

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ-UFC  
Curso de Pós-Graduação em Economia- CAEN

IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NAS  
FINANÇAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS DE JUAZEIRO E  
SOBRADINHO

Herlito de Souza Menezes

FORTALEZA-CEARÁ  
2003

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ-UFC  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA- CAEN

Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal nas Finanças  
Públicas dos Municípios de Juazeiro e Sobradinho

Herlito de Souza Menezes

FORTALEZA-CEARÁ  
2003

336.1  
M511i

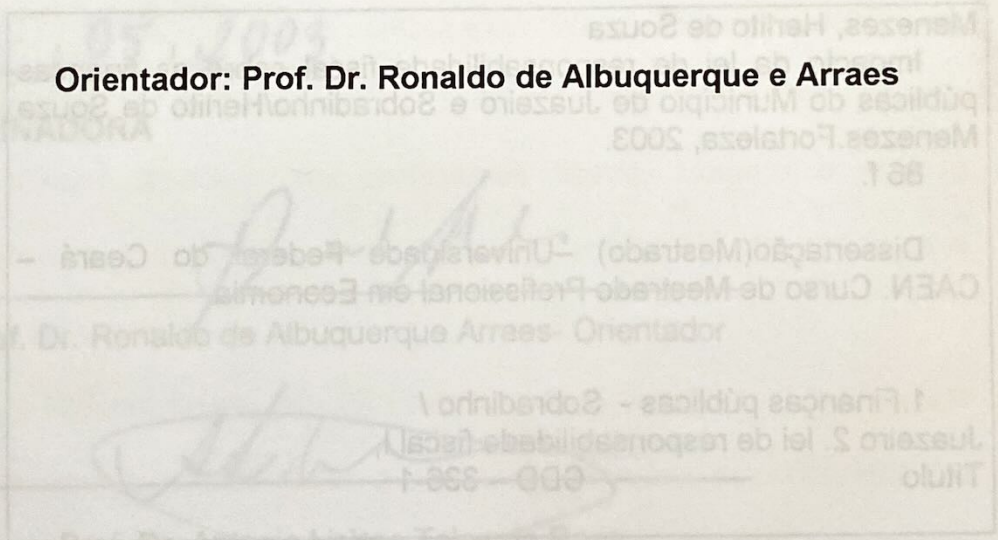
HERLITO DE SOUZA MENEZES

## HERLITO DE SOUZA MENEZES

### IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NAS FINANÇAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS DE JUAZEIRO E SOBRADINHO

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-graduação em Economia, Área de Concentração em Desenvolvimento Econômico, da Universidade Federal do Ceará – CAEN

**Orientador: Prof. Dr. Ronaldo de Albuquerque e Arraes**



**FORTALEZA – CEARÁ**

**2003**

acervo - 674771

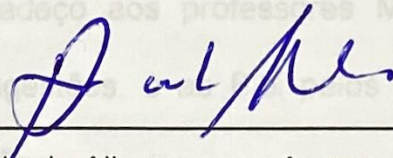
# HERLITO DE SOUZA MENEZES

## IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NAS FINANÇAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS DE JUAZEIRO E SOBRADINHO

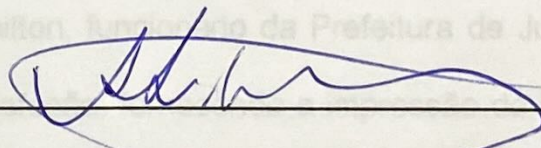
Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Ceará- CAEN

Aprovada em 29 / 05 / 2003

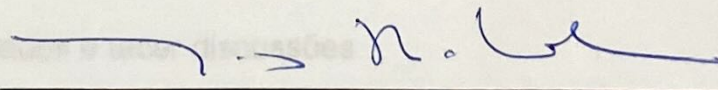
### COMISSÃO EXAMINADORA



Prof. Dr. Ronaldo de Albuquerque Arraes- Orientador



Prof. Dr. Antonio Lisboa Teles da Rosa



Prof. Dr. Marcos Costa Holanda

## AGRADECIMENTOS

Inicialmente, gostaria de agradecer a Deus, ser supremo e criador, que me deu o dom da vida, força, inspiração e coragem para traçar e perseguir meus objetivos de vida, inclusive, este Curso de Mestrado Profissional em Economia .

Gostaria de fazer um agradecimento especial, ao meu querido PAI, José Luiz, que mesmo não estando mais presente neste mundo dos homens, para festejarmos juntos, sempre me incentivou, apoiou e participou da primeira fase deste curso, quando estive em Fortaleza, ele que partiu tão abruptamente, no momento em que eu estava envolvido com o mestrado, partiu deixando saudades e a certeza de ter sido um grande PAI.

