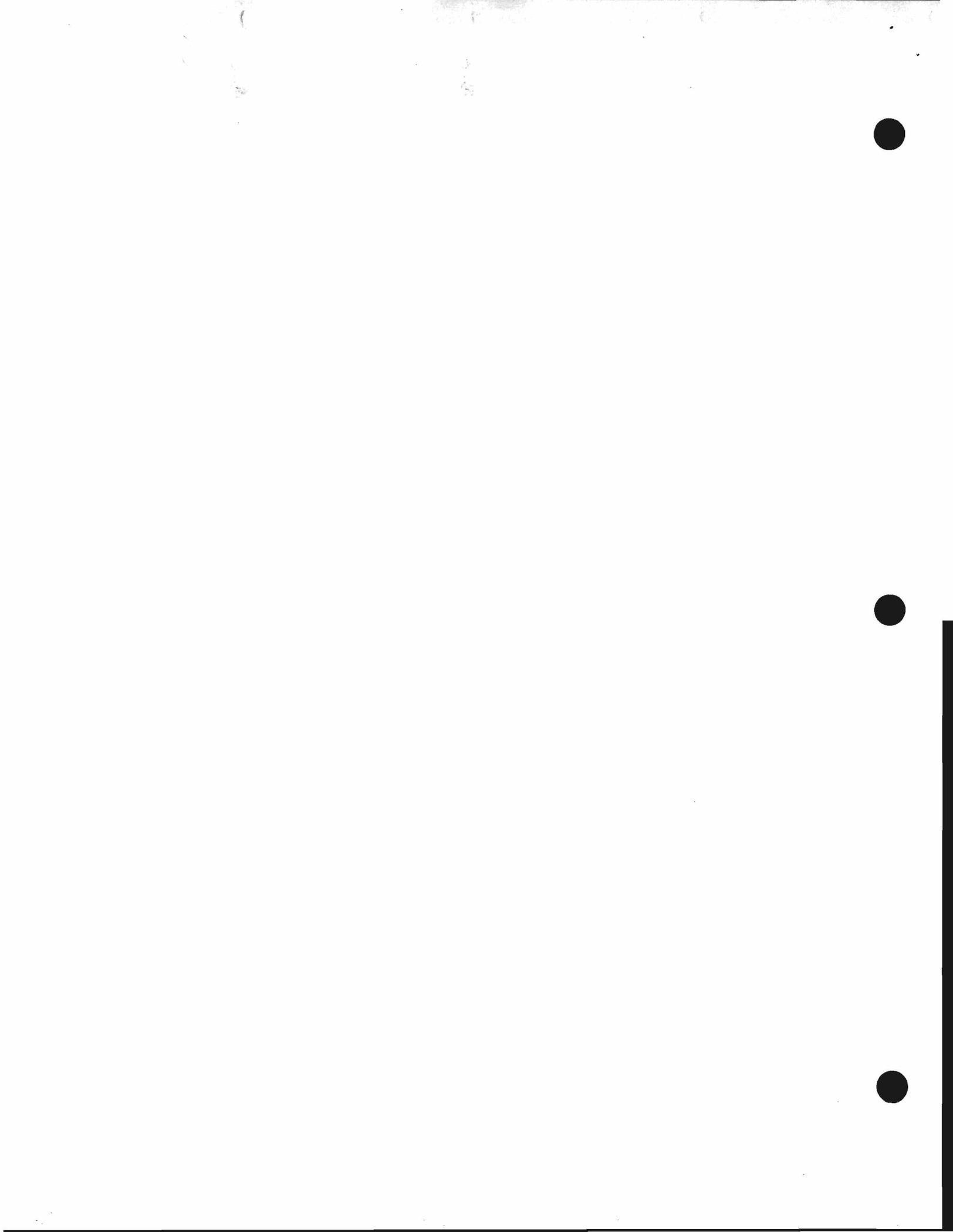


XV Seminário Regional de Política Fiscal

Sol Garson

Santiago do Chile
Janeiro/2003



Sumário

I. Introdução.....	3
II. O Planejamento do Gasto Público	4
III. Acompanhamento e Controle do Gasto Público.....	7
IV. Contas Públicas Estaduais e Municipais 2001 - Pontos de Atenção	8
Tabela I: Estrutura da Receita Corrente Líquida Estados e Municípios - 2001	12
Tabela II: Estrutura da Despesa Estados e Municípios - 2001	13
Tabela III: Demonstrativo das Despesas por Função Estados e Municípios - 2001	14
Tabela IV: Investimentos e Inversões Estrutura de Financiamento - 2001	15
Tabela V: Indicadores de Estrutura Financeira Estados e Municípios - 2001.....	16
Tabela VI: Indicadores de Gestão Fiscal Estados e Municípios - 2001.....	17
V. Conclusão.....	18
VI. Bibliografia.....	20



I. Introdução

A aprovação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF representou uma mudança de vulto no arcabouço jurídico-institucional das finanças públicas brasileiras. A definição de regras claras para a administração de recursos públicos e o estabelecimento de sanções para posturas perversas, em lei específica foi acompanhada pela criação de instrumentos que garantissem a transparência das contas e permitissem o controle e a fiscalização da aplicação das novas normas (e das anteriores, nem sempre obedecidas).

A ampla divulgação junto à opinião pública das diretrizes da LRF e a disseminação de seu conteúdo junto aos técnicos de estados, municípios e de órgãos de controle - Tribunais de Contas, em particular, estimulam a adesão à nova cultura. Avaliações das contas públicas de 2000 e de 2001 creditam à Lei a melhora de vários indicadores de gestão fiscal - resultados fiscais (primário e nominal), gastos de pessoal em relação à receita, relação dívida/receita, entre outros. Embora seja claro que uma nova mentalidade começa a se instalar, é certo que outros fatores também contribuíram para esta melhora. A sustentação de bons resultados num prazo mais longo requer que os novos conceitos se integrem a uma cultura de planejamento do gasto público.

