

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: IMPACTOS SOBRE DESPESA COM PESSOAL E ENDIVIDAMENTO

Dea Guerra Fioravante - Pesquisadora Visitante do IPEA-Brasília; Mestranda da Universidade Católica de Brasília; Graduação: PUC-MG.

Maurício Mota Saboya Pinheiro - Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA-Brasília; Mestre em Economia – Unicamp; Doutorando da USP.

Roberta da Silva Vieira - Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA-Brasília; Graduação: UFRJ; Mestranda da Universidade Católica de Brasília.

Resumo

O objetivo deste trabalho é avaliar o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as finanças públicas municipais. A Lei estabeleceu limites de gastos e endividamento por meio das relações “gastos com pessoal dividido pela receita corrente líquida” e “dívida consolidada líquida dividida pela receita corrente líquida”, as quais não devem ultrapassar os tetos de 0,6 e 1,2 respectivamente. Para essa análise foram traçados dois cenários- “antes” e “depois” da Lei, com base nos quais se comparou o comportamento dos municípios no tocante às suas políticas de gastos e endividamento. A princípio, nota-se que os limites impostos, ao tempo em que foram estabelecidos, encontravam-se distantes da realidade dos municípios brasileiros - isto é muito acima da realidade dos resultados médios destes. Isso sugere um “erro de calibragem” na fixação daqueles, dado que um dos objetivos era evitar o aumento sem critério dos gastos com pessoal. Os resultados mostraram que, no caso da despesa com pessoal como proporção da receita corrente líquida, a imposição do limite de 60% estimulou o aumento dessa despesa para a maioria dos municípios que apresentavam gastos muito inferiores ao teto determinado. No entanto, a minoria que ultrapassava este teto se ajustou. Para o indicador de endividamento, a Lei gerou um efeito controlador para o pequeno número de municípios que ultrapassava o limite imposto, segundo os resultados encontrados. No entanto, os municípios que não se ajustaram aumentaram sua participação na dívida agregada de todos os municípios. Portanto, neste caso notaram-se dois efeitos: além do controle da dívida de alguns municípios, houve uma concentração de endividamento de outros que não foram controlados.

Abstract

This study aims assessing the impact of the introduction of the “Lei de Responsabilidade Fiscal” (Fiscal Responsibility Law) on the municipal public finance. The Law established limits of indebtedness and expenses by the relations “expenses with public servants payroll over the net current revenue” and “net consolidated debt over the net current revenue” which must not surpass the 0,6 and 1,2 limits respectively. For this analysis, we build two scenarios ("before" and "after" the Law), on the basis of which we compared the municipalities’ performance concerning their expenditures and debt policies. In a first analysis, we observed that the limits imposed to the municipalities were very higher than their average results suggesting “miscalibration” in the setting of those limits since the aim was to prevent the public servants payroll expenses raise without criterion. The results show that in the case of the public servant

payroll ratio over the net current revenues, the imposition of a 60% limit worked as an incentive to increase that item of expenditure to most municipalities, which had results much lower than the established ceiling. Nevertheless, the minority that surpassed the ceiling had their expenses adjusted. As for the indebtedness index, the Law brought about a controlling effect to a small number of municipalities that overreached the limit imposed. However, we observed that the municipalities that were unable to fit themselves to the limit increased their participation in the aggregate debt of all the municipalities. Therefore, two effects were detected: a debt control of some municipalities and a concentration of indebtedness in others where the debt was not controlled.

SUMÁRIO

RESUMO

1. INTRODUÇÃO	4
2. METODOLOGIA E DESCRIÇÃO DOS DADOS	5
3. OBJETIVO	8
4. DESPESA COM PESSOAL	9
4.1- Análise regional: Especial Nordeste	14
5. DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	16
5.1- Análise regional: Especial Nordeste	20
6. CONCLUSÃO	22
REFERÊNCIAS	24
ANEXOS	24

1. INTRODUÇÃO

Um dos principais objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 04/05/2000 era o controle de gastos e endividamento excessivo, por parte dos governos subnacionais (estados e municípios). A LRF estipulou um limite de gastos com pessoal de 60% da receita corrente líquida para estados e municípios e de 50% para a União¹. Para evitar o endividamento excessivo, determinou uma relação de 1,2 entre dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida tanto para estados quanto para municípios. Acredita-se que, ao atingir-se um controle e um equilíbrio permanentes das contas públicas, haverá melhores condições para o crescimento sustentado de tais entes.

Durante o período de inflação alta, até 1994, o processo inflacionário disfarçava a situação das finanças públicas, forçando a um equilíbrio fictício. No caso das despesas, por exemplo, a inflação corroía seu valor real em razão da defasagem de tempo entre o período da contratação dos serviços e o dia do pagamento destes. Pelo lado das receitas, a indexação delas favorecia um crescimento irreal da arrecadação. Nesse contexto, as reformas fiscais implantadas a partir da década de 1990, das quais cabe mencionar os acordos de renegociação das dívidas dos estados com a União, já visavam em geral a um regime fiscal sólido para União e os governos subnacionais. Como coroamento desses esforços, a LRF foi promulgada em 2000.

A fim de alcançar tal estabilidade, mudanças estruturais foram feitas começando pela reforma da previdência e da administração pública. As dívidas municipais, após os novos ajustes adotados, necessitaram ser refinanciadas, culminando nas leis nº7976/89² e 8727/93³. A lei 9496/97⁴ possibilitou aos estados refinanciarem suas dívidas com taxas de juros diferenciadas e prazos de amortizações mais longos. No entanto, o refinanciamento da dívida subnacional passou a ser vinculado a ajustes patrimonial e fiscal e o mecanismo de controle de endividamento do setor público passou a ser mais rígido. No tocante aos gastos, a lei complementar nº96 de 1999, conhecida como lei Camata II, estabeleceu limites de gastos com pessoal que foram posteriormente aprimorados através da LRF. Esta surgiu como consequência do intenso processo de ajuste fiscal, definiu limites de gastos e endividamento, institucionalizando as metas do regime.

Este trabalho analisa os efeitos da LRF sobre as finanças públicas dos municípios brasileiros. Focando-se nos dois parâmetros estabelecidos pela Lei, mencionados no parágrafo anterior, avalia-se até que ponto a mesma alcançou seus objetivos ou se gerou distorções nas finanças municipais.

Para proceder à análise dos impactos da LRF sobre a atitude fiscal dos municípios, no que concerne às despesas com pessoal e ao endividamento, foram traçados dois cenários caracterizados como “antes” e “depois” da lei. Estes foram construídos com base nas médias amostrais dos períodos de 1998-2000 e 2001-2004, respectivamente. As amostras foram retiradas

¹ Os limites de gasto com pessoal da LRF foram baseados na lei complementar nº 96 de 1999, conhecida como Lei Camata II.

² Dispõe sobre o refinanciamento pela União da dívida externa de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive suas entidades da Administração Indireta, e dá outras providências.

³ Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.

⁴ Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.

do banco de dados disponibilizado pelo Finbra (Finanças Públicas do Brasil)⁵ e construiu-se o banco final com as variáveis determinadas pela LRF.

O trabalho divide-se em cinco seções. Após esta introdução, a primeira seção expõe o objetivo da pesquisa e sua motivação; a segunda seção discute a metodologia; a terceira seção é dedicada à análise do comportamento dos gastos com pessoal; a quarta seção trata do endividamento dos municípios e por fim a conclusão expõe sucintamente os resultados deste estudo.

2. METODOLOGIA E DESCRIÇÃO DOS DADOS

O objetivo deste trabalho é analisar o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal nas finanças municipais. As variáveis selecionadas são aquelas propostas pela LRF, dívida consolidada líquida e despesa com pessoal.

Os dados utilizados foram coletados das Finanças Públicas do Brasil – Dados Contábeis de Municípios – Finbra. O Finbra é o banco de dados criado pela Secretaria do Tesouro Nacional, em convênio com a CAIXA, que apresenta dados consolidados de estados e municípios brasileiros. A coleta dos dados é feita por meio de declaração dos próprios municípios. Estes respondem, anualmente, a um formulário denominado “Quadro de Dados Contábeis Consolidados”, com dados extraídos do seu balanço.

Para melhor caracterizar os efeitos da LRF as amostras anuais foram divididas em dois períodos, 1998 a 2000 (antes da lei) e 2001 a 2004 (depois da lei). Como amostra final, foram criadas duas médias para cada período, para cada variável selecionada. Os municípios que não possuíam seus dados declarados em pelo menos um ano em cada período, foram retirados da amostra e considerados valores ausentes (*missings*). Nestes casos, não haveria como comparar o comportamento destes municípios antes e depois da lei com apenas uma observação. Isto reduziu as observações municipais de 5.507 municípios, para 5.212 observações em todas as variáveis selecionadas.