Gostaria de agradecer aos amigos, colegas de Curso, professores e funcionários do CAEN, com quem mantive contato e convivência durante este período de dois anos de minha vida, dedicados em prol do crescimento e enriquecimento profissional. Em especial, agradeço aos professores Marcos Holanda e Antônio Lisboa pelos comentários e sugestões, e ao Bibi pelos polimentos do vernáculo e arrumação final desta Dissertação.

Ao meu amigo Neilton, funcionário da Prefeitura de Juazeiro, que se dispôs a ajudar-me, com toda satisfação, fornecendo a impressão de todo o material referente às contas de Juazeiro, desde 1997 até 2002, com quem estive em vários momentos para coletar os dados e tecer discussões.

Agradeço ao irmão e amigo Lindomar, que contribuiu significativamente para realização e preparação deste trabalho, com os conhecimentos de informática que muito contribuiu.

Ao colaborador e amigo da Prefeitura de Sobradinho, Reginaldo, que não mediu esforços para disponibilizar os relatórios e contas daquele município, referente aos anos de 1997 a 2002.

Agradeço também, ao meu orientador, Professor Ronaldo Arraes, pela presteza com que sempre nos atendeu e também pelo seu jeito maroto de dizer: “que é chegada a hora de fazer o dever de casa” .

Não podia deixar de fazer agradecimentos à bibliotecária cearense Mônica M. Correia que muito contribuiu para que o produto deste trabalho tivesse feição científica.

Agradeço aos amigos e alunos da FACAPE, que por muitas vezes compreenderam as ausências por conta da participação neste curso.

Agradeço em especial a minha esposa, companheira de todas as horas, que não só me incentivou, como também colaborou na elaboração deste trabalho e como poderia deixar faltar a minha filha Mariana, que com seu jeito bom de ser, foi bastante compreensível, quando teve que ficar juntamente com sua mãe, nos domingos e feriados, no aguardo do meu retorno depois de mais um dia árduo de mestrado.

## RESUMO

Este trabalho objetiva analisar o impacto que a Lei de Responsabilidade Fiscal causou sobre as Finanças dos Municípios Juazeiro e Sobradinho. Para a consecução deste trabalho tomou por base dados do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Secretaria do Tesouro Nacional, bem como em pesquisa feita junto a órgãos públicos municipais de Juazeiro e Sobradinho, para o período 1997-2002. A constatação feita é de que tais municípios, apesar de estarem em um estágio de pleno desenvolvimento e terem um nível de organização administrativa mais evoluído, sofreram impactos a partir da referida lei; observa-se ainda que passou a existir um maior controle sobre as suas respectivas finanças sendo que algumas situações partiram do próprio município, outras por conta de mecanismo criado pela própria lei como é caso das operações de crédito que deverão ser previamente autorizadas pela Banco Central, sob pena desta ser considerada ilegal. A razão maior para tal constatação, além das penalidades impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal aos maus gestores, é também, o sistema de controle exercido pelo tribunal de contas, o qual acontece quase que concomitante à execução orçamentária, baseado em metas, maior transparência e ações corretivas as quais, têm impulsionado ações administrativas responsáveis e planejadas para atender as imposições legais da legislação vigente.

**Palavras chave:** Lei de Responsabilidade Fiscal, Finanças Públicas, Juazeiro, Sobradinho

*Key words:* Law of Responsibility, Public Finance, Juazeiro, Sobradinho

## ABSTRACT

### RESUMEN

The objective of this Master's Thesis is to analyze the impact that the Law of Fiscal Responsibility has caused on the public finance in the counties of Juazeiro and Sobradinho, both located in the state of Bahia. Data from State and National Treasury Departments, as well as county public agencies, supported the analysis for the period 1997-2002. Empirical analysis allowed verifying that these counties, in spite of possessing an economy and public organization relatively quite developed, were severely affected by the fiscal responsibility law. It is observed a tougher control on their respective finances and some situations left of the own municipal district, other due to mechanism created by the own law as it is case of the credit operations that should be authorized previously by the National Fed, under penalty of being considered illegal. The basic reason for such verification, besides the penalties imposed by the Law of Fiscal Responsibility to the unskilled public administrator, is the more rigid control system exercised by the State Treasury Department bills, which happens concomitantly to the budget execution, based on more transparency and corrective actions of the public accounts. They have been impelling responsible administrative actions and drifted to assist the legal impositions of the effective legislation.