Analisando as experiências de elaboração e execução orçamentária do governo federal no período 1990-2, Eduardo Guardia (Guardia, 1992, 298) demonstra que reformulações institucionais profundas no processo orçamentário, como as que ocorreram a partir de 1985 e culminaram com a Constituição Federal de 1988, não conseguiram *"resgatar o papel do orçamento público enquanto instrumento de planejamento, controle e definição de prioridades para a administração pública federal"*.

Conforme o autor:

"Não obstante sua relevância, os aspectos formais do sistema de planejamento e orçamento tornam-se impotentes não só ante as práticas de gestão orçamentária, mas, sobretudo, ante o contexto em que é realizada a atividade de planejamento e orçamento. Dessa forma, os ganhos associados ao novo processo orçamentário, em especial quanto à ampliação dos poderes do Legislativo e ao aumento da transparência das contas do governo federal, são obscurecidos tanto pelas deficiências ainda presentes no processo de elaboração do orçamento, quanto, principalmente, pela desfiguração da lei orçamentária ao longo de sua execução".

Conquanto a LRF apresente regras bastante claras quanto à elaboração e acompanhamento do orçamento, há que garantir as condições técnicas e políticas para a prática da gestão fiscal

responsável. Inclui-se, num contexto favorável, a estabilidade econômica, que desempenha papel fundamental.

Este documento levanta algumas questões que convém ter presentes para que se mantenham fortes os pilares sobre os quais se assenta a LRF: planejamento, transparência, controle e responsabilização. Após esta introdução, apresentam-se as mudanças recentes em relação ao processo de planejamento do gasto público e discute-se até que ponto estão assimiladas pelos estados e municípios brasileiros. Em seguida, mostra-se como, para atender as exigências de transparência e de controle (acompanhamento de limites de gastos, por exemplo), reformulou-se a própria forma de elaboração do orçamento e criaram-se relatórios de prestação de contas, que apresentam os dados da execução orçamentária e os indicadores da gestão fiscal. A questão a avaliar é até que ponto esta enorme massa de informações de fato vem sendo utilizada por seus próprios produtores para acompanhar sua performance e proceder a correções, quando necessário. A quarta seção destaca alguns aspectos das contas consolidadas de estados e municípios relativas ao exercício de 2001, evidenciando pontos fortes e dificuldades que estarão presentes na continuidade do processo de melhoria das contas públicas. Conclui-se, elencando prioridades para dar continuidade ao processo de implantação de uma efetiva cultura de responsabilidade fiscal, essencial à sustentação do equilíbrio fiscal.

II. O Planejamento do Gasto Público

O planejamento das ações do setor público no Brasil foi prejudicado, entre outros fatores, pelo processo inflacionário que se desenvolveu na década de 80 e até a implantação do Plano Real, em 1994.

Sob um ambiente inflacionário, o controle das contas públicas passou a ser feito “na boca do caixa”, eliminando a garantia de recursos necessária à implantação de projetos. Além disto, o processo inflacionário desencorajava qualquer tentativa de avaliação do custo das ações e de acompanhamento de sua implantação. A ausência de instrumentos que permitissem retirar o véu inflacionário dos registros contábeis completa o quadro de adversidades. De fato, o recrudescimento do processo inflacionário não foi acompanhado de modificações das normas contábeis definidas pela Lei nº 4320, de 1964, ainda em vigor (lembre-se que o setor privado procedeu a sucessivas revisões na forma de registro contábil, chegando à correção integral de balanços). A situação se revelou particularmente danosa à implantação de projetos que, requerendo elevado montante de investimentos, exigem uma estrutura de financiamento bem definida, com garantia de aporte de recursos ao longo de sua implantação.

Mudanças de ordem econômica e institucional, no entanto, contribuíram para reverter aspectos deste quadro eliminando alguns dos entraves ao processo de planejamento

A estabilização econômica e a crença de que não haja reversão substantiva na trajetória da taxa de inflação conferem maior clareza às rubricas orçamentárias, permitindo acompanhar a execução do gasto e elaborar estimativas de custo e de retorno de investimentos com mais segurança.

No campo institucional, a sistemática de elaboração e acompanhamento dos orçamentos públicos passou por uma série de mudanças, com o objetivo de tornar o orçamento um efetivo instrumento do planejamento¹. Em outubro de 1998, o Decreto nº 2829 estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual 2000-2003 e dos orçamentos da União a partir do exercício financeiro de 2000. As ações devem ser organizadas em programas, segundo uma orientação estratégica definida para o período do Plano. Cada programa terá um gerente, comprometido com seus resultados. O sistema de avaliação compreende a definição de indicadores para acompanhar os programas e de metas para as ações que os compõem. A medida, até pela forma jurídica em que é apresentada, obriga apenas a União. Estados e municípios ficam na dependência de lei complementar ao parágrafo 9º do Art.165 da Constituição Federal, que disporá sobre a elaboração e a organização do PPA, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, bem como seus respectivos exercícios financeiros, vigência e prazos. Projeto de Lei do Senado sobre a matéria tramita desde 1999 (PLS 00106/99).

Embora sem a abrangência da matéria a ser tratada pela lei complementar, a Portaria nº 117, de novembro de 1998, do então Ministério do Planejamento e Orçamento, trouxe importante mudança, ao dispor sobre sistemática de identificação das ações de governo nas leis orçamentárias e nos balanços. Pela Portaria, cada unidade da federação passou a definir seus programas e as ações que os compõem, de forma a refletir as prioridades específicas da comunidade que atende. Até então, as ações de todos os entes da federação tinham que ser enquadradas numa tabela de programas e sub-programas definida nacionalmente. A Portaria nº 42, de abril de 1999, determinou que a nova sistemática seria utilizada pelos municípios apenas a partir do exercício financeiro de 2002, mantida sua aplicação, já no exercício de 2000, para a União, estados e Distrito Federal.