Após 2001 foram criados novos municípios, de sorte que o total de municípios passou de 5.507 para 5.561. Esse fato tornou as “malhas municipais” usadas para construir os mapas temáticos incompatíveis e as variáveis dos municípios que se fragmentaram, incomparáveis entre si, nos dois períodos sob análise. Para contornar este problema, foram criadas áreas mínimas comparáveis (AMC), por meio de uma programação em SAS⁶ para compatibilizar os 54 municípios criados após 2001 à malha original de 5.507 municípios. O primeiro passo foi identificar como os municípios foram criados, isto é, de quais municípios vieram e como ficaram os municípios de origem. Nesse processo, quatro casos foram identificados: i) não houve modificação dos municípios, ou seja, os municípios dessa classe permaneceram exatamente como eram, não se dividiram para originar outros municípios; ii) um município se dividiu em vários (um dos novos municípios herda o nome e o código do município de origem). Nesse caso, cada AMC corresponde exatamente a um município em 2000 porém, corresponde a mais de um município em 2001; iii) um município, em 2001, é gerado a partir de pedaços de vários outros pré-existentes. Nesse caso, alguns municípios existentes em 2000, fornecem partes para formar um novo município em 2001, mas formam apenas um município; iv) vários municípios, em 2001, são gerados a partir de vários municípios pré-existentes. Nesse caso, cada um dos

⁵ O sistema Finbra encontra-se disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.esp>

⁶ SAS – *Statistical Analysis Software*- Software utilizado para analisar e trabalhar bancos de dados e análises estatísticas.

municípios antigos é fragmentado e fornece sua parte para mais de um município que se formaram em 2001. Após identificar os casos, calcularam-se pesos para ponderar os valores das variáveis, com o objetivo de imputar esses valores em 2001, supondo-se que os demais municípios permaneceram inalterados. A idéia é possibilitar a comparação de uma variável - por exemplo, despesa com pessoal - de um município de 2000 que se fragmentou de alguma forma em 2001. Os pesos foram calculados a partir da população total da AMC em que se encontrava um município em 2000. Somou-se a população total desta AMC e se dividiu a população do município (em 2000) em questão por esta soma, obtendo-se, desta forma, o peso. Com este peso, pondera-se o valor da soma da variável em toda a AMC em 2001, ou seja, soma-se o valor da despesa com pessoal de cada município que compõe a AMC em 2001 e se obtém o valor agregado dessa despesa, ou seja, estima-se o valor da variável em questão caso o município não tivesse se fragmentado. Como exemplo suponha dois municípios em 2000, A_{00}^1 e A_{00}^2 , com populações P_{00}^1 e P_{00}^2 , respectivamente. Estes municípios deram origem a outros três municípios em 2001, A_{01}^1 , A_{01}^2 e A_{01}^3 . Logo, a AMC neste caso é formada por dois municípios em 2000 (A_{00}^1 e A_{00}^2) e três municípios em 2001 (A_{01}^1 , A_{01}^2 e A_{01}^3). Para encontrar o valor da despesa com pessoal do município A_{00}^1 em 2001, calcula-se:

$$DP_{01}^1 = \frac{P_{00}^1}{(P_{00}^1 + P_{00}^2)} \cdot DP_{01}^*$$

Onde, $DP_{01}^* = DP_{01}^1 + DP_{01}^2 + DP_{01}^3$, é o valor agregado da despesa com pessoal de cada município que compõe a AMC em 2001. O valor estimado DP_{01}^1 , é um valor hipotético, caso nenhum município tivesse sido criado em 2001 e o município A_1 tivesse permanecido inalterado.

Para analisar o comportamento migratório dos municípios entre os dois períodos, foi construída uma *matriz de transição* para cada variável. A partir desta foi construída uma *matriz ergódica*. Dado que os municípios podem pertencer a um e somente um, dentre um número finito de estados⁷ e, supondo-se que a probabilidade de um estado ocorrer possa ser predita a partir do conhecimento do estado anterior, é plausível supor que o comportamento migratório dos municípios possa ser caracterizado como um processo de Markov⁸. Dado que possuímos uma cadeia de Markov, foi possível construir uma matriz de transição caracterizando o processo migratório dos municípios. A matriz de transição (P) nos fornece a probabilidade de transição para cada estado, $P = (p_{ij})$, que consiste na probabilidade de um município que estava no estado

i , no primeiro período, migrar para o estado j . Como exemplo ilustrativo, suponha uma cadeia de Markov que apresenta a probabilidade dos municípios migrarem para três diferentes estados, neste caso, temos a seguinte matriz de transição:

⁷ Entende-se por estados, neste trabalho, as classes definidas para diferentes níveis de gastos com pessoal e endividamento em que se encontram os municípios.

⁸ Ao supor que um sistema possui n estados finitos, pode-se dizer que “...se a probabilidade de um certo estado ocorrer puder ser predita unicamente a partir do conhecimento do estado do sistema na observação imediatamente anterior, então o processo de mudança de um estado para o outro é chamado um **processo de Markov**”; Anton e Torres, *Álgebra Linear com Aplicações*, 8ª ed.

$$\begin{array}{c} \text{Segundo período} \\ \left[\begin{array}{ccc} p_{11} & p_{12} & p_{13} \\ p_{21} & p_{22} & p_{23} \\ p_{31} & p_{32} & p_{33} \end{array} \right] \\ \text{Primeiro período} \end{array}$$

Em que, a soma de cada linha é igual à unidade e o elemento p_{12} , por exemplo, indica a probabilidade de um município sair do estado 1, no primeiro período, e migrar para o estado 2, no segundo período.

Definida a matriz de transição, é possível definir o *vetor estado* \mathbf{v} como um vetor coluna contendo as probabilidades de cada um dos estados possíveis. O vetor \mathbf{v} fornece a probabilidade do i -ésimo componente estar no i -ésimo estado. Logo

$$\mathbf{v} = \begin{bmatrix} v_1 \\ v_2 \\ \mathbf{M} \\ v_i \end{bmatrix}_{i=1}$$

Ao multiplicar a matriz de transição pelo vetor estado tem-se a distribuição de probabilidade para o período seguinte.

$$P \mathbf{v}_t = \mathbf{v}_{t+1}$$

Quando a cadeia de Markov, definida pelo estado P é *ergódica* (ou seja, aperiódica e irredutível⁹), podemos encontrar a distribuição das probabilidades dos estados no longo prazo.

Multiplicando sucessivas vezes, temos a distribuição de probabilidade no longo prazo.

$$\begin{aligned} \mathbf{v}_{t+2} &= P \mathbf{v}_{t+1} = P (P \mathbf{v}_t) \\ \mathbf{v}_{t+3} &= P \mathbf{v}_{t+2} = P P (P \mathbf{v}_t) \\ &\mathbf{M} \\ \mathbf{v}_{t+n} &= P P P \dots P \mathbf{v}_t = P^n \mathbf{v}_t \end{aligned}$$

Neste caso, temos o comportamento de P quando $n \rightarrow \infty$. Após sucessivas multiplicações, tem-se que a distribuição converge assintoticamente para uma distribuição limite. A matriz ergódica fornece as probabilidades de transição para cada estado no longo prazo, ou seja, depois da ocorrência de n eventos¹⁰, quando $n \rightarrow \infty$. A matriz ergódica tem a propriedade de que, quando pré-multiplicada pelo vetor escala, obtém-se a mesma distribuição como resultado, ou seja,

$$P \mathbf{v}_{t+n} = \mathbf{v}_{t+n+1}, \text{ onde } \mathbf{v}_{t+n} = \mathbf{v}_{t+n+1}$$

Ao longo do trabalho os dois parâmetros analisados, despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida e dívida consolidada líquida em relação à receita corrente líquida, apresentaram comportamentos diferentes, conseqüentemente hipóteses diferentes foram levantadas sobre o impacto da LRF nas finanças municipais. Tal dinâmica exigiu instrumental adequado para cada caso para se testar tais hipóteses. No caso da variável DP/RCL, a hipótese de uma suposta convergência de gastos, dado o comportamento observado pelo desvio-padrão, fez com que a matriz ergódica servisse como instrumento útil para comprovação de tal idéia. Já a variável DCL/RCL não demonstrou nenhum tipo de convergência entre os períodos estudados, mas levantou especulações em relação à maior concentração da dívida consolidada líquida sobre

⁹ Vide: Doob J.L. "Stochastic Process"; Jonh Wiley & Sons, Inc. 1953

¹⁰ Os eventos, neste trabalho, referem-se às migrações dos municípios de um estado para outro.

os poucos municípios que permaneceram sobre-endividados mesmo após a determinação de um limite sobre o endividamento. Neste caso, tabelas retratando a participação na dívida consolidada líquida dos municípios em cada estado, foram capazes de mostrar a concentração desta relação após a vigência da Lei.

3. OBJETIVO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) surgiu em um contexto no qual era necessário impor limites e metas numéricas aos gestores da política fiscal, nos vários níveis de governo, a fim de se gerar menores déficits fiscais e menor acúmulo de dívida, dentre outros resultados sinalizadores de uma atitude fiscal responsável. O cenário em que se encontravam os estados e municípios logo após a queda da inflação em 1994 era restritivo do ponto de vista fiscal, no sentido de que os governos subnacionais não mais podiam se endividar e fazer frente às suas despesas dadas as suas receitas. Nesse sentido, a LRF veio impor limites ao gasto e ao endividamento excessivo, ratificando e consolidando um processo de ajuste que se havia iniciado com vários acordos de renegociação das dívidas estaduais em 1993 e 1997. Um dos principais motivos da sua promulgação foi o controle da dívida pública.

Dada a necessidade de maior planejamento e transparência do orçamento público, União, estados e municípios precisaram se adaptar ao cumprimento dos dois principais indicadores da LRF que influenciam direta ou indiretamente na dívida pública: a relação entre a despesa de pessoal com a receita corrente líquida e dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida (RCL).

O objetivo deste trabalho é analisar o comportamento fiscal dos municípios brasileiros entre os períodos 1998-2000 (antes da LRF) e 2001-2004 (depois da lei) com base na evolução daquelas duas relações fundamentais estabelecidas pela LRF.

A análise das finanças municipais à luz da LRF pretende ser feita tendo como pano de fundo a seguinte pergunta: dado que a lei definiu parâmetros de gastos com pessoal e limite para a dívida pública, os municípios têm respeitado esses parâmetros e desta forma a lei tem alcançado dois de seus objetivos? Caso negativo, será que a LRF teria fixado parâmetros irrealistas para a grande maioria dos municípios brasileiros?

Defende-se que, o controle do gasto público por meio do indicador “despesa de pessoal dividido pela RCL”, leva a certa sub-avaliação de outros tipos de gastos, como os investimentos. A despesa de pessoal corresponde a apenas um item dos gastos. Logo, uma análise e controle apenas deste item, não implica que os gastos estão sendo analisados e controlados de forma completa, há que se analisar outros itens de gastos. Além disso, um teto de gasto fixado “ad hoc” pela LRF pode funcionar como um mecanismo de incentivos perversos, que prejudique a eficiência alocativa dos recursos públicos municipais. O que pretendemos analisar é se alguns municípios que gastavam valores *muito* abaixo do limite da lei estão perseguindo este limite como uma meta de gastos e endividamento, ao invés de melhor alocarem seus gastos entre tantos outros usos alternativos para os recursos.