**Key words:** Law of Fiscal Responsibility, Public Finance, Juazeiro, Sobradinho

3.4 Classificação das despesas	25
3.4.1 Despesas agregadas	25
3.4.2 Despesas por categoria	27
3.4.3 Criação de natureza de despesa	28
3.4.4 Despesas por órgão	28
3.5 Financiamento dos Órgãos Públicos	32
3.5.1 Comparações municipais	32
3.5.2 Transferências Intergovernamentais	33
3.5.3 Classificação das Receitas Públicas	39
3.5.4 Estrutura das receitas públicas	39
4 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO FREIO ÀS CONDUZIDAS DESORIENTADAS E DESORGANIZADAS DOS AGENTES POLÍTICOS	57
5 ANÁLISE DO IMPACTO QUE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL CAUSOU AOS MUNICÍPIOS DE JUAZEIRO E SOBRADINHO	69
5.1 Base histórica dos municípios	69
5.2 A análise	79
6 CONCLUSÃO	81
7 BIBLIOGRAFIA	85

## SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	I
RESUMO.....	III
ABSTRACT.....	IV
INTRODUÇÃO.....	01
JUSTIFICATIVA.....	04
OBJETIVOS.....	05
2.1. Objetivo geral.....	05
2.2. Objetivo específico.....	05
3. REFERENCIAL TEÓRICO.....	06
3.1. O Crescimento do Setor Público em Países selecionados.....	11
3.2. O Estado Brasileiro e a Intervenção na economia.....	17
3.3. Despesas Públicas.....	21
3.4. Classificação das despesas.....	26
3.4.1 Despesas agregadas.....	26
3.4.2 Despesas por categorias.....	27
3.4.3 Grupos de natureza de despesa.....	29
3.4.4 Despesas por funções.....	30
3.5. Financiamento dos Gastos Públicos.....	32
3.5.1. Competências tributárias.....	32
3.5.2. Transferências Intergovernamentais.....	36
3.5.3. Classificação das Receitas Públicas.....	49
3.5.4. Estrutura das receitas públicas.....	52
4. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO FREIO ÀS CONDUTAS DESEQUILIBRADAS E DESORGANIZADAS DOS AGENTES POLÍTICOS.....	57
5. ANÁLISE DO IMPACTO QUE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL CAUSOU AOS MUNICÍPIOS DE JUAZEIRO E SOBRADINHO.....	66
5.1. Breve histórico dos municípios.....	66
5.2. A análise.....	69
6. CONCLUSÃO.....	81
7. BIBLIOGRAFIA.....	85

## INTRODUÇÃO

A razão maior da existência do Estado é a promoção do bem-estar social. O Estado inicialmente, se organiza, segundo a concepção de Adam Smith para atender as necessidades básicas da sociedade: Justiça, Segurança, Saúde e Educação, além de cuidar da imagem e respeitabilidade do soberano, as demais necessidades sociais seriam atendidas pelo mercado.

Na maior parte do século XIX, a concepção capitalista centrada no mercado, revitaliza-se com as sucessivas revoluções industriais que fortaleceriam o capitalismo concorrencial, tudo dentro de um cenário de grande estabilidade monetária e de extraordinários progressos científicos. Tal quadro dispensava econômico e logicamente a ação estatal.

A partir do final do século XIX, início do século XX, o sistema de mercado demonstra fragilidade em atender aos anseios da sociedade e o Estado passou a intervir no sistema econômico.

Em 1929 com a grande depressão, seguindo as idéias keynesianas, o Estado passou a intervir no sistema econômico visando a geração de emprego, de forma, a gastar mais do que arrecadava, fazendo surgir o déficit público, fato este que causou desequilíbrios nas contas e também no processo de desenvolvimento político-econômico do Estado.

Como se sabe, existe somente duas formas de organização de Estado: Estado Unitário ou Estado Federal adotada por cada país os quais se permite uma ou outra melhor forma de organização político-administrativa e financeira. No

Brasil, a forma adotada é a do Estado Federado, o qual estrutura-se em três estruturas estatais: União, Estado e Municípios, os quais têm autonomia política, administrativa e financeira, podendo se organizar de acordo com suas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, traçando assim, normas que melhor se adequem à realidade de cada esfera de governo, obedecida às regras gerais contidas na Constituição da República Federativa do Brasil.