Estes aperfeiçoamentos estendiam, às demais unidades da federação, a possibilidade de adotar práticas que vinham sendo desenvolvidas pela União a partir de um processo deliberado de mudança da metodologia de planejamento. A disponibilidade deste novo instrumental, no entanto, não necessariamente implicou em que estados e municípios aperfeiçoassem sua sistemática de planejamento. De fato, até a entrada em vigência da LRF, raros eram os municípios que elaboravam o PPA, apesar da obrigação já constar da Constituição federal de 1988, conforme visto acima.

¹ O sistema de planejamento público havia sido profundamente modificado pela Constituição Federal de 1988. Criou-se, então, o Plano Plurianual - PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. O PPA tem, atualmente, vigência de 4 anos, iniciando-se no 2º ano de cada mandato e concluindo no primeiro mandato da administração subsequente. O PPA dispõe sobre as despesas de capital e as delas decorrentes e sobre as relativas aos programas de duração continuada. A LDO compreende as metas e prioridades de administração e orienta a elaboração do projeto da Lei Orçamentária Anual - LOA.

Um dos grandes méritos da LRF, no que respeita à questão do planejamento, foi evidenciar a integração das peças orçamentárias - Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), e comprometer a execução orçamentária e financeira ao que foi planejado: ações de que resultem compromissos de gastos de longa duração podem ser, na prática, inviabilizadas, caso não tenham sido previstas no PPA.

No conjunto, as disposições da Portaria nº 42 e as exigências da LRF acabaram por exigir um maior cuidado na elaboração das peças orçamentárias. Os municípios passaram, a partir de 2002, a elaborar o PPA para um período de 4 anos (o segundo ano de cada administração até o primeiro da seguinte), onde definem os programas e ações que nortearão a alocação dos recursos do orçamento de cada ano do período.

O planejamento do gasto público passa a contar, assim, com uma sistemática que evidencia a estrutura de seu financiamento num período mais longo, permitindo maior controle social sobre o gasto público. A questão é que estas práticas, de uso ainda relativamente recente pela União, não são familiares e muito menos assimiladas por vários estados e pela imensa maioria dos municípios brasileiros. A consistência entre o PPA, a LDO e a LOA de cada ano é ainda fraca.

No caso da União, onde o aperfeiçoamento técnico avançou mais, destacam-se dificuldades relativas à avaliação dos programas. De acordo com relatório de avaliação do PPA 2000/03, elaborado em 2001 (site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), *"é importante observar que o conceito de resultados é ainda difuso, sendo freqüente a confusão entre o cumprimento de metas físicas e a obtenção de resultados na sociedade, mensuráveis por meio de indicadores"*. No PPA federal, 330 programas são avaliados com o uso de 664 indicadores. Destes, 261 tiveram seu índice atualizado em 2001, permitindo aferir resultados em 144 destes programas (43% deste total).

No caso do PPA de estados e municípios, o desafio está em tornar o processo de sua elaboração/reavaliação periódica um momento de reflexão e discussão de prioridades de ação dos governos, dadas as restrições financeiras e institucionais de cada ente de federação. As exigências de acompanhamento do planejado/orçado e as correções dos desvios verificados poderão alimentar esta discussão. O foco na elaboração do PPA decorre de que é ali que se definem os objetivos e a população-alvo dos programas de governo, que devem se desdobrar em ações integradas, cada uma com suas metas específicas. Sem clareza sobre estes elementos, não há como estabelecer metas, muito menos definir indicadores para avaliar as políticas públicas. Afinal, avaliar o que? Para agir em benefício de quem? Ao estabelecer um conteúdo e forma de apresentação dos orçamentos comum a todos os entes da federação, a legislação federal (Lei nº 4320/64 e disposições complementares) permitiu tornar estas peças comparáveis e passíveis de avaliação. A definição de regras básicas para a elaboração do PPA para estados e municípios, no âmbito de legislação federal, poderá facilitar essas tarefas.

Normas complementares poderão detalhar a metodologia a ser utilizada, que poderá seguir o caminho já trilhado pelo governo federal, com as adaptações requeridas (*Garson et alli, 2001*).

Uma dificuldade que se coloca para estados e municípios, principalmente para estes, é a dificuldade de dispor de pesquisas de institutos oficiais que permitam construir indicadores para avaliar a eficácia de programas desenvolvidos. Não há dúvida que num país com as dimensões e diversidade de problemas como o Brasil, muitos serão os casos em que a coleta de informações para aferição dos indicadores será feita pela administração interessada em avaliar a performance de seus programas. Isto requer, sem dúvida, um esforço de gerar registros administrativos consistentes. Não há, no entanto, que superestimar a tarefa. Poucas informações com um mínimo de consistência serão melhores que sua ausência. Um primeiro passo para avaliar os programas desenvolvidos é apurar os registros para que se possa, ao menos, acompanhar o grau de cobertura da população alvo.

III. Acompanhamento e Controle do Gasto Público

As normas da LRF relativas à transparência e controle das contas públicas, e de responsabilização, quando couber, estão intimamente ligadas. Ainda na fase de elaboração, os projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA deverão ser discutidos em audiências públicas. As informações quanto ao que foi planejado e como o gasto está sendo executado são objeto de dois conjuntos de relatórios, a serem preenchidos a cada 2 meses - Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO, ou a cada 4 meses - Relatório de Gestão Fiscal - RGF (os municípios abaixo de 50 000 habitantes têm prazos maiores). O primeiro conjunto permite o acompanhamento de receitas e despesas, incluindo as previdenciárias, além da apuração do resultado nominal e primário. O segundo conjunto diz respeito, principalmente, ao atendimento dos limites impostos para variáveis estratégicas para o equilíbrio fiscal: despesa de pessoal, estoque e fluxos de dívida. Estes relatórios compõem a base de informações dos órgãos de controle - Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas - e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público. A forma de apresentação das informações exigiu considerável esforço do Ministério da Fazenda e de Tribunais de Contas, o que trouxe um ganho em termos de padronização de conceitos sobre a contabilização e registro de contas públicas. Estes Tribunais se responsabilizaram pela instrução de seus jurisdicionados para preenchimento de informações.