A preocupação do texto com o indicador de endividamento, que consiste na dívida consolidada líquida dividida pela receita corrente líquida, é questionar se o teto estabelecido pela lei representa uma realidade factível no caso dos municípios. Ao se analisar a maior parte dos municípios brasileiros, observa-se que muitos possuem dívida negativa (ou seja, são credores líquidos) ou pouca dívida. A LRF determinou um teto de 1,2 da dívida consolidada líquida como proporção da RCL para os municípios. Será que esse teto, de fato, controlou a dívida da maioria dos municípios ou caiu como uma meta para a maioria controlando apenas uma pequena

minoria? E essa pequena parcela dos municípios endividados está conseguindo diminuir a dívida agregada dos municípios?

A proposta do trabalho é dar ao leitor a visão de como a LRF atinge os municípios e o quanto é efetivo o seu cumprimento pelos municípios. Além disso, o texto procura resumir os dados em uma poderosa ferramenta de análise visual: os mapas.

4. DESPESA COM PESSOAL

Buscando consolidar a atitude de responsabilidade fiscal de seus governos, vários países adotaram metas fiscais para controlar gastos e endividamento, dentre outros objetivos. Nesse espírito, a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira impõe limites universais e inflexíveis¹¹ para os gastos de pessoal para os estados e os municípios. No âmbito municipal e estadual a LRF impõe um limite de 60% da receita corrente líquida para gastos com pessoal e encargos. O presente capítulo avalia o comportamento dos municípios brasileiros em face à imposição desse limite. Analisa-se também o impacto deste sobre os gastos dos municípios, considerando a significativa heterogeneidade presente entre eles.

Os dados municipais da despesa com pessoal mostram que, dos 5.212 municípios observados, a média de despesa de pessoal dividida pela receita corrente líquida encontra-se em 42,6% no primeiro período (1998 a 2000) e em 42,0% no segundo período (2001 a 2004)¹². Portanto, apesar de inflexível, o limite imposto pela lei está distante da realidade dos gastos municipais e há indícios de que esse limite tomou como base a realidade fiscal dos estados brasileiros à época de formulação da lei¹³. No entanto, é importante avaliar o impacto dessa regra de forma mais abrangente.

As figuras abaixo mostram a distribuição espacial da relação despesa com pessoal/RCL entre os municípios brasileiros nos dois períodos tratados. O mapeamento dos gastos no período anterior à LRF, (Figural), apresenta um número considerável de municípios na primeira classe, 1.298 municípios gastavam em média até 36% da sua receita corrente líquida em pessoal e encargos durante o período de 1998-2000. A maioria desses municípios concentrava-se nos estados do Mato Grosso, Bahia, Maranhão e Piauí.

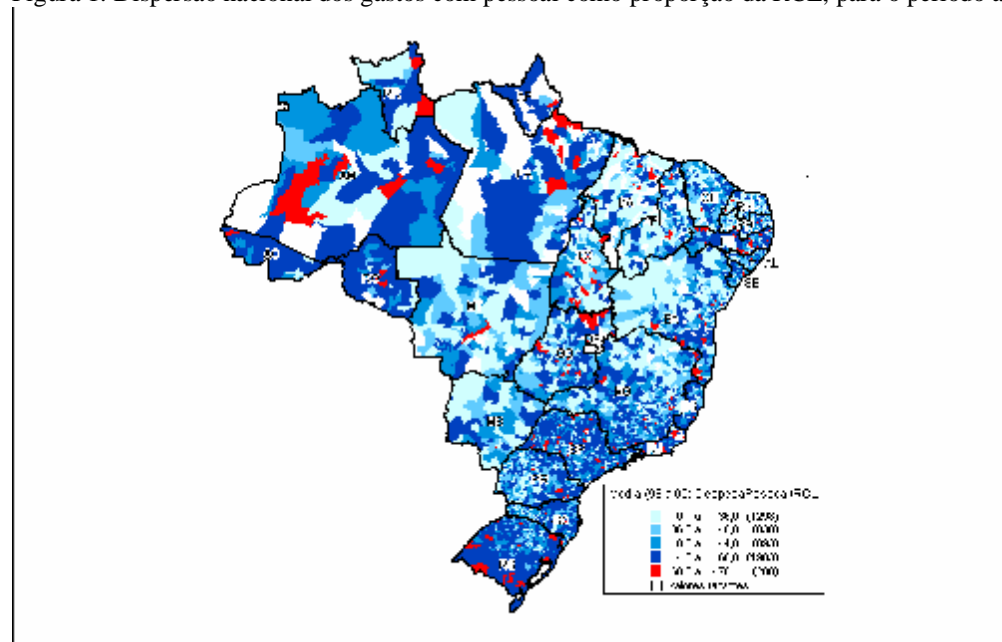
Os municípios em vermelho são caracterizados como municípios com gastos excessivos, pois ultrapassaram o limite determinado pela LRF. Nota-se uma distribuição dispersa destes municípios por todo território nacional, no período anterior à promulgação da lei. No entanto, é possível divisar duas áreas de concentração de municípios que mais gastavam com pessoal vis-à-vis sua receita corrente líquida: os localizados no Rio Grande do Sul e nos estados do Acre, Rondônia e Amazonas. Essas áreas apresentaram grande parte dos municípios com gastos de pessoal entre 44% e 60% da receita corrente líquida, com alguns municípios chegando a ultrapassar o limite de 60%.

¹¹ Por “limites universais e inflexíveis” entende-se: limites idênticos e imutáveis, ou seja, não há discriminação dos limites da Lei para diferentes municípios ou estados.

¹² Para maiores detalhes ver anexos: Tabelas A1 e A2

¹³ Observa-se que a média da despesa de pessoal/RCL dos estados nos anos de 1995, 1996, 1997, 1998 e 1999 eram respectivamente 79,3%, 64,03%, 60,02%, 58,31% e 61,86%. (Dados retirados de Rocha e Guiberti, 2004)

Figura 1: Dispersão nacional dos gastos com pessoal como proporção da RCL, para o período anterior à LRF.

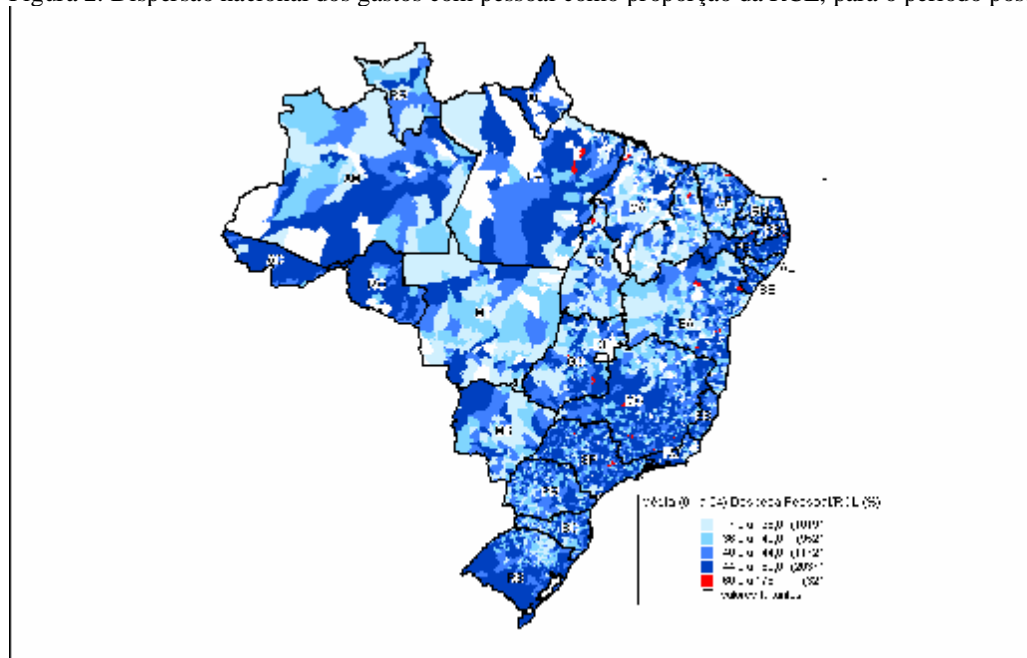


Elaboração:

Elaboração: IPEA/DIRUR

A Figura 2 apresenta a distribuição espacial pelo território brasileiro da mesma variável após a criação da LRF, nesse mapa é analisado o comportamento dos gastos para a média dos anos de 2001 a 2004. Neste período, a maioria dos municípios concentra-se na classe imediatamente anterior àquela que contém o limite imposto pela Lei. Os 2.037 municípios pertencentes a esta classe apresentam gastos com pessoal entre 44% e 60% da receita corrente líquida. Os municípios do Rio Grande do Sul ainda aparecem com elevados gastos com pessoal, no entanto, nota-se que não há qualquer município gaúcho acima do limite imposto pela Lei. O mesmo acontece com o estado de Rondônia. O número de municípios que gastavam mais de 60% da receita corrente líquida diminui consideravelmente, após a LRF tem sido poucos os estados que apresentam municípios com gastos com pessoal excessivos.

Figura 2: Dispersão nacional dos gastos com pessoal como proporção da RCL, para o período posterior à LRF.