O instrumento para o controle dos gastos públicos decorrentes das suas respectivas estruturas organizacionais, até então, era a Lei Orçamentária Anual, lei de iniciativa do poder executivo com a aprovação do poder legislativo. A forma de apresentação, execução e controle da Lei Orçamentária está disciplinada pela lei 4.320/64(de caráter nacional), a qual obriga União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ainda no que se refere ao controle dos gastos, esse se dá tanto a nível interno na esfera de cada poder como a nível externo, através do poder legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas, de cada esfera de governo. O controle externo com base no que define o artigo 70 da Constituição Federal, assim dispõe:

a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder .

O que se observa é que até antes da instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal, o controle sempre se restringiu mais na questão de legalidade, com base

no que foi previamente definido na Lei Orçamentária. A questão fiscal, sempre ficou em segundo plano, principalmente no âmbito dos municípios.

A concepção de controle dos gastos públicos parte da premissa de que, sendo a lei orçamentária um documento de iniciativa do poder executivo, com base nas campanhas eleitorais e aprovados pelo poder legislativo, legítimo representante do povo, cabe a este simplesmente ao final do exercício financeiro (período de execução do Orçamento), verificar o cumprimento da respectiva lei orçamentária, sem no entanto questionar os reflexos que viesse causar a situação das Finanças Públicas de cada nível de governo.

Durante anos o que se viu, nas três esferas de governo, foi um verdadeiro acúmulo de déficit público, comprometendo assim, a capacidade do Estado de gerar novos investimentos, bem como garantir a própria sobrevivência do Sistema Econômico Brasileiro.

Com a intenção de acabar com o descontrole nas Finanças Públicas do Estado Brasileiro, foi instituída a Lei de Responsabilidade Fiscal que, além de impor severas penalidades aos maus gestores, impôs limites com base nas seguintes premissas : ação planejada e transparente, que previne riscos e corrige desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas mediante o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas e o limite e condições no que tange renúncia de receita, geração de despesas de pessoal, seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária , operações de crédito

inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição de restos a pagar.

## 1-JUSTIFICATIVA

O presente estudo se justifica, porque apesar da Lei de Responsabilidade Fiscal ter abrangência nacional, imposta as três esferas do governo, sabe-se porém, que a maioria dos municípios brasileiros tem as suas finanças de certa forma desorganizadas, embora, haja muitos municípios que se encontrem em melhores condições do que outros, dada a realidade de cada um, sendo que a referida lei foi instituída para proporcionar uma melhor organização administrativo-fiscal, sobretudo nos entes municipais.

Observa-se, outrossim, que apesar da importância dos trabalhos até então desenvolvidos em torno da Responsabilidade Fiscal, percebe-se que estudos e análises são feitos mais em contextos mais amplos do que a nível específico de municípios.

Analisar nos faz permitir um maior conhecimento do impacto causado aos dois municípios, objeto da presente pesquisa, até porque a referida lei, apesar de gerar restrições ao Administrador público, vai permitir também, um maior aperfeiçoamento da Gestão Pública, isso sem contar com as contribuições que os municípios estarão dando a questão nacional.

Vale ressaltar que, de imediato alguns municípios enfrentarão fortes impactos, e detectar até que ponto estes municípios serão afetados nas suas contas, na capacidade de gerar novos investimentos na própria cultura gerencial é o resultado que se espera obter.

Estudos deste quilate, servirão para que se possa inferir um diagnóstico preciso e coerente do que pode ser a Lei de Responsabilidade Fiscal em termos de sua aplicabilidade e eficácia e quais conseqüências frutíferas e infrutíferas provocará no âmbito da Administração Pública Municipal.

## **2.OBJETIVOS DO ESTUDO**

### **2.1. Objetivo Geral**

O objetivo geral é avaliar o impacto que a Lei de Responsabilidade Fiscal causou nas Finanças Públicas dos Municípios de Juazeiro e Sobradinho, tanto no que se refere aos gastos públicos, como em termo de ações implementadas e desenvolvidas pelas pessoas que estão na gestão da máquina administrativa dos municípios definidos na amostra.

### **2.2.- Objetivos específicos**

- Avaliar, quantitativamente, os efeitos nas Finanças Públicas dos municípios ;
- Identificar as mudanças de natureza organizacional ocorridas com o advento da lei;
- Verificar quais as mudanças de atitude por parte dos agentes públicos ligadas diretamente às Finanças Públicas no sentido de cumprir as obrigações impostas a partir da vigência da lei;
- Identificar quais das ações implementadas proporcionou resultados positivos para eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### 3-REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo enfocará, de forma sucinta os aspectos teóricos econômicos, jurídicos e administrativos que envolvem os gastos públicos e a Lei de Responsabilidade Fiscal como mecanismo de controle das Finanças Públicas.