Passada esta primeira fase, de definição do conteúdo e forma de prestação de informações, cabe avaliar se as mesmas vêm tendo um processamento apenas burocrático, ou se serão utilizadas para a gerência das ações de governo. Um passo importante é fazer que os administradores percebam esta considerável massa de informações, permanentemente

atualizada, não como uma mera exigência da LRF, mas como um instrumento gerencial para auxiliá-los no cumprimento do objetivo maior da própria Lei - o equilíbrio fiscal.

No que diz respeito à transparência, há ainda trabalho a desenvolver de forma a que as informações possam, de fato, ser compreendidas pelo público não especializado. Disponibilizar informações em linguagem mais acessível será importante, inclusive, para que os titulares de cargos eletivos-governadores, prefeitos, parlamentares em geral, possam acompanhar as contas.

Por fim no que diz respeito à transparência e ao controle, preocupa, no geral, a posição dos Legislativos estaduais e municipais. Apesar da importância acrescida do Legislativo como órgão de controle, assessorado pelos Tribunais de Contas, não se registrou mobilização significativa em busca de conhecimento das novas regras. Quanto à participação cidadã, um papel de destaque cabe aos conselhos setoriais na área da saúde, educação, entre outras.

IV. Contas Públicas Estaduais e Municipais 2001 - Pontos de Atenção

A avaliação das contas de estados e municípios em 2001, primeiro exercício integral de vigência da lei, é de melhoria da performance geral. Muitos analistas atribuem às novas regras grande parte da melhora. Nossa opinião é de que a própria lei é resultado de um conjunto de mudanças na direção do equilíbrio fiscal. O conhecimento da estrutura das contas é fundamental para detectar suas fragilidades e definir uma agenda de trabalho que garanta sustentação ao equilíbrio alcançado.

A análise da situação fiscal toma por base as informações encaminhadas aos órgãos de controle, inclusive ao órgão central de contabilidade da União. Estas informações apresentam, de forma consolidada, as contas de todos os órgãos da Administração Direta de todos os Poderes e as entidades da Administração indireta (Autarquias, Fundações, Fundos Especiais, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista), dependentes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, inclusive sob a forma de subvenções para pagamento de pessoal e de custeio, ou de auxílios para despesas de capital, excluídas, neste caso, aquelas lucrativas que recebam recursos de capital.

As contas previdenciárias apresentam-se destacadas. No entanto, face ao elevado grau de vinculação de receitas dos orçamentos públicos, podem ocorrer situações globalmente superavitárias que, no entanto, ocultam déficits localizados. Como o gasto de recursos vinculados se dá a partir da garantia de sua disponibilidade, o déficit, se houver, será de recursos do Tesouro.

Entre os instrumentos criados pela Lei para garantir o equilíbrio permanente das contas está o estabelecimento de limites para variáveis consideradas estratégicas: despesas de pessoal, estoque da dívida, fluxo de receitas de operações de crédito. Estes limites são estabelecidos como percentuais da Receita Corrente Líquida - RCL, que corresponde, basicamente, ao somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais e outras (inclusive decorrente de atividade econômica) e das transferências correntes, deduzidas as transferências por determinação constitucional e legal e as relativas a obrigações previdenciárias com os servidores.

Ocorre que cerca de 15% da RCL compõe-se de parcelas não asseguradas - transferências voluntárias e outras transferências, receitas de aplicações financeiras, que variam em função de taxa de juros e do tipo de gestão². além de recursos de convênios. As transferências do Sistema Único de Saúde - SUS, embora estáveis, apresentam sérias restrições a sua utilização em gastos de pessoal. Um elevado montante de receitas do SUS estará associado a intensa prestação de serviços, que exigirá, além dos gastos de custeio financiados pelo SUS, despesas de pessoal. Estas, no entanto, serão financiadas basicamente com receitas do Tesouro, estreitando a disponibilidade de recursos para áreas cujo financiamento depende exclusivamente dessas receitas.

É bem verdade que, ao fixar o limite de despesa de pessoal em relação à RCL em 60% para estados e municípios, a LRF definiu um sub-limite, de 54%, a partir do qual deve-se tomar medidas que evitem expansão dos gastos. Definiu, além disto, prazos para retorno aos limites e remeteu à Constituição Federal as medidas de corte de gastos. Este conjunto de determinações tem o mérito, além da orientação de uma trajetória de ajuste, de desonerar o agente político por atitudes que contrariam interesses de alguns grupos sociais, basicamente o funcionalismo. De toda forma, as despesas de pessoal constituem um permanente foco de tensões para o controle fiscal, pelo crescimento de benefícios, que adiciona uma componente de crescimento vegetativo não desprezível e pela ação de corporações fortes, às quais são particularmente sensíveis os Legislativos locais. Acresce a isto o fato de que os controles sobre a folha de pessoal são ainda bastante deficientes. Sistemas inadequados impedem a alocação do gasto de pessoal aos programas e, portanto, a avaliação do custo das políticas públicas. A extensão do apoio creditício à construção de sistemas de controle de pessoal, nos termos do PMAT (BNDES), é extremamente oportuna.

