS.

Do exposto, conclui-se que a Lei está sendo bastante eficiente neste item, porque a maioria dos municípios do Rio Grande do Sul incrementaram sua conta Receita Tributaria Total (RTT) no período.

### 4.3 Objetivo “c”: mapear os municípios de acordo com as Despesas com Pessoal e RCL

O art. 169 da CF/88 estatui que a despesa com pessoal ativo e inativo em cada um dos níveis de governo não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar, que fixará um prazo para tanto. Enquanto o Congresso Nacional não editava a referida lei, vigorava o art. 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estabelecia um teto de 65% de suas receitas correntes<sup>17</sup>. Atualmente, a despesa com pessoal é regulada pela LC 101/2000, cujo art. 19 fixou um limite de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) para os municípios, dos quais 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo. Os limites de despesa serão apurados quadrimestralmente (art. 22). Ressalta-se apenas que o art. 70 estabelece um prazo de até dois exercícios para que seja gradualmente eliminado o excesso de pessoal, à razão de 50% ao ano<sup>18</sup>.

O estabelecimento desses limites, em que pese as supostas alegações de inconstitucionalidade<sup>19</sup>, é imprescindível para a boa-gestão dos recursos públicos, que pressupõe a estrita observância do princípio da moralidade<sup>20</sup>. Em muitas cidades, acontecia que quase a totalidade dos recursos disponíveis ia para o pagamento de pessoal, não sobrando verbas para investimento em infra-estrutura, saúde, educação, etc. Além disso, a criação de cargos em comissão e de funções de confiança eram, não raro, utilizadas de forma populista para empregar parentes e correligionários políticos.

O conceito de despesa com pessoal é dado pelo art. 18 caput da LRF:

---

<sup>17</sup> Antes da LRF, havia previsão para gastos com despesa de pessoal na Lei Complementar n. 96/1999, denominada Lei Rita Camata II, aprovada pelo Congresso Nacional. Ocorre que os Poderes Legislativo e Judiciário ficavam fora do alcance dessa lei. Agora, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, isso mudou e os limites são aplicados a todos os Poderes e às três esferas de governo.

<sup>18</sup> Neste caso, se o excesso ultrapassar a 95% dos limites, o Poder ou órgão estará sujeito a uma série de proibições relativas a despesas com pessoal (art.22 da LRF), dentre outras, a impossibilidade de conceder vantagem, aumento, reajuste ou remuneração a qualquer título (salvo determinação judicial ou legal), bem como a criação de cargo, emprego ou função. Independentemente disto, o art. 23 enuncia que algumas providências deverão ser tomadas sucessivamente e até a medida em que bastem: (I) reduzir em pelo menos 20% as despesas com cargos em comissão e função; (II) exonerar servidores não estáveis; (III) se as medidas anteriores não forem suficientes, determinar a perda do cargo pelos servidores estáveis que os ocupem (a exoneração dos servidores estáveis está determinada na Lei 9.801/99).

<sup>19</sup> Argumenta-se que o art. 20 da LRF, sem qualquer previsão constitucional, prefixou os montantes percentuais máximos do Legislativo (incluindo o Tribunal de Contas), Judiciário, Executivo e, destacadamente, o Ministério Público da União e dos Estados, assim como o Legislativo e Executivo Municipais, ferindo de modo grosseiro, a autonomia destas pessoas. Ver Celso Antônio Bandeira de Mello, op. cit., p. 244.

<sup>20</sup> Nesse sentido, o art. 21 parágrafo único da LRF declara nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento de despesa com pessoal expedido nos 180 dias anteriores ao final mandato do titular do respectivo Poder ou órgão, sob pena de reclusão de um a quatro anos, a teor do art. 359-G do Código Penal. Essa disposição é de fundamental importância para a moralidade da administração pública, visto que impede práticas de *ilusão fiscal*

Art. 18. Para efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

A pesquisa procurou avaliar o desempenho dos municípios gaúchos quanto à Receita Corrente Líquida (RCL) no período de 1998 a 2001. Infelizmente, não estão disponíveis os dados da RCL nos anos anteriores à Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>21</sup>, o que possibilitou a análise somente dos anos de 2000 e 2001. Neste ínterim, foram computadas as contas referentes às despesas com pessoal apenas do Poder Executivo, que estão limitadas a 54% da RCL.

No ano de 2000, constatou-se que 13,29% dos municípios estavam irregularmente acima do patamar de 54%, o que corresponde a 69 dos 419 municípios analisados. Dos 69 que se encontravam em situação irregular, 13 ultrapassaram o limite de 60%, considerado o teto máximo incluindo o Legislativo.

Já no ano de 2001, 5,97% dos municípios apresentavam gastos superiores a 54%, ou seja, apenas 25 dos 419. Destes 25, somente quatro ultrapassaram o teto de 60%.