O Sistema econômico sofreu mudanças significativas em relação à atuação do Estado ao longo da história, as atividades que eram tradicionalmente desenvolvidas pelo setor privado, através do sistema de mercado, foram sendo gradativamente incorporadas às funções incumbidas ao setor público, o que tem aumentado significativamente a carga de ônus do Estado. Isto tem ocasionado o que se denomina de Capitalismo moderno que é um sistema econômico misto, no qual grande parte da produção nacional é produzida ou comprada pelo setor público.

Na maioria dos países capitalistas, as atividades que eram tradicionalmente desenvolvidas pelo setor privado, via sistema de mercado, têm sido gradativamente incorporadas ao elenco de funções prestadas pelo setor público. Em países como a Inglaterra, Austrália, Nova Zelândia, na Europa em geral e nos países da América do Norte e do Sul a educação, a saúde, serviços de bem-estar, seguro social, serviços de proteção etc., tem adicionados às funções sócio-econômicas do governo. Em alguns, as atividades governamentais incluem até mesmo trabalho ligados aos transportes, eletricidade, siderurgia etc., Isso tem feito com que a participação do setor público atinja percentuais que variam de 20% a 50% do PIB ( Produto Interno Bruto) na maioria desses países.

Em rápidos e sucintos vôos através dos registros históricos da intervenção do Estado na Economia, ressaltamos a idéia defendida por Adam Smith<sup>1</sup> que segundo sua visão o mercado deveria funcionar livremente e as forças e ações de seus agentes de forma invisível, acreditando que não havia necessidade da intervenção do governo nos mercados, nem como influenciador, nem como manipulador, pois dificultaria seu perfeito funcionamento e, portanto, o mercado deveria funcionar no regime do *laissez-faire*, e o Estado desenvolveria somente as suas funções básicas: defesa nacional, justiça, serviços públicos e manutenção da soberania.

Assim, agindo desta forma o governo teria uma forma reduzida de atuação o que e conseqüentemente, causaria um menor volume de gastos. Nesta mesma esteira de raciocínio, David Ricardo<sup>2</sup> defendia que o mercado deveria caminhar livremente, acreditando que haveria na economia um mecanismo de autorregulamentação, o que faria com que não existisse a intervenção do Estado, e evitaria diminuir a liberdade dos indivíduos em sua ambição natural de obtenção da plena maximização dos recursos disponíveis.

Segundo David Ricardo<sup>3</sup>, "as despesas que seriam feitas pelo governo não teriam nenhum resultado prático no desenvolvimento econômico; pelo contrário, seria um entrave ao processo natural de acumulação do capital. Toda vez que parte do capital fosse retirado da economia pelo governo, via tributos ou qualquer outro mecanismo, o resultado prático seria uma diminuição dos investimentos

---

<sup>1</sup> SMITH, A. Investigação sobre a natureza e as causas da Riqueza das Nações. Londres: Methuen, 1961.

<sup>2</sup> RICARDO, D. Princípios da economia política e tributação. Londres: R.M Hartwell: Penguin Books, 1971.

<sup>3</sup> Obra citada

privados, o que afetaria negativamente o crescimento da economia. Os impostos representariam uma transferência de recursos dos indivíduos para interferência governamental, a fim de que fosse gerada uma taxa de lucro e uma natural acumulação do capital. As despesas públicas deveriam restringir-se ao mínimo possível para financiar algumas funções residuais”.

Enfim, segundo sua concepção o capitalismo traria uma harmonia de interesses de modo que todos obteriam o máximo de benefícios e, portanto, não haveria necessidade da interferência do governo, pois as próprias forças do mercado o impulsionaram e o regulariam.

Para Leon Walras<sup>4</sup> não havia necessidade de intervenção do governo na economia, segundo ele, as três classes fundamentais: proprietários de terra, trabalhadores e capitalistas procurariam trabalhar em harmonia na oferta e demanda por bens e serviços, o que resultaria na maximização da utilidade de troca e de produção. O Estado teria somente a função de organizar e defender a livre concorrência, para manutenção do equilíbrio econômico.