Outro ponto de atenção é o alto grau de vinculação de receitas: 25% da receita de impostos e da quase totalidade das transferências constitucionais para a educação e 12%, no caso dos estados e 15%, no caso dos municípios, para a Saúde (a serem alcançados até 2004). Além disto, o estabelecimento de um teto para as despesas com o Legislativo municipal (excluído os gastos com inativos), através da Emenda Constitucional nº 25/2000 - de 5 a 8%

² Administradores que optam pelo chamado ciclo político, acumulam recursos nos anos iniciais e gastam no final. As elevadas taxas de juros permitem que os recursos se multipliquem, muitas vezes às custas da descontinuidade da prestação de serviços.

das receitas, inversamente proporcional à população - acrescenta nova rigidez, dado que o hábito tem sido exigir que o Executivo repasse, ao Legislativo, o teto constitucional. Num primeiro momento, cabe dizer, a nova regra provavelmente terá contribuído para a redução destes gastos entre 2000 e 2001 (em 15% reais).

A seguir, apresentam-se dados consolidados relativos ao exercício fiscal de 2001 de estados e municípios. Compara-se a estrutura de receitas e despesas e extraem-se indicadores de estrutura e de gestão fiscal. A metodologia utilizada (Garson, 2000) foi desenvolvida para que estados e municípios possam acompanhar a execução de seu orçamento a partir dos dados gerados para as prestações de contas exigidas pela LRF. Por isso os indicadores podem apresentar diferenças em relação aos estabelecidos pela LRF.

Os cálculos para os estados tomam por base as informações contidas na Portaria nº 301, de 27/06/2002, do Ministério da Fazenda/STN, que divulgou a consolidação nacional, por esfera de governo, dos entes da Federação, relativa ao exercício fiscal encerrado em 31/12/2001. A única dificuldade que se colocou foi com relação ao Fundef, que não apresenta discriminado o montante total recebido pelos estados. Além disso, não há discriminação das parcelas de transferências dos estados aos municípios, que foram estimadas.

No caso dos municípios, os dados encontram-se disponibilizados no site do Ministério da Fazenda/STN. Estão representados 4.884 municípios, correspondendo a 90% do total de cidades, cuja população, em 2000, era de 170 milhões. As tabulações destes foram feitas por técnicos do BNDES (BNDES, 2002). Também neste caso, novos cálculos e ajustes foram feitos. Como as informações cobrem todos os estados, mas apenas parte dos municípios, os montantes de transferências dos estados para os municípios poderão ser diferentes das receitas municipais a este título.

O objetivo é traçar um retrato da atual situação fiscal de estados e municípios, comparando a estrutura de sua receita e o grau de comprometimento desta com despesas permanentes.

A Tabela I, relativa à Receita Corrente Líquida, apresenta suas componentes. Fica claro o maior grau de autonomia dos estados, dado o porte da receita do ICMS, o maior imposto da federação.

Parte da receita do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS e do Fundo de Participação dos Estados - FPE e da transferência de parcela da receita do Imposto sobre Produtos Industrializados, da União, aos estados exportadores - 15% da receita - é destacada para a formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - Fundef. Da mesma forma, os municípios contribuem para a formação do Fundo com 15% de sua receita do Fundo de Participação dos Municípios - FPM. A repartição do montante arrecadado pelo Fundo é feita na proporção das matrículas no ensino fundamental. A União

realiza um repasse adicional aos entes da federação, de forma a garantir um piso nacional de gasto por aluno.

Em 2001, estima-se que, ao fim deste processo, os estados tenham recuperado cerca de R\$ 10,5 Bi das receitas destinadas ao Fundef, cabendo aos municípios cerca de R\$ 9.0 Bi, correspondente a sua contribuição, ao montante liquidamente repassado pelos estados e à complementação da União.

O montante global das transferências constitucionais dos estados aos municípios é praticamente compensado por transferências da União. Os municípios de maior porte são beneficiados por maiores transferências de ICMS, já que 75% destas é distribuída em função do valor adicionado no município. Os demais 25% são rateados segundo lei estadual e têm, em geral, caráter redistributivo, da mesma forma que o FPM.

**Tabela I: Estrutura da Receita Corrente Líquida
Estados e Municípios - 2001**

DESCRIÇÃO	R\$ Bilhões			
	Estado		Município	
	Valor	%	Valor	%
Receita Corrente Líquida (A = B + C+ D+ E+ F+ G+ H)	130,1	100,0	84,0	100,0
<i>Receitas Tributárias Próprias (B=B1+B2+B3+B4+B5+B6)</i>	101,8	78,3	15,9	18,9
Imp.Sobre Circ.Merc. e Serv.Transp.Com. - ICMS (B1)	92,1	70,8	-	-
Imp.Sobre Prop.Veículos Automotores - IPVA (B2)	6,2	4,8	-	-
Imp.Sobre a Prop.Pred.e Territorial Urbana - IPTU (B3)	-	-	5,5	6,5
Imp.Sobre Serviços - ISS (B4)	-	-	6,9	8,2
Imp.Sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI (B5)	-	-	1,2	1,4
Outras (B6)	3,5	2,7	2,3	2,7
<i>Transferências Constitucionais Líquidas (C = C1 - C2)</i>	3,3	2,5	48,4	57,6
Transferências Recebidas C1=C11+C12+C13+C14+C15+C16+C17+C18)	30,3	23,3	48,4	57,6
Fundo de Participação dos Estados - FPE (C11)	16,1	12,4	-	-
Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF (C12)	4,4	3,4	1,6	1,9
Cota-Parte do Salário Educação (C13)	2,0	1,5	0,4	0,5
Fundo Manut. e Desenv.Ensino Fund.e Val.Magistério - Fundef (C14)	2,7	2,1	6,9	8,2
Fundo de Participação dos Municípios (C15)	-	-	15,1	18,0
Cota-Parte do Imp.Sobre Circ.Merc. e Serv.Transp.Com. - ICMS (C16)	-	-	20,4	24,3
Cota-Parte do Imp.Sobre Prop.Veículos Automotores - IPVA (C17)	-	-	2,9	3,5
Outras (C18)	5,1	3,9	1,1	1,3
Transferências Concedidas (C2 = C21+C22+C23)	27,0	20,8	-	-
Imp.Sobre Circ.de Merc.Serviços - ICMS (C21)	20,4	15,7	-	-
Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores - IPVA (C22)	3,1	2,4	-	-
Outras (C23)	3,5	2,7	-	-
<i>Receita da Dívida Ativa (D)</i>	0,8	0,6	1,6	1,9
<i>Recursos do SUS (E)</i>	1,9	1,5	5,6	6,7
<i>Transferências Voluntárias (F)</i>	3,6	2,8	2,0	2,4
<i>Outras Transferências Correntes (G)</i>	2,2	1,7	2,6	3,1
<i>Outras Receitas Correntes Líquidas (H = H1+H2-H3-H4)</i>	16,5	12,7	7,9	9,4
Receitas de Aplicações Financeiras (H1)	3,6	2,8	1,4	1,7
Demais Receitas Correntes (H2)	17,4	13,4	7,6	9,0
Receitas Previdenciárias Vinculadas ao pgto. de Inativos (H3)	4,5	3,5	1,0	1,2
Outras Deduções (H4)	0,0	0,0	0,1	0,1