Mesmo sem as informações relativas aos anos anteriores (o que, diga-se de passagem, provavelmente não trariam boas expectativas), é possível concluir pela eficiência da LRF quanto à limitação dos gastos com pessoal, em virtude das variações encontradas no período analisado (2000-2001). Apenas por curiosidade, o município com o maior índice de Despesa com Pessoal proporcional à RCL no ano 2000 é Amaral Ferrador, com 71,84%; em 2001, o maior índice encontrado foi o de Viamão, com 68,27%. Isso demonstra que o maior desajuste caiu em relação ao ano anterior; em outras palavras, há fortes indícios de uma tendência de ajustamento aos requisitos da LC 101/2000<sup>22</sup>.

---

promovidas por alguns governantes que, perto da eleição, contratavam servidores à revelia como estratégia para angariar votos.

<sup>21</sup> Antigamente, os municípios apresentavam os gastos com pessoal, mas não eram obrigados a demonstrar a RCL, o que impossibilitava deduzir o valor percentual dos gastos. Com a LRF, que prima pela publicidade da administração pública, os prefeitos são obrigados a divulgar todas as informações, sob pena de crime de responsabilidade.

<sup>22</sup> Ressalta-se apenas que, de acordo com o § 2º do art. 169 da Constituição, se o teto continuar excedido, serão imediatamente suspensas todas as transferências voluntárias para o município. Além disso, vale mencionar também que, nos termos do art. 167 inciso X da CF/88, estão vedadas a transferências voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, mesmo que por antecipação de receita, pelos Governos Federal, estaduais e suas

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após décadas de aprofundamento das dívidas por parte dos entes federativos e da própria União, como demonstra o percurso histórico da economia brasileira, surge a necessidade de regular tais processos através da legislação nacional. Desta forma, a Constituição de 1988 previa a edição de uma lei que regulamentasse tais endividamentos, fato que deu origem à atual Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000). Além de acolher a expectativa constitucional, desempenha um outro papel igualmente significativo no contexto brasileiro, qual seja, de institucionalizar o ajuste fiscal.

Ao verificar se a LRF está sendo um instrumento de equilíbrio e prudência fiscal por parte das prefeituras municipais do Estado do Rio Grande do Sul, a pesquisa constatou uma surpreendente eficiência, pois suas propostas estão sendo realizadas na maioria dos casos. Desta forma, tem sido importante para conter os exageros cometidos pelos representantes públicos, tornando os governos responsáveis e transparentes, por meio de ação planejada que possibilita prevenir riscos e garantir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Por outro lado, a motivação da LRF transcende ao universo jurídico. Os resultados obtidos pela pesquisa, embora satisfatórios sob o ponto de vista do fulcro da Lei, denotam – infelizmente – uma falha estrutural da sociedade brasileira: a necessidade quase orgânica do processo legislativo. Em outras palavras, os princípios da moralidade administrativa e da gestão responsável e eficiente dos recursos públicos deveriam estar difundidos no inconsciente de todos os administradores, não necessitando de previsão legal. Contudo, o alto índice de corrupção e a desconfiança generalizados exigem justamente o contrário.

Enfim, embora a Lei de Responsabilidade Fiscal não se apresente como instrumento suficiente para o equilíbrio financeiro do país, acredita-se que ela seja parte fundamental dentro do conjunto de outras iniciativas necessárias. Cabe à sociedade traçar as novas diretrizes, não apenas econômicas, que definam as regras fundamentais no trato equilibrado dos recursos públicos.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BUCHANAN James M.; WAGNER, Richard E. *Democracy in Deficits*. Virginia: Academic Press, 1999.

GREMAUD, Amaury Patrick. *Economia Brasileira Contemporânea*. 4. ed. São Paulo: Altas, 2002.

LONDERO, Daiane. *O Comportamento Fiscal dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul e a Lei de Responsabilidade Fiscal: uma Análise Empírica*. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2004 (Relatório Final de Projeto de Pesquisa PIBIC/CNPq).

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro, *O Colapso das Finanças Estaduais e a Crise da Federação*. São Paulo: Unesp-Unicamp, 2002.

ROGOFF, Kenneth; SILBERT, Anne. Elections and macroeconomy policy cycles. *Review of economic studies*, n. 55, p. 1-16, 1988.

ROGOFF, Kenneth. Equilibrium political budget cycles. *The American economic review*, v. 80, n.1, mar. 1990.

TAVARES, Martus. Fazendo o dever de casa com responsabilidade. Disponível em: <[www.federativo.bndes.gov.br/if\\_informes](http://www.federativo.bndes.gov.br/if_informes)>. Acesso em: 20. agosto de 2003.

TER-MINASSIAN, Teresa. Intergovernmental Fiscal Relations in a macroeconomic perspective: on Overview. *Fiscal federalism in theory and practivem*. Washington: IMF, 1997.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.