Em posição contrária aos escritores supramencionados podemos destacar:

Alfred Marshall<sup>5</sup> segundo ele, “a produção em larga escala, decorrente da escala produtiva, criaria monopólios e oligopólios e, com isso provocaria o favorecimento de um grupo de indivíduos em detrimento de outros”, defendia a importância da intervenção governamental para regulamentar e controlar as ações

---

<sup>4</sup> WALRAS, . Elements of pure economics. Londres: George Allen and Unwin, 1954.

<sup>5</sup> MARSHALL, A. Principles of economics.8.ed.Londres.Macmillan, 1930.

desses agentes, de forma que eles não prejudicassem o livre funcionamento do sistema econômico.

Compartilhando o mesmo entendimento, John Stuart<sup>6</sup> diz que “a participação do governo na economia dá uma amplitude maior, o governo deveria assumir a responsabilidade por atividades de interesse geral, não porque o setor privado não seria capaz de provê-las, mas simplesmente porque ele não o faria”.

Nesta mesma linha de raciocínio, John Maynard Keynes<sup>7</sup> acreditava que a economia deixada sozinha seria vítima de suas próprias crises, via a necessidade de incorporar ações do governo como forma de estabilizar a economia. Para ele, o regime de *laissez-faire*, em que cada um busca atingir seus objetivos individuais, não conseguiria atender aos interesses coletivos, por defendia então, a necessidade de uma ação inteligente do Estado na condução econômica do país em convivência com a livre iniciativa. Na sua concepção, o bem-estar e o progresso econômico só seriam alcançados se o capitalismo fosse dirigido inteligentemente e se o poder estatal ocupasse o lugar de regulador, não podendo as iniciativas individuais.

Se, por um lado, havia a proposta de aumentar a participação do Estado através de maior controle das decisões de gasto, por outro, tal intervenção deveria manter intactos os princípios fundamentais do sistema capitalista, a começar pela propriedade privada dos meios de produção. Que sua proposta era reformista (no sentido de buscar soluções que não alterassem os princípios básicos do sistema)

---

<sup>6</sup> MILL, J. S. Principles of political economy .Londres: W .J.Ashley, Longmans,Green, 1921.

fica claro a defesa de Keynes de suas idéias: “Eu defendo o crescimento das funções do governo, como única maneira de evitar a destruição do sistema econômico vigente na sua integridade e como condição do funcionamento bem-sucedido da iniciativa privada”.

A teoria marxista e seus seguidores ocupou posição de forma bastante determinante na história do pensamento econômico. Sua contribuição à economia teórica é muito importante, mas não mais importante do que dos economistas apontados anteriormente: Adam Smith, Ricardo, Walras, Marshall ou Keynes. Contudo, nenhum outro economista conseguiu, como ele, sacudir os alicerces da História: entende a ação do Estado como uma função paliativa dos conflitos e resultados negativos gerados pelo próprio processo capitalista.

Sabe-se, porém, que independente dos posicionamentos acima transcritos, a partir dos anos 30, registra-se a presença significativa do Estado nas economias capitalistas modernas, o governo que tinha uma posição residual nas atividades econômicas na área fiscal e produtiva, hoje absorvem mais da metade da renda gerada no país.

---

<sup>7</sup> KEYNES, J. M. The general theory of employment, interest and money. New York: Harcourt Brace and Company, 1936.

### 3.1.Crescimento do setor público em países selecionados

#### DESPESA TOTAL DO GOVERNO EM PAÍSES SELECIONADOS DA OCDE COMO PERCENTAGEM DO PIB

PAISES	1960	1971	1975	1980	1985	1990	1995
ESTADOS UNIDOS	27,5	32,3	33,5	31,4	32,9	32,8	33,2
JAPÃO	18,3	20,8	26,8	32,0	31,6	31,3	35,4
ALEMANHA	32,4	40,1	48,4	47,9	47,0	45,1	49,5
FRANÇA	34,3	38,3	43,4	46,1	52,2	49,8	53,7
ITALIA	30,1	36,6	41,6	42,1	51,2	53,4	51,8
REINO UNIDO	32,4	38,1	44,4	46,0	44,0	39,8	43,3
CANADÁ	28,9	36,6	38,5	38,8	45,3	46,0	46,5
DINAMARCA	24,8	43,0	48,2	56,2	59,3	58,6	60,9
SUÉCIA	31,1	45,8	48,4	60,1	63,3	59,1	66,0 <sup>8</sup>

8

As falhas no sistema de livre iniciativa privada, que não é capaz de atender os interesses coletivos da sociedade, é que tem justificado a necessidade da intervenção do Estado na economia como alternativa capaz de corrigir ou minimizar tais situações.