Fonte: Ministério da Fazenda/STN

A Tabela II detalha a despesa corrente líquida, obtida deduzindo, da despesa total dos estados, as transferências aos municípios e, no caso de estados e municípios, computando a despesa líquida com inativos, excluída da parcela financiada por contribuições previdenciárias. A estrutura de gastos da despesa líquida reflete mais claramente as prioridades dos entes federados.

Fica evidente o maior comprometimento dos municípios com despesas permanentes - pessoal e custeio, que representam 86,2% do total. Importante observar que os estados apresentam

um gasto de pessoal superior em função, basicamente, de compromissos previdenciários. Outra diferença substancial diz respeito ao serviço da dívida: 10,2% das despesas dos estados e apenas 3,1% para os municípios (extremamente concentrado em algumas capitais). Assim, o peso de decisões passadas exige um esforço adicional dos administradores estaduais, por reduzir recursos disponíveis para o atendimento de demandas presentes. Além disto, situações de desequilíbrio fiscal nos estados se tornam mais difíceis de corrigir, dados os compromissos apontados.

A participação dos investimentos foi maior nos estados, porém financiada parcialmente com déficit orçamentário.

**Tabela II: Estrutura da Despesa
Estados e Municípios - 2001**

RUBRICA	R\$ Bilhões			
	Estados		Municípios	
	Valor	%	Valor	%
DESPESA TOTAL LÍQUIDA (A = B + C)	139,6	100,0	82,8	100,0
<i>Despesa Corrente Líquida (B = B1 + B2 + B3)</i>	<i>117,0</i>	<i>83,8</i>	<i>73,1</i>	<i>88,3</i>
Pessoal (B1 = B11 + B12 + B13 + B14)	71,0	50,9	35,8	43,2
Ativo (B11)	47,7	34,2	27,0	32,6
Obrigações Patronais (B12)	3,0	2,1	3,9	4,7
Inativos e Pensionistas - custeados com recursos do Tesouro(B13)	19,4	13,9	3,3	4,0
Outras Despesas com Pessoal (B14)	0,9	0,6	1,6	1,9
Juros e Encargos da Dívida (B2)	9,0	6,4	1,7	2,1
Outras Despesas Correntes (B3 = B31 + B32)	37,0	26,5	35,6	43,0
<i>Despesa de Capital (C = C1 + C2 + C3)</i>	<i>22,6</i>	<i>16,2</i>	<i>9,7</i>	<i>11,7</i>
Investimentos/Inversões Financeiras (C1)	16,4	11,7	7,9	9,5
Amortização/Rolagem da Dívida (C2)	5,3	3,8	1,4	1,7
Outras Despesas de Capital (C3)	0,9	0,6	0,4	0,5

Fonte: Ministério da Fazenda/STN

A classificação das despesas por função, objeto da Tabela III, é informado por estados e municípios com base nos critérios da Portaria SOF nº 42/99(vide Nota 1 à Tabela). O montante relativo ao serviço da dívida foi reclassificado em encargos especiais.

A distribuição das despesas por função toma por base a despesa líquida. Não foi possível, no entanto, deduzir, das despesas com inativos, o montante relativo às contribuições dos servidores à previdência - R\$ 4,5 Bi nos estados e R\$ 982,4 milhões nos municípios, pois os gastos com inativos estão parcialmente alocados em outras funções, além de Previdência e Assistência. Isto é claro no caso dos estados, onde os gastos nesta função são inferiores às despesas com inativos e pensionistas. Em geral, os relativos a servidores das áreas de saúde e educação encontram-se nestas funções de origem, para efeito de demonstração dos limites constitucionais.

Independentemente de diferenças de classificação, fica claro o peso, nos estados, de funções específicas - judiciária e da maior responsabilidade com a segurança pública, que representam 16,9% do total, enquanto nos municípios a segurança representa apenas 0,5% do total.

Apesar dos gastos com saúde serem classificados junto com os de saneamento, pode-se supor que eles sejam mais significativos em municípios que nos estados, da mesma forma que os relativos a educação.

O maior peso de Habitação e Urbanismo reflete a responsabilidade dos municípios de ordenamento e preservação do espaço urbano. Os gastos com transporte, com peso similar, refletem ações diferenciadas: os municípios atuam mais na conservação de vias urbanas e os estados investem em vias inter-municipais e transporte de massa, com peso para sistemas metroviários.