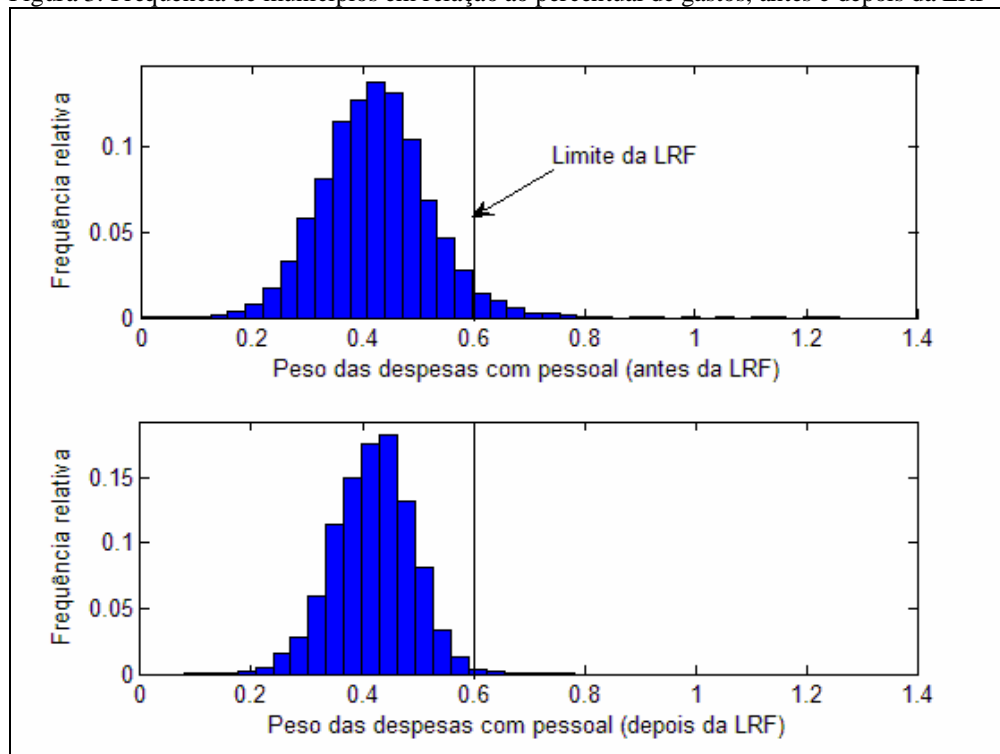


Elaboração: IPEA/DIRUR

Elaboração:

É importante ressaltar que o hiato entre o gasto mínimo e máximo diminuiu entre os dois períodos. No período anterior à entrada em vigor da LRF, o limite inferior de gastos era zero e o superior chegava a 1.478. Já no atual, o limite superior diminuiu consideravelmente e o número de municípios que pertenciam à primeira e à última classes também diminuiu. Essas escalas foram as únicas que apresentaram diminuição no número de municípios, o que significa que houve uma migração dos municípios para as classes medianas (todas as classes intermediárias aumentaram o número de municípios que as compunham). Esse movimento migratório sugere uma convergência de gastos municipais. A análise dos mapas mostra que os municípios que gastavam uma pequena parcela da sua receita corrente líquida com pessoal, aumentaram seus gastos e o contrário ocorreu com os municípios que gastavam muito. Esta hipótese de convergência será analisada cuidadosamente utilizando o método da matriz ergódica e dos gráficos de dispersão apresentados adiante.

Figura 3: Frequência de municípios em relação ao percentual de gastos, antes e depois da LRF



Elaboração:

Elaboração: IPEA/DIRUR

A Figura 3 apresenta os histogramas com a distribuição de frequência dos municípios em diferentes níveis de gastos com pessoal com proporção da receita corrente líquida. Nota-se que a linha que representa o limite imposto pela LRF está bem acima do gasto médio dos 5.212 municípios que compõem esta amostra. Antes da LRF a média da razão de despesa era de 42,66% e a frequência de municípios em torno desta média era inferior a 15%. No período seguinte, a média se mantém quase constante, passando para 42,01%, entretanto, a frequência de municípios em torno desta média aumenta e se aproxima de 20%. Mesmo notando que alguns municípios ultrapassam o limite imposto, a grande maioria concentra-se bem abaixo do teto de 60%. No primeiro período, a cauda superior da distribuição chega a superar o nível de 120% de gastos com pessoal como proporção da receita corrente líquida. Apesar de a porcentagem de municípios que se encontra nestes níveis de gastos ser baixa, nota-se que a dispersão dos gastos é elevada. No período seguinte, as caudas tornam-se mais curtas, principalmente a superior. Mesmo notando que alguns municípios permanecem com gastos acima de 60%, 168 municípios que ultrapassavam o limite, no primeiro período, diminuíram seus gastos após a limitação da Lei. Por outro lado nota-se que, no período anterior à vigência da Lei, havia maior número de municípios que gastavam menos de 30% da sua receita e após a promulgação da Lei eles aumentaram seus gastos.

Portanto, os histogramas mostram forte convergência de gastos após o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Estes dados sugerem uma espécie de “efeito manada” decorrente do limite imposto pela Lei. Os municípios que tinham gastos excessivos reduziram seus gastos e os que apresentavam uma porcentagem muito baixa de gastos com pessoal como proporção da receita corrente líquida, passaram a gastar mais. A média de gastos entre um período e outro permanece praticamente a mesma, no entanto, o desvio padrão passou de 0,22 para 0,07.

O fato da média dos gastos apresentar-se quase 20% abaixo do teto imposto pela Lei levanta a questão se os municípios apresentam realmente gastos excessivos. Dado que os municípios brasileiros apresentam-se altamente heterogêneos, é natural que haja uma grande variância entre os gastos municipais. Quando a Lei impôs um limite universal para todos os municípios, sem discriminação, os gastos municipais tornaram-se mais homogêneos (quantitativamente), o que parece ser contraditório com a realidade dos mesmos. Há que se verificar se os municípios que aumentaram seus gastos realmente apresentavam esta necessidade e, por outro lado, se os municípios que diminuíram seus gastos, não estão passando por um estrangulamento de serviços públicos. Neste caso, por características como tamanho do município, da população, etc, realmente há necessidade de alocar mais de 60% da RCL em gastos com pessoal, caso contrário, haverá carência de serviços públicos.

Para verificar a hipótese de convergência de gastos, foi construída uma matriz ergódica que fornece a probabilidade de migração dos municípios para cada nível de gastos no longo prazo¹⁴. Para se chegar à distribuição ergódica, construiu-se uma matriz de transição com a probabilidade de migração inicial dos municípios, entre um período e outro. A matriz apresenta-se da seguinte forma:

		<i>2º período</i>				
		<i>estados</i>	(0 - 36)	(36 - 40)	(40 - 44)	(44 - 60)
<i>1º período</i>	(0 - 36)	0,4253	0,2373	0,1710	0,1626	0,0039
	(36 - 40)	0,2232	0,2542	0,2506	0,2685	0,0036
	(40 - 44)	0,1355	0,1848	0,2945	0,3830	0,0022
	(44 - 60)	0,0706	0,1236	0,2229	0,5738	0,0091
	(60 - 1.478)	0,0950	0,1050	0,1750	0,650	0,0200

Cada estado representa diferentes níveis da porcentagem de gastos com pessoal como proporção da receita corrente líquida. A matriz de transição nos informa a probabilidade de um município, que estava com um certo nível de gastos no primeiro período, migrar para outro nível de gastos no período seguinte. Por exemplo, o elemento a_{12} nos diz que a probabilidade de um município que tinha gastos entre zero e 36% passar a gastar de 36 a 40% no segundo período, é de 23,73%.

No longo prazo, após sucessivas migrações dos municípios entre os cinco níveis de gastos, obtemos a matriz ergódica. Esta mostra claramente uma forte convergência dos gastos municipais para o 4º estado, dado que 40,12% dos municípios tentem a migrar para essa classe. Vale lembrar que esta matriz foi obtida a partir de uma distribuição de Markov, supondo que ocorreram n migrações quando $n \rightarrow \infty$. A partir da matriz ergódica temos o vetor de longo prazo com as distribuições finais de cada estado:

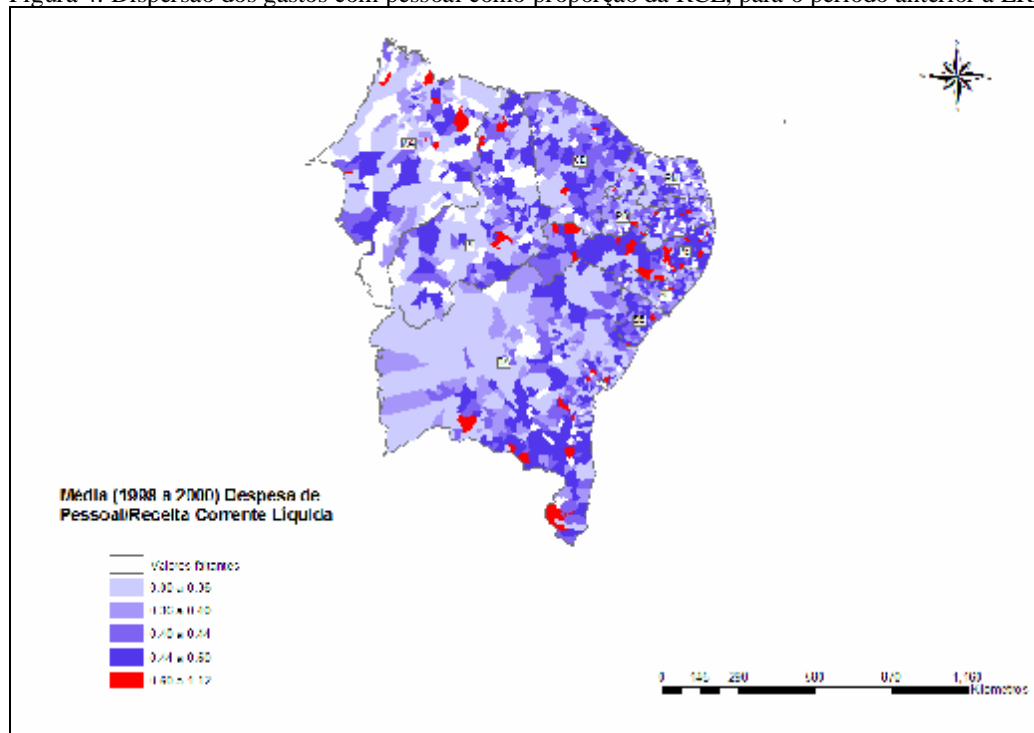
¹⁴ Os conceitos utilizados nesta seção, (matriz ergódica, matriz de transição, estados e eventos), estão definidos detalhadamente na metodologia do trabalho.

$$\mathbf{r} = \begin{bmatrix} 0,1762 \\ 0,1816 \\ 0,2354 \\ 0,4012 \\ 0,0056 \end{bmatrix}$$

O vetor de longo prazo nos diz que após alcançada estacionariedade dos gastos municipais, 40,12% dos municípios se encontrarão com gastos entre 44% e 60% de sua receita corrente líquida.

4.1- Análise Regional: Especial Nordeste

Figura 4: Dispersão dos gastos com pessoal como proporção da RCL, para o período anterior à LRF.