Os economistas detectaram que no mundo real existem quatro características principais que dificultam a obtenção da produção ótima através do setor privado. Deste modo, o governo surge como elemento capaz de intervir na alocação de recursos, atuando paralelamente ao setor privado, procurando estabelecer a produção ótima dos bens e serviços que satisfaçam às necessidades da sociedade, enumerando-as:

<sup>8</sup> Fonte OECD, Paris, Contas Nacionais. Conjuntura Econômica. set1 1998, jan. 1993 e nov. 1995; FMI. Government finance yearbook, 1994.

- Indivisibilidade do Produto;
- Externalidades;
- Custo de Produção decrescente e Mercados Imperfeitos;
- Riscos e Incertezas na Oferta dos Bens.

**A indivisibilidade do Produto** é a característica de bens que não podem estabelecer preços via sistema de mercado. Esses bens têm como características principais a não-exclusividade e a não-rivalidade e são classificados como bens públicos puros que só seriam oferecidos pelo governo, que pode, compulsoriamente, obter recursos para financia-los.

Dada a característica da indivisibilidade dos bens públicos puros, pode-se observar que eles só seriam oferecidos por intermédio do governo, já que para esses bens públicos não há possibilidade de se estabelecer preços através do sistema de mercado. Assim, se alguns bens necessários e úteis à sociedade tiverem as características dos bens públicos puros, sua produção através da intervenção do governo torna-se social e economicamente racional. Nesses casos fica evidente a impossibilidade desses bens serem oferecidos pelo sistema de mercado tradicional. Desse modo, a existência de bens públicos puros mostra a impossibilidade de o sistema de mercado atender a todas as necessidades da sociedade e se apresenta como uma das justificativas da intervenção do governo na economia.

**A externalidade** é outra característica apontada como fator de interferência do governo na economia, quer atuando para coibir os efeitos negativos causados pelo mercado como a poluição do ar, os automóveis com a aplicação de multas ou trabalhos de conscientização, quer seja através de mecanismos de incentivos e de gastos, contribuindo para diminuição das externalidades negativas e criando um grupo de atividades que propicie a sociedade uma série de externalidades positivas. Assim, a oferta pública de saúde e educação, pode ser justificada na base da importância dos benefícios externos de se ter uma sociedade mais saudável e educada.

O Custo de Produção decrescente e mercados imperfeitos A participação do governo no sentido de prover a sociedade daqueles bens desejáveis que as empresas privadas não seriam capazes de oferecer lucrativamente já era defendida há tempos pelos economistas. Esses tipos de bens são, por natureza, essencialmente de custos decrescentes. Como foi visto anteriormente, o equilíbrio geral reflete o mundo da competição perfeita. É sabido, porém, que o alto nível tecnológico associado à especialização e à divisibilidade produz economias de grande escala de produção em muitas firmas. Esse desenvolvimento tecnológico traz consigo a concentração de mercado com algumas firmas dominando alguns mercados regionais e nacionais. Assim, tem-se que o alto nível tecnológico produz economias de escala que, por sua vez, trazem decréscimo do custo de produção, tendo como consequência a concentração do mercado. Isso causa uma situação de imperfeição no mercado, que será composto de poucos vendedores,

quebrando assim uma das condições básicas do mercado de concorrência perfeita e, por conseguinte, o equilíbrio geral.

No mercado imperfeito (oligopólio, monopólio e competição monopolística), a firma também maximizará seu lucro no nível de produção onde o custo marginal se iguala a receita marginal. No mercado imperfeito, porém, diferentemente do mercado perfeito, a firma atua num nível de produção em que o preço seja superior ao custo médio, já que é ela quem detém o controle sobre o preço. Assim a locação eficiente por parte da firma será diferente da alocação ótima para a sociedade.

**Riscos e Incertezas na Oferta dos Bens** isso ocorre devido a falta de conhecimento perfeito por parte dos vendedores e dos compradores relacionados com os riscos do mercado, a falta da perfeita mobilidade dos recursos, a incerteza quanto à maximização dos lucros por parte das firmas e a escassez de determinados recursos produtivos, particularmente os recursos naturais, são características do mundo real que mostram a inviabilidade de alguns pressupostos do mercado perfeito no que se refere à produção de todos os bens econômicos.

Deste modo, as incertezas e os riscos são características que violam os pressupostos da concorrência perfeita, justificando, portanto, a participação do governo na alocação dos recursos na economia ou na sociedade.