**Tabela III: Demonstrativo das Despesas por Função
Estados e Municípios - 2001**

DESPESAS POR FUNÇÃO	RS Bilhão			
	ESTADOS		MUNICÍPIOS	
	Valor	%	Valor	%
DESPESA	144.120,0	100,0	83.900,4	100,0
Agricultura	2.048,9	1,4	835,3	1,0
Assistência e Previdência	15.297,6	10,6	7.745,1	9,2
Defesa Nacional e Segurança Pública	14.609,1	10,1	470,3	0,6
Encargos Especiais	14.330,0	9,9	3.100,0	3,7
Educação e Cultura	32.576,8	22,6	23.363,3	27,8
Habitação e Urbanismo	2.140,2	1,5	9.185,4	10,9
Indústria e Comércio	2.068,5	1,4	761,1	0,9
Judiciária	9.730,0	6,8	406,1	0,5
Legislativa	3.705,4	2,6	2.949,3	3,5
Planejamento	5.120,6	3,6	11.114,2	13,2
Saúde e Saneamento	16.482,3	11,4	18.474,3	22,0
Transporte	7.765,0	5,4	4.132,0	4,9
Outras	18.245,6	12,7	1.364,0	1,6

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC e COREM

Elaboração: Própria

Nota: 1) O detalhamento das funções reflete estágios de cumprimento da Portaria SOF nº 42, de 14.04.99 que prevê a unificação das funções e subfunções para a União, Estados e Distrito Federal, a partir do exercício financeiro de 2000 e para os Municípios a partir de 2002. Por isso, para fins de comparação, as informações da STN foram ajustadas.

2) Do total das despesas dos estados, foram excluídas as transferências aos municípios.

A Tabela IV apresenta a estrutura de financiamento de investimentos e inversões, deixando claro o contraste entre estados e municípios. Embora, como percentagem de despesa total líquida, os estados destinem maior parcela a investimentos que os municípios, parte é financiada pela formação de déficit. Outros 20% têm por fonte operações de crédito e alienação de bens. Já os municípios financiam-se basicamente a partir de superávit corrente

ou transferências de estados e da União (62% deste total). O superávit corrente dos municípios alcançou R\$ 10,8 Bi.

**Tabela IV: Investimentos e Inversões
Estrutura de Financiamento – 2001**

	Estados		Municípios	
	Valor	%	Valor	%
Investimentos e Inversões	16,4	100,0	7,9	100,0
Fontes de Recursos				
<i>Receitas de Capital</i>	6,2	37,8	2,4	30,4
Operações de Crédito	1,8	11,0	0,4	5,1
Alienação de Bens	1,5	9,1	0,1	1,3
Transferência de Capital	2,0	12,2	1,6	20,3
Outras Receitas de Capital	0,9	5,5	0,3	3,8
<i>Outras Fontes</i>	10,2	62,2	5,5	69,6
Superávit Corrente	6,9	42,1	5,5	69,6
Déficit Orçamentário	3,3	20,1	-	-

Fonte: Ministério da Fazenda/STN
Elaboração: Própria

A Tabela V, a seguir, apresenta indicadores de estrutura financeira que resumem as observações feitas. O primeiro indicador, IEF 1, avalia em que medida estão garantidas as receitas sobre as quais os entes federados assumem compromissos. O segundo, IEF 2, atesta o baixo grau de autonomia, como anteriormente comentado. Com relação aos estados, cabe comentar que, apesar de quase um quarto das receitas se originarem de transferências, sua maior capacidade de organização política reduz a possibilidade de que mudanças bruscas afetem seus ingressos. Com relação ao comprometimento da RCL, aferido por IEF 3 e IEF 4, destacam-se os estados, onde mais de 80,0% da RCL destinam-se a despesas de difícil compressão, dado que as despesas de pessoal têm considerável peso da componente previdenciária e a dívida resulta em grande parte de acordos de refinanciamento com a União, de prazo bastante longo (até 30 anos).

**Tabela V: Indicadores de Estrutura Financeira
Estados e Municípios – 2001**

Indicadores	Indicadores (%)	
	Estados	Municípios
IEF 1 = Receita Disponível/RCL	81,4	78,5
IEF 2 = Receita Própria/Receita Própria+Transf.Recebidas	77,2	26,6
IEF 3 = Despesa com Pessoal/Receita Disponível	67,0	54,3
IEF 4 = Serviço da Dívida/Receita Disponível	13,5	4,7

Fonte: Ministério da Fazenda/STN

Nota: Receita Disponível = TABELA I (B + C + D)

Receita Própria = TABELA I (B + D)

A Tabela VI apresenta a situação de estados e municípios com relação aos limites de gasto de pessoal e de endividamento. Seu cálculo segue, basicamente, o critério exigido pela LRF, com a limitação de se trabalhar com dados consolidados. De toda forma, refletem bem os resultados que têm sido apresentados nos relatórios de gestão fiscal.

A relação Despesas de Pessoal/ RCL - IGF 1 - cujo limite global é de 60%, apresenta sublimites, a saber:

Poderes e Órgãos	Estados	Municípios
Legislativo (inclusive Tribunais de Contas)	3,0%	6,0%
Judiciário	6,0%	-%
Executivo	49,0%	54,0%
Ministério Público	2,0%	-%
TOTAL	60,0%	60,0%

Fonte: Ministério da Fazenda/STN

Apesar dos dados estaduais indicarem que apenas 2 estão desenquadrados, mais da metade dos estados está muito próxima do limite.

O nível de endividamento dos estados também se aproxima do limite - 2 vezes a RCL. Para os municípios, ele é de 1,2 vezes, porém apenas 33 cidades ultrapassaram o limite (BNDES, 2002).

O problema com este indicador é que numerador e denominador podem caminhar de forma diferente, dado o indexador das dívidas renegociadas, IGP-DI, ser fortemente influenciado pela variação cambial, o que não necessariamente ocorre com as rubricas de que se origina a RCL.