Elaboração:

Elaboração: IPEA/DIRUR

A grande maioria dos municípios da região Nordeste apresenta gastos com pessoal moderados. A média de gastos de sete, dentre os nove, estados que compõe esta região é inferior à média nacional. Entretanto nota-se um grande número de municípios que, neste primeiro período, ultrapassaram o limite de 60% de gastos com pessoal como proporção da receita corrente líquida. A maior concentração de municípios com gastos acima deste limite encontra-se no estado de Pernambuco, que apresenta a média mais elevada da região 47,92%, como pode ser visto na tabela 2. O sul da Bahia também é composto por vários municípios que ultrapassaram este teto, ao contrário da porção norte do estado, onde os gastos são mais moderados. A variação da despesa em quase todos os estados desta região é bem elevada, demonstrando que os municípios nordestinos se diferem bastante entre si, tanto na alocação de recursos quanto nas necessidades demandadas pela população.

Tabela 1 – Estatísticas Descritivas dos Estados da Região Nordeste

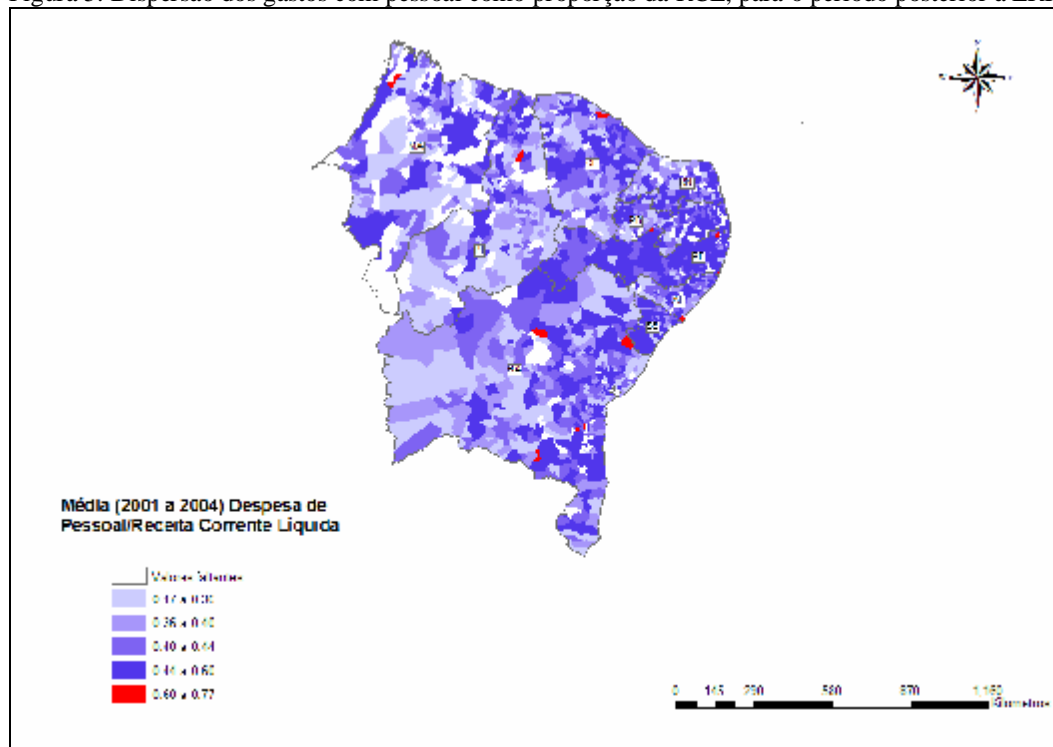
ESTADO	Média(1998-2000)	Desvio-padrão (1998-2000)	Média(2001-2004)	Desvio-padrão (2001-2004)
MARANHAO	0,3678	0,1180	0,3976	0,0768
PIAUI	0,3777	0,1114	0,3713	0,0798
CEARA	0,4019	0,0929	0,4057	0,0706

RIO GRANDE DO NORTE	0,3722	0,1067	0,4034	0,0688
PARAIBA	0,3964	0,0882	0,4270	0,0719
PERNAMBUCO	0,4792	0,1006	0,4772	0,0670
ALAGOAS	0,3929	0,0881	0,4140	0,0709
SERGIPE	0,4439	0,0863	0,4591	0,0652
BAHIA	0,3923	0,1135	0,4031	0,0673
NORDESTE	0,3998	0,1087	0,4133	0,0766
BRASIL	0,4266	0,2228	0,4201	0,0730

Elaboração: IPEA/DIRUR

Um fato interessante a ser notado na Tabela 1 é que, com a exceção do estado do Piauí, a média de gastos de todos os estados aumentou após a implementação da lei. Esse comportamento mostra como a imposição de uma política de controle de gastos, quando se estabelecem metas irrealistas para o contexto em questão, gera efeitos distorcidos, como no caso, o aumento dos gastos. Caso o estado do Piauí fosse o estado com maior gasto bruto e contraísse seus gastos a ponto de compensar o aumento dos demais, seria plausível concluir que, apesar da distorção causada pelos outros estados, a lei teve um impacto positivo ao atingir os municípios mais dispendiosos. Entretanto, não foi este o caso. Os gastos dos municípios piauienses não eram tão significativos a ponto de que sua retração culminasse em resultados positivos da lei. Tal resultado poderia ser alcançado caso os municípios pernambucanos ou sergipenses contraíssem seus gastos.

Figura 5: Dispersão dos gastos com pessoal como proporção da RCL, para o período posterior à LRF.



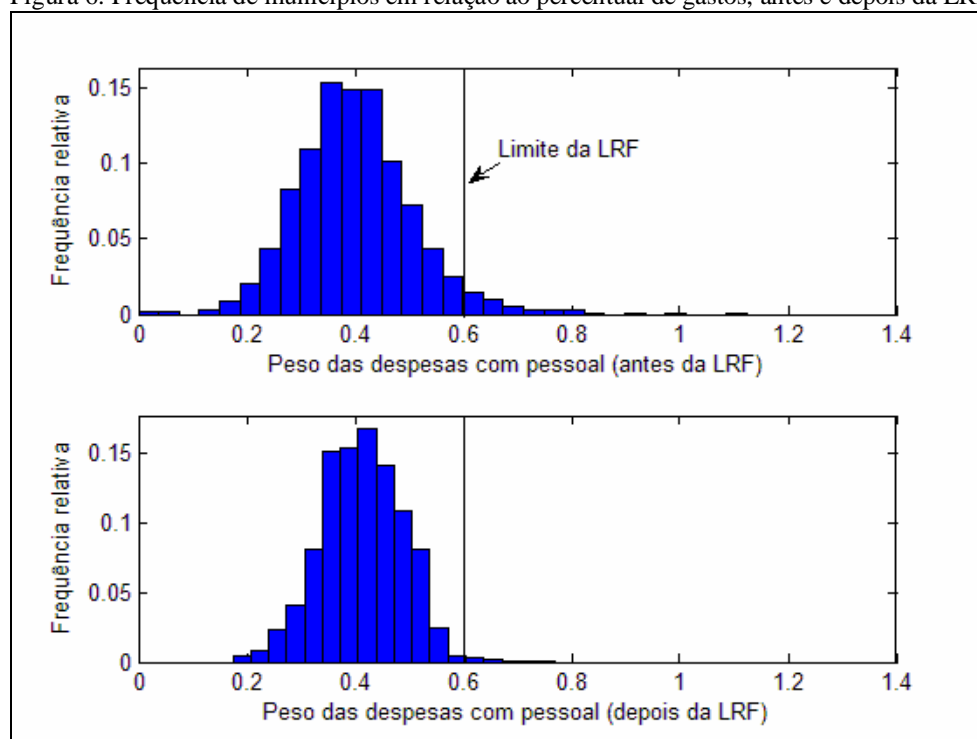
Elaboração:

Elaboração: IPEA/DIRUR

Após a imposição do limite de 60% de gastos com pessoal como proporção da receita corrente líquida, os municípios nordestinos aumentaram seus gastos que se tornaram mais homogêneos. Pode-se observar que todos os desvios padrão diminuíram e a média de gastos da região passou de 39,98% para 41,33%. Os municípios do estado de Pernambuco, que

apresentava vários pontos em vermelho indicando que gastavam além do limite permitido, contraíram seus gastos. O mesmo comportamento é notado no restante da região, entretanto de forma menos explícita. Aqueles municípios que, no período anterior, gastavam acima do teto, controlaram seus gastos. No entanto, os que gastavam uma porcentagem baixa da receita corrente líquida em pessoal, aumentaram seus gastos. Conseqüentemente, o resultado líquido da variação de gastos foi positivo.

Figura 6: Frequência de municípios em relação ao percentual de gastos, antes e depois da LRF.



Elaboração: IPEA/DIRUR

Os histogramas mostram claramente uma convergência de gastos após a imposição da lei. Nota-se que, no primeiro período, a frequência de municípios distribuída em torno da média de gastos, não chegava a 15%. A dispersão de gastos neste período é elevada, o gasto mínimo registrado é de 0% chegando ao máximo de 110%, aproximadamente. Nota-se que existe uma frequência, apesar de baixa, de municípios que chegavam a gastar mais de 100% de sua receita corrente líquida com pessoal. Por outro lado, havia também uma baixa frequência de municípios que gastavam menos de 10% da receita com pessoal e encargos. Já no período seguinte, a frequência ultrapassa 15% de municípios que concentram seus gastos próximo ao valor médio.

O vetor de longo prazo mostra que, caso os municípios mantenham o mesmo padrão comportamental em relação à migração de gastos para diferentes estados, os gastos tendem a se convergir para a proporção de 44 a 60% da receita corrente líquida. Após sucessivas migrações para diferentes estados correspondentes a diferentes níveis de gastos, 41% dos municípios desta região tendem a alocar 44 a 60% da despesa em gastos com pessoal e encargos.

$$\mathbf{r}_v = \begin{bmatrix} 0,20 \\ 0,17 \\ 0,21 \\ 0,41 \\ 0,01 \end{bmatrix} \begin{matrix} (0-0,36) \\ (0,36-0,40) \\ (0,40-0,44) \\ (0,44-0,60) \\ (0,60-1,12) \end{matrix}$$

5. DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA

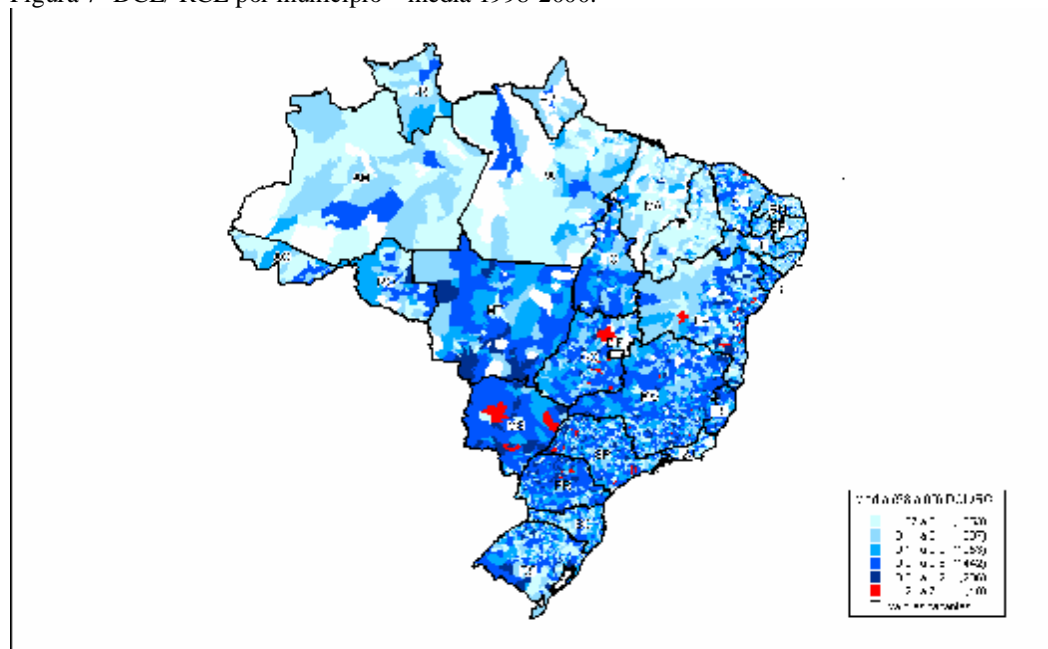
Esta seção analisa o desempenho dos municípios brasileiros no tocante ao indicador “dívida consolidada líquida dividida pela receita corrente líquida” denominado doravante pela sigla DCL/RCL. Esta variável é constituída da seguinte forma¹⁵:

- a) Para os anos de 1998 a 2001, calculou-se, a partir de dados do Balanço Patrimonial, a dívida consolidada, definida pela soma dos seguintes itens: Operações de Crédito Internas e Externas (Obrigações em Circulação), Operações de Crédito Internas e Externas (Exigível a Longo Prazo) e Obrigações a Pagar (Exigível a Longo Prazo). Para se chegar à dívida consolidada líquida, da dívida consolidada acrescentaram-se os Restos a Pagar Não Processados (Passivo Financeiro) e subtraíram-se os seguintes itens: Disponível e Créditos (Ativo Financeiro); e Empréstimos e Financiamentos (Ativo Não Financeiro);
- b) Para os anos de 2002 em diante, há um diferencial: no conceito de dívida consolidada, acrescentamos o item Precatórios (Obrigações em Circulação).

Apesar de a Resolução nº 20 do Senado Federal ter estabelecido o mês de maio de 2005 como data limite para todos os municípios se adaptarem aos novos limites de endividamento, julgamos conveniente analisar o indicador de dívida em toda a extensão da série por ser este de extrema importância na avaliação das finanças públicas dos municípios. Para o objetivo de avaliar os municípios à luz do parâmetro dado pela Lei ($DCL/RCL \leq 1,2$), apresenta-se abaixo a distribuição espacial da média do indicador nos dois períodos em análise: antes e depois da LRF.

Na Figura 7, mostra-se a média do indicador DCL/RCL por município, no período de 1998 a 2000. Pode-se notar que, antes da elaboração da LRF, a relação média apresentava-se além do limite estipulado pela lei em apenas 0,76% dos municípios brasileiros. As regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste possuíam juntas 92,5% dos casos. As classes dos municípios com dívida negativa ou com DCL/RCL menor que 0,2 representavam aproximadamente 67% dos casos e participavam com 4,27% no endividamento agregado dos municípios (ver Tabela 1).

Figura 7 -DCL/ RCL por município – média 1998-2000.

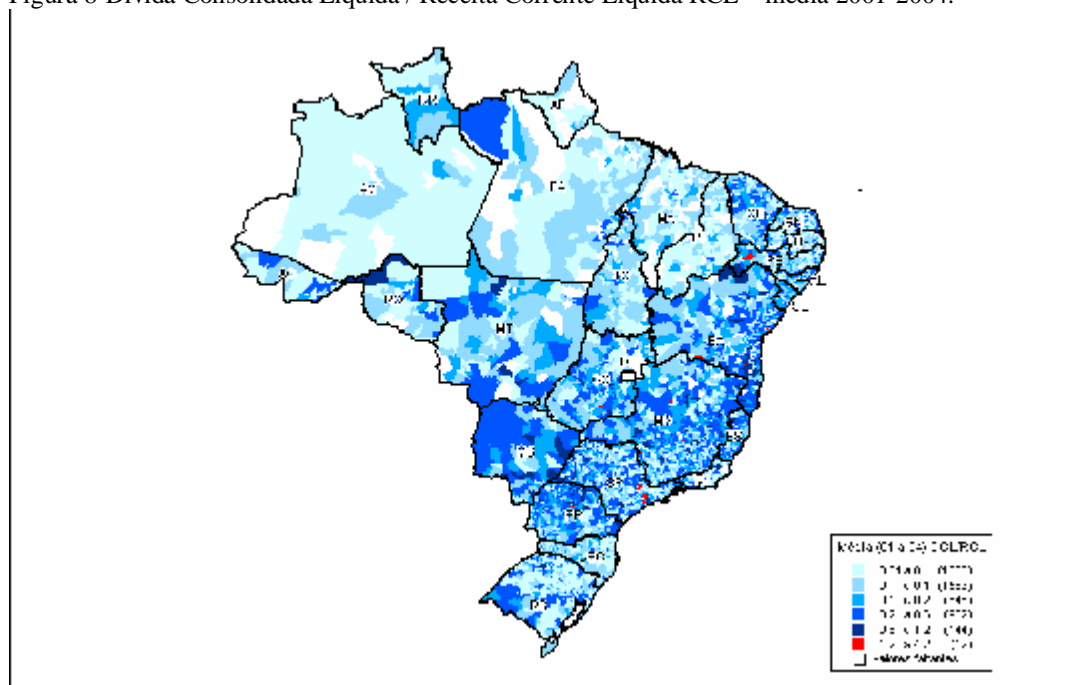


Elaboração: IPEA/DIRUR

¹⁵ De acordo com a resolução do Senado Federal nº 40 de 9 de abril de 2002.

Ao se analisar o período posterior à LRF, na Figura 8, referente às médias dos anos de 2001 a 2004, observamos que a parcela dos municípios com a relação DCL/RCL negativa (ou seja, credores) ou com uma relação de até 0,2 representava 78,57% dos municípios. A participação na média dívida consolidada líquida total que esses municípios juntos representam é de 1,63%, como pode ser visto na Tabela 2. Ou seja, apesar dessa classe englobar um número maior de municípios do que no período anterior, o valor agregado da dívida consolidada líquida desses municípios é significativamente pequeno. Quando analisamos a categoria que ultrapassa o limite da LRF observa-se que o número de municípios diminui de 40 para apenas 12. Porém, nota-se também que a participação desses municípios na dívida consolidada líquida do agregado dos municípios é ainda maior, demonstrando grande concentração da dívida e o peso do endividamento desses municípios na dívida consolidada da União, Estados e Municípios.

Figura 8-Dívida Consolidada Líquida / Receita Corrente Líquida RCL – média 2001-2004.



Elaboração: IPEA/DIRUR

A Tabela 2 ajuda a entender melhor as informações contidas nas figuras 5 e 6. Nota-se que a parcela de municípios com dívida negativa (ou seja, credores) ou com uma relação de dívida de até 0,2 era consideravelmente alta (67,03%). Portanto os limites de endividamento da LRF,na ocasião que foram fixados, estavam fora dos padrões da grande maioria dos municípios brasileiros. Ao se investigar o peso dos municípios com pouca ou nenhuma dívida no agregado dos municípios, nota-se a seguinte realidade: os municípios com relação DCL/RCL menor que 0,2 participavam na dívida consolidada líquida total com apenas 4,27%, enquanto que os municípios que ultrapassavam o teto da LRF já no primeiro período participavam com 48,57% do endividamento total. Antes da LRF, a maior parte dos municípios tinha endividamento muito baixo; entretanto, os poucos municípios sobre-endividados concentravam quase metade da dívida consolidada líquida total dos municípios.

Tabela 2- Quadro Resumo da Dívida Consolidada Líquida Agregada dos municípios.

DCL/RCL	Período 1 (1998-2000)		Período 2 (2001-2004)	
	Frequência Relativa (% sobre o n° total de	Participação média no endividamento total	Frequência Relativa (% sobre o n° total de	Participação média no endividamento total dos

	municípios)		municípios)	municípios
Menor que 0,2	67,03%	4,27%	78,57%	1,63%
Entre 0,2(inclusive) e 0,6	27,68%	24,77%	18,48%	17,59%
Entre 0,6(inclusive) e 1,2	4,53%	22,39%	2,78%	18,92%
Maior que 1,2	0,76%	48,57%	0,17%	61,85%

Fonte: STN (FINBRA).

Sugere-se que um futuro trabalho analise a sustentabilidade da dívida dos municípios que no período de 2001 a 2004 ultrapassavam o limite da LRF e também daqueles que estavam próximos desse limite. Os resultados do presente estudo parecem sugerir que a LRF não reduziu a concentração do endividamento municipal (talvez nem fosse este um de seus objetivos).

A variação da DCL agregada dos municípios, calculada a partir dos dados da Tabela 3, é de 44,05% no período de 1998 a 2004. Nesses anos, observamos que a dívida consolidada líquida de todos os municípios possui períodos de expansão e retração. A sua participação em relação ao PIB apresenta variação positiva de apenas 0,005 pontos percentuais.

Tabela 3- Dívida Consolidada Líquida Agregada dos Municípios.