**Tabela VI: Indicadores de Gestão Fiscal
Estados e Municípios – 2001**

Indicadores	Estados	Municípios
IGF 1 = Despesa de Pessoal Total/RCL (%)	54,6	42,7
IGF 2 = Dívida Consolidada Líquida/RCL	1,8	0,5

Fonte: Ministério da Fazenda/STN

V. Conclusão

Analisando os resultados fiscais de estados e municípios, Fabio Giambiagi (Giambiagi, 2002) observa que, no período 1994/97 houve uma gradativa piora de seus resultados fiscais, que passaram de um superávit, em porcentagem do PIB, de 0,77 em 1994 para um déficit de 0,72% em 1997, quando a situação se reverte, alcançando um superávit de 0,89% do PIB em 2001. Credita o autor esta melhora a:

- um amadurecimento do governo federal em seu relacionamento com estados e municípios, assumindo um papel ativo na reforma fiscal dos estados. Os acordos de refinanciamento das dívidas estaduais, diferentemente dos anteriores, firmaram-se sobre compromissos de uma trajetória de ajuste. Como as dívidas renegociadas vinham sendo, em geral, integralmente roladas, a renegociação exigiu a geração de superávit primário pelos beneficiários.
- O aumento da receita do ICMS no período facilitou o ajuste. Este aumento, além de ser efeito de programas de modernização da administração tributária, resultaram do crescimento de setores significativos para a receita, como telecomunicações, ou cujas tarifas se elevaram fortemente - gasolina e derivados de petróleo. Entre 1998 e 2000, conforme os cálculos de Giambiagi, a receita de ICMS passou de 6,7% para 7,6% do PIB. Simultaneamente, as transferências federais a estados e municípios passaram de 3% para 3,7% do PIB
- Uma mudança cultural na administração pública, que se agrega à nova postura institucional, afinal expressa nos termos da LRF, aprovada em maio de 2000.

Ao longo deste documento procuramos mostrar, principalmente, pontos de fragilidade que persistem e merecem atenção, para não comprometer a trajetória destes últimos anos. Como visto, o novo ambiente institucional teve, a favor de sua implantação, um período de crescimento da receita de estados e municípios que poderá não se repetir. O ajuste de despesas de pessoal, como outros, foi facilitado. Apesar disto, diversos estados estão muito próximos ao limite permitido. Atenção extrema merece esta variável, dada a natural pressão por reposições salariais que, no entanto serão pagas num ambiente (esperado) de inflação em queda e fraco crescimento econômico

Ações estruturantes como as relativas ao equacionamento do problema previdenciário são fundamentais, mas deve-se ter claro que seu impacto no presente é reduzido, embora o custo político de sua implantação. Deve-se observar que, embora hoje a situação previdenciária dos municípios esteja relativamente controlada, os encargos com inativos tendem a crescer caso a assunção da prestação de serviços na área do ensino fundamental, estimulada pelo Fundef, se faça exclusivamente pela contratação de servidores estáveis.

Outros pontos que merecem destaque dizem respeito a que:

- ▶ A cultura de planejamento da ação pública ainda não está disseminada entre os administradores.
- ▶ Hoje, já se dispõe de um razoável instrumental formalmente estabelecido para unir planos/orçamento/ execução orçamentária (gasto público).
- ▶ O desenvolvimento de uma metodologia de elaboração do PPA ou a implantação de uma orientação básica definida com inspiração de nível federal estimulará esforços locais de especificação de programas de governo, construção de indicadores, coleta de informações para sua aferição. Vale a pena pensar em formalizar a apresentação do PPA, como está formalizada a apresentação da LOA (pela lei nº 4320)..
- ▶ As exigências de transparência da LRF criaram uma massa de informações que podem ser usadas de forma gerencial e ajudar que, via acompanhamento da execução orçamentária, se aperfeiçoe a própria elaboração do orçamento. Os programas de treinamento do governo federal e a ação dos Tribunais de Contas devem privilegiar esta postura.
- ▶ O treinamento dos técnicos e a modernização dos Tribunais de Contas tornará mais eficaz seu trabalho de disseminação dos preceitos da LRF. Eles se tornam, assim, agentes do governo federal neste processo.
- ▶ É importante discutir como integrar os Legislativos estaduais e municipais no processo de mudança. Uma ação estruturada junto aos conselhos setoriais pode aumentar o controle e a transparência dos atos públicos.

Por fim, uma postura firme do governo federal quanto às exigências da LRF, em particular no que respeita às dívidas renegociadas é fundamental para consolidar uma cultura de responsabilidade fiscal. A revisão de acordos em nada garantiria um ajuste no futuro, assegurando, no máximo, uma folga de caixa no presente à custa de grave perda de credibilidade e de maiores esforços do governo federal para compensar a postergação de pagamentos.

VI. Bibliografia

BNDES, ÁREA PARA ASSUNTOS FISCAIS E DE EMPREGO. *INFORME-SE: edição nº 44. julho, 2002.*

_____. *INFORME-SE: edição nº 49. dezembro, 2002.*

GARSON, S., VAINER, A., ALBUQUERQUE, J. *Gestão Fiscal Responsável: Simples Municipal: Plano Plurianual: Manual de elaboração.* Brasília: Banco do Brasil. BNDES, 2001.

_____. *Lei de Responsabilidade Fiscal: Acompanhamento da execução orçamentária: Criando instrumentos para o equilíbrio fiscal dos municípios.* Brasília: Banco do Brasil. BNDES, 2000.

GIAMBIAGI, F. *Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso - 1995/2002.* mimeo, 2002.

GUARDIA, E.R. *Orçamento público e política fiscal: aspectos institucionais e a experiência recente, 1985-1991. Dissertação de Mestrado em Economia.* Universidade de Campinas, novembro, 1992. Ed. IPEA/FUNDAP, 1997

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Portaria 301 de 27 de junho de 2002.*