Ano	R\$ constantes de 2004 (IPCA centrado)	Variação Percentual Anual	Participação da DCL de todos os municípios/PIB
1998	44.272.611.664,61	-	0,030
1999	50.753.346.051,68	14,64	0,034
2000	50.469.576.610,13	-0,56	0,032
2001	51.187.881.991,45	1,42	0,032
2002	59.682.453.240,15	16,59	0,036
2003	57.686.126.073,37	-3,34	0,035
2004	62.279.717.649,36	7,96	0,035

Fonte: STN/FINBRA e IBGE (SCN).

A Tabela 4 traz a evolução da Carga Tributária Bruta dos municípios no período de 1998 a 2004, medida pelo quociente entre receita tributária¹⁶ e o PIB. No período considerado, este indicador apresentou uma evolução positiva indicando, portanto, que os municípios, no seu conjunto, aumentaram significativamente sua arrecadação própria.

Tabela 4 - Evolução da Carga Tributária Bruta Municipal em Relação ao PIB.

Período	CTB(% PIB)
1998	1,49
1999	1,48
2000	1,39
2001	1,42
2002	1,51
2003	1,59

Fonte: IBGE/SCN Anual

Por sua vez, a média da Relação DCL/RCL dos municípios diminuiu no período de 1998 a 2004, conforme podemos observar na Tabela 5.

¹⁶ A receita tributária dos municípios é a soma da arrecadação com impostos, (IPTU, ITBI, ISS, outros), mais as taxas e contribuições de melhoria.

Tabela 5- Média da relação Dívida Consolidada Líquida/RCL de todos os municípios

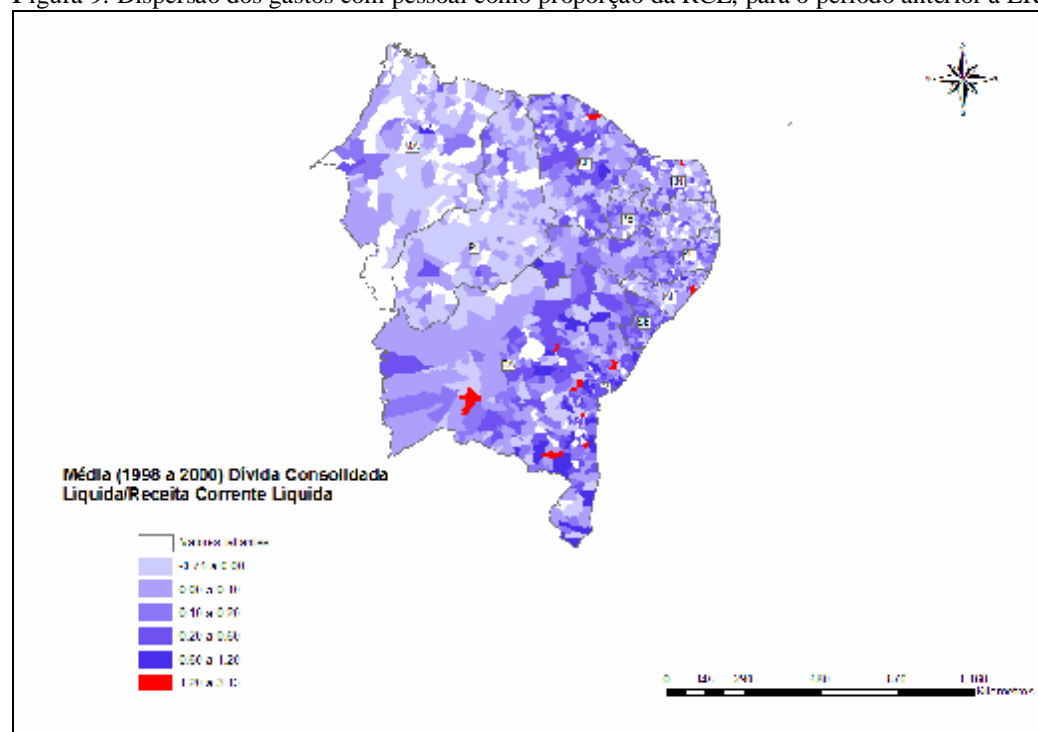
Ano	Média DCL/RCL
1998	0,21
1999	0,19
2000	0,15
2001	0,12
2002	0,09
2003	0,10
2004	0,08

Fonte: STN/FINBRA.

Como anteriormente exposto, o endividamento está cada vez mais concentrado em uma pequena parcela dos municípios (apenas 12) na qual podemos destacar o município de São Paulo, que participa com 49,76%, na dívida consolidada líquida agregada de todos os municípios. Algumas análises preliminares indicam que, diferentemente do indicador de despesa com pessoal dividido pela RCL, o indicador de dívida se destaca por sua concentração nos poucos municípios que superam o teto estipulado. Por esse motivo, não foi utilizada a metodologia da matriz ergódica. Os resultados deste indicador não mostram nenhum tipo de convergência na transição do primeiro para o segundo período, logo a matriz ergódica levaria a uma convergência pouco crível no longo prazo. Os resultados mostram com clareza a concentração do endividamento através da participação na dívida consolidada agregada dos 12 municípios que superaram o teto da Lei.

5.1- Análise regional: Especial Nordeste

Figura 9: Dispersão dos gastos com pessoal como proporção da RCL, para o período anterior à LRF.



Elaboração:

Elaboração: IPEA/DIRUR

A região Nordeste apresenta alguns estados com a relação DCL/RCL elevada e bem heterogênea entre os municípios da região. O estado da Bahia aparece neste período com

algumas regiões sobre-endividadadas, apresentando municípios que ultrapassaram o limite imposto pela Lei. Os estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Alagoas também apresentam municípios com a relação elevada, porém em menor proporção. O estado do Piauí apresenta a menor média da variável, aparecendo como credor. A maior média é apresentada pelos municípios baianos, que se endividaram em média em 22,78% da sua receita corrente líquida.

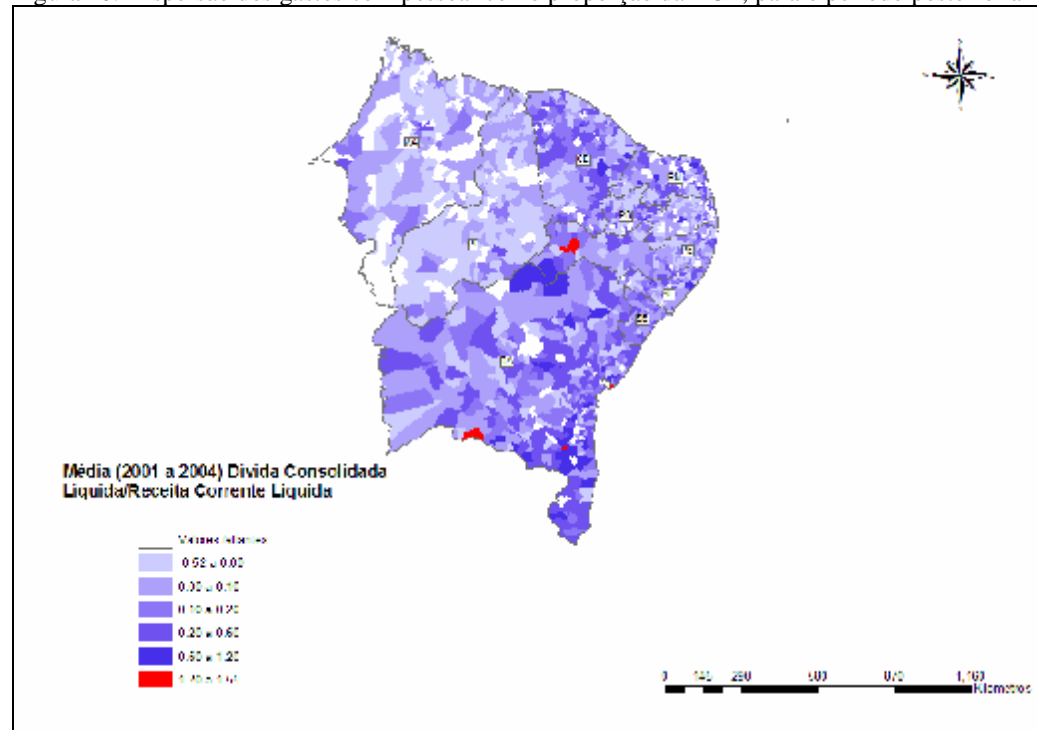
Tabela 7 – Estatísticas Descritivas dos Estados da Região Nordeste

ESTADO	Média (1998-2000)	Desvio-padrão (1998-2000)	Média (2001-2004)	Desvio-padrão (2001-2004)
MARANHAO	0,0088	0,1234	0,0146	0,0774
PIAUI	-0,0170	0,1086	-0,0366	0,1048
CEARA	0,1372	0,2188	0,1213	0,1640
RIO GRANDE DO NORTE	0,0484	0,1973	0,0945	0,1695
PARAIBA	0,0472	0,0945	0,0433	0,1328
PERNAMBUCO	0,1114	0,1495	0,0783	0,1641
ALAGOAS	0,0680	0,1991	0,1120	0,1814
SERGIPE	0,2028	0,1265	0,1204	0,1138
BAHIA	0,2278	0,3338	0,2161	0,2703
NORDESTE	0,1047	0,2302	0,0974	0,1992
BRASIL	0,1728	0,2901	0,0976	0,2198

Elaboração: IPEA/DIRUR

O comportamento da variável DCL/RCL nesta região não variou de forma expressiva entre um período e outro. A média desta relação no primeiro período foi de 10,47% e passou para 9,47%. Os estados do Maranhão, Rio Grande do norte e Alagoas foram os únicos que aumentaram a proporção de endividamento entre um período e outro, os demais contraíram sua dívida consolidada líquida em relação à receita corrente líquida.

Figura 10: Dispersão dos gastos com pessoal como proporção da RCL, para o período posterior à LRF.



Elaboração:

Elaboração: IPEA/DIRUR

Avaliando a Figura 10 é possível notar que as transformações na razão DCL/RCL entre um período e outro não foram significativas. Nota-se que os municípios que ultrapassaram o limite de 120%, em sua maioria, contraíram sua dívida. Apenas alguns municípios na Bahia e em Pernambuco continuam com endividamento elevado.

Tabela 8- Quadro Resumo da Dívida Consolidada Líquida Agregada dos municípios.

DCL/RCL	Período 1 (1998-2000)		Período 2 (2001-2004)	
	Frequência Relativa (% sobre o nº total de municípios)	Participação média no endividamento total dos municípios da Região	Frequência Relativa (% sobre o nº total de municípios)	Participação média no endividamento total dos municípios da Região
Menor que 0,2	80,88%	9,18%	81,44%	12,73%
Entre 0,2(inclusive)e 0,6	15,95%	56,10%	15,27%	33,18%
Entre 0,6(inclusive)e 1,2	2,48%	19,35%	3,04%	20,48%
Maior que 1,2	0,68%	15,37%	0,25%	33,62%

Elaboração: IPEA/DIRUR

A Tabela 8 indica a frequência de municípios em cada intervalo da razão DCL/RCL e a participação de cada frequência na dívida consolidada líquida nominal da região. No período anterior à LRF a maior concentração de municípios encontra-se na primeira classe, que corresponde a municípios com a proporção DCL/RCL inferior a 20%. Entretanto, os municípios que participavam com a maior parte da dívida consolidada líquida nominal da região encontram-se na classe da proporção equivalente ao intervalo de 20 a 60%. Apenas 0,68% dos municípios ultrapassaram o limite e estes participam com 15,37% do endividamento da região. No período seguinte a distribuição de municípios nas diferentes classes apresentou poucas variações. Nota-se que a participação no endividamento da região tornou-se menos concentrada, principalmente na segunda classe onde a concentração era maior no período anterior. Entretanto, a frequência de municípios da última classe, apesar de menor neste período, concentra uma parcela maior do endividamento nominal.

6. CONCLUSÃO

O artigo avaliou os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas finanças públicas municipais. O objetivo do trabalho foi avaliar a evolução dessas finanças à luz dos limites impostos pela Lei, fazendo a análise em dois períodos: antes (1998-2000) e depois da LRF (2001-2004). No decorrer do trabalho, verificou-se que a LRF definiu limite muito além dos padrões médios dos municípios. Levanta-se então a questão sobre os critérios de definição dos limites da Lei. Uma das hipóteses seria que esta se baseou em estudos teóricos e empíricos porém distantes da realidade dos municípios. A outra seria que a LRF teria como foco principal os municípios mais problemáticos, sobre-endividados e com gastos elevados, o que gerou limites distante da realidade da maioria que não era motivo de preocupação dos governantes. Como já mencionado na introdução do texto, a LRF incorporou o limite da Lei Camata¹⁷ para o limite de Gasto de Pessoal e o limite da Dívida Consolidada Líquida foi estabelecido pela Resolução nº40

¹⁷Lei Complementar n. 82 - mar./95 em 27 de março de 1995 alterada posteriormente pela lei complementar nº 96, de 31.5.1999 a qual disciplinou os limites da despesa com pessoal da União, Estados, municípios e DF.

do Senado Federal¹⁸. Para ambos os limites, não se sabe a sua fundamentação, mas a constatação é de que tais limites se distanciaram da média de endividamento e gastos com pessoal apresentada pelos municípios brasileiros antes e depois da implementação da lei. Conforme mencionado no texto é provável que o limite de gasto de pessoal adotado para os municípios teve por base a realidade dos estados e esta hipótese é corroborada pela média dos gastos estaduais no período que antecedeu a publicação da lei.

No primeiro indicador analisado, o qual é dado pelo quociente entre despesa de pessoal e receita corrente líquida, avaliamos que a lei, ao impor o limite de 60% da RCL, gerou uma convergência da variável despesa de pessoal/receita corrente líquida à classe imediatamente inferior ao limite de 60%. Este fato nos levou a questionar se a LRF está sendo, realmente, eficiente em controlar gastos excessivos dos municípios brasileiros. Após analisar os dados, percebe-se uma nítida convergência de gastos que, no caso brasileiro, pode não ser um fato muito positivo dado que os municípios apresentam-se muito heterogêneos, logo com diferentes níveis de gastos com pessoal. O teto de 60% , além de apresentar-se muito acima da média de gastos (42% aproximadamente) reduziu a despesa de poucos municípios que ultrapassavam este limite, mas caiu como um incentivo ao aumento dos gastos com pessoal sobre os municípios que gastavam muito pouco. Os dados sugerem um “efeito manada” após a implementação da LRF. Mais que isso, a matriz ergódica mostrou que a concentração de gastos se situa logo abaixo do limite imposto, o que reforça a hipótese de que houve um estímulo de gastos. Além disso, observamos que, sob o aspecto dos gastos, a LRF gerou impactos sobre poucos municípios, pois a média de gastos permaneceu inalterada. Neste contexto, um estudo relevante seria a análise do perfil dos municípios que apresentaram alterações de gastos após a promulgação da Lei. É fato que esta não surtiu efeito na grande maioria deles, no entanto, há que se saber se a lei afetou o perfil de gastos dos municípios em seu conjunto (por exemplo, incentivando gastos com investimentos).

O segundo indicador analisado, o quociente entre a dívida consolidada líquida e receita corrente líquida (DCL/RCL) nos levou a questionar o quão efetivo é o limite (1,2) da lei para cada município. Ou seja, a análise dos dados sugere que esse limite foi imposto pela lei não para alcançar a média dos municípios e sim para os municípios que no agregado representavam mais de 50% da Dívida Consolidada de todos os municípios. Observamos que, do período anterior à LRF para o período seguinte, houve uma concentração da dívida consolidada líquida dos municípios. Ou seja, o número de municípios que ultrapassavam o teto da LRF do primeiro para o segundo período diminuiu, porém a participação da dívida desses municípios aumentou em relação ao total da dívida dos municípios. Neste ponto, sugerimos uma análise da sustentabilidade da dívida dos municípios que ultrapassam o limite da LRF ou que estão muito próximos desse limite.

Mas ao se analisar o indicador DCL/RCL por município, observamos que este cai na média dos municípios. Ou seja, a LRF vem sendo eficiente ao diminuir a relação DCL/RCL da média dos municípios. Concluiu-se também que esta diminuição é consequência da maior arrecadação própria. O aumento da arrecadação pode estar refletindo um aspecto positivo: o aumento da arrecadação própria dos municípios na média. Mas a contrapartida é de se avaliar o quão eficiente é o indicador no controle do endividamento dos municípios uma vez que a relação

¹⁸ Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

DCL/RCL pode ser, no curto prazo, mantida constante através de um aumento de arrecadação própria, porém no longo prazo não é possível aumentar arrecadação continuamente.

REFERÊNCIAS

ANTON, H. E RORRES, C. ; *Álgebra linear com Aplicações*. 8ª edição. Porto Alegre: Bookman, 2001.

BRASIL.PRESIDENTE (1995-2002).*Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ªLegislatura*.Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo, 2002.

DOOB J.L. *Stochastic Process*; Jonh Wiley & Sons, Inc. 1953

MIRANDA, R.B; MAGALHÃES, J.C. *Dinâmica de Renda, Longevidade e Educação nos Municípios Brasileiros, TD nº 1098*. Brasília, IPEA, junho de 2005.

NASCIMENTO, E. R. e outros. Dois Anos de Responsabilidade Fiscal: Perspectivas para a Gestão Pública Brasileira. Consultado no dia 05/07/2006 em: http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001857.pdf

NASCIMENTO, E. R., DEBUS, I. Lei Complementar Nº 101/2000. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Tesouro Nacional. 2ª edição.

OLIVEIRA, W.; [Lei de Responsabilidade Fiscal, Margem de Expansão e o Processo Legislativo Federal](#). Brasília: ESAF, 2004. 80 p. Monografia premiada em 1º lugar no IX Prêmio Tesouro Nacional – 2004, Lei de Responsabilidade Fiscal - Tema Especial

ROCHA, F e GIUBERTI, A.C. ;[Consenso Político com Relação à Necessidade de Disciplina: um Estudo da Lei de Responsabilidade Fiscal](#). Brasília: ESAF, 2004. 42 p. Monografia premiada em 2º lugar no IX Prêmio Tesouro Nacional – 2004, Lei de Responsabilidade Fiscal - Tema Especial.

SIMON, C. P. E BLUME, L; *Matemática para Economistas*. Porto Alegre: Bookman, 2004.

ANEXOS

Despesa com Pessoal

Tabela A1-Quadro Resumo da Despesa Pessoal Agregada dos Municípios.

Despesa de Pessoal/RCL	Período 1 (1998-2000)		Período 2 (2001-2004)	
	% de Municípios sobre o nº total de municípios	Participação Média na despesa de Pessoal de todos os municípios	% de Municípios sobre o nº total de municípios	Participação Média na despesa de Pessoal de todos os municípios
Entre 0 e 0,36	0,25	0,21	0,20	0,08
Entre 0,36 (inclusive) e 0,40	0,16	0,12	0,18	0,14
Entre 0,40 e 0,44	0,17	0,22	0,22	0,27
Entre 0,44 e 0,60	0,38	0,40	0,39	0,50

Maior do que 0,60	0,04	0,05	0,01	0,02
--------------------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Fonte: STN/FINBRA.

Dívida Consolidada Líquida

Tabela A2- Número de municípios por faixas da relação DCL/RCL segundo regiões.

Região	1º Período (1998-2000)			
	menor que 0,2	entre 0,2(inclusive) e 0,6	entre 0,6(inclusive) e 1,2	maior ou igual a 1,2
Norte	309	66	6	0
Nordeste	1303	257	40	11
Sudeste	937	594	91	16
Sul	726	366	61	3
Centro Oeste	219	159	38	10
Total	3494	1442	236	40

Fonte: STN/FINBRA.

Tabela A3- Número de municípios por faixas da relação DCL/RCL segundo regiões.

Região	Período2 (2001-2004)			
	menor que 0,2	entre 0,2(inclusive) e 0,6	entre 0,6(inclusive) e 1,2	maior ou igual a 1,2
Norte	364	16	1	0
Nordeste	1312	246	49	4
Sudeste	1153	423	56	6
Sul	1267	184	23	1
Centro Oeste	317	93	15	1
Total	4413	962	144	12

Fonte: STN/FINBRA.