As características arroladas anteriormente se colocam como principais obstáculos para a obtenção da alocação ótima dos recursos via sistema de

mercados, justificando, entretanto, a intervenção do governo, que negativamente, tem ampliado os gastos públicos e o aumento do déficit.

Por fim, o que se percebe é que dadas as imperfeições no sistema de produção, de distribuição da riqueza e no acesso aos bens essenciais, há uma série de justificativas para intervenção e atuação do governo. Se houvesse justiça maior na distribuição das riquezas geradas pelas atividades produtivas, haveria cada vez menor necessidade da participação do governo. Como esse não é o caso, o governo acaba ampliando cada vez mais o seu leque de atividade. O limite dessa participação, a forma e os mecanismos de participação, os benefícios gerados e sua participação pelas diversas camadas da sociedade são frutos do próprio processo de participação da população nas decisões governamentais. O limite dos acertos e dos abusos dos governos dependerá, portanto, da forma pela qual a sociedade se estrutura política e socialmente.

As intervenções no sistema econômico estão centradas na maioria das vezes a nível do governo central, mas para os países que adotam o federalismo como forma de Estado, como é o caso Brasileiro, na esfera municipal, os problemas que se apresentam são da mesma natureza, embora com outras características. No Município, problemas como o nível de renda e estabilidade de preços assumem dimensão diferente, sendo apenas parcialmente influenciados pelas ações governamentais locais. Não podem, porém, ser considerados como exógenos, pois tal consideração tornaria todos os processos e ações locais inócuos no que se refere à possibilidade de alterar a realidade por parte da gestão administrativa local.

Assim, apesar de não possuir controle sobre a moeda ou sobre as taxas de juros, o governo local pode implementar políticas de crédito específicas. Em vez de focalizar o problema do crescimento da economia nacional, pode incentivar o desenvolvimento local e regional, de várias formas e por meio de vários mecanismos.

3.2- A nível municipal, a política monetária é de pouca gestão. Quanto à política fiscal, o governo local não participa apenas como agente maximizador ou minimizador dos efeitos das ações governamentais centrais, mas como o agente responsável pela determinação dessas políticas.

Deve-se, então, analisar o modo pelo qual essas variáveis interdependentes relacionam-se e quais as formas de determinação de suas grandezas, tendo como objetivo a implantação de um projeto integrado de ação por parte do governo local.

O problema que se coloca é a determinação de políticas orçamentárias, ou seja, a determinação de como os recursos serão alocados, quais instrumentos de distribuição de renda e quais processos de estabilização econômica serão utilizados.

Como observa Musgrave,<sup>9</sup> deve-se observar que na discussão de cada uma das políticas é considerado que as demais estão satisfatoriamente definidas. Assim, ao procurar solucionar o problema da alocação dos recursos, deve estar implícito que os recursos estão sendo plenamente empregados e que a distribuição apropriada da renda está assegurada. Ao elaborar a solução para a

distribuição de renda, deve-se considerar que existe renda disponível a pleno emprego e que as necessidades públicas estão sendo satisfeitas. Para determinar os níveis de preços e emprego, supõe-se que está assegurada a distribuição de renda e que os recursos para a satisfação das necessidades públicas estão garantidos.

### 3.2- O Estado Brasileiro e a intervenção na economia

**TABELA: EVOLUÇÃO DOS GASTOS GOVERNAMENTAIS NO BRASIL**

Período: 1907 – 1994 (anos selecionados)

ANOS	Cz\$ Milhões/86	Taxa de crescimento Real Anual
1907	18.283	
1910	27.052	48
1920	16.794	-38
1930	28.540	70
1940	41.720	46
1950	68.772	65
1960	137.597	100
1970	319.678	132
1980	742.929	132
1986	1.128.188	52
1990	1.285.288	14
1994	1.292.431	0,5

Fonte: Contas Nacionais, Conjuntura Econômica, set. 1988, jan. 1993 e nov. 1995; SILVA, F. A. R. et. al. Política fiscal e programação dos gastos do governo. Rio de Janeiro. Ipea/Inpes, 1976. p. 74

<sup>9</sup> MUSGRAVE, Richard A. Teoria das Finanças Públicas. Tradução Auriphebo Berrance Simões. São Paulo: Atlas, 1976.

Até meados do século XX o processo de intervenção do governo brasileiro na economia ocorreu de forma gradativa, de forma bastante desordenada em função da própria estrutura econômica predominante no país nas suas várias etapas de crescimento.

Em termos econômicos, até o governo de Getúlio Vargas o Estado foi relativamente não intervencionista, limitava suas atuações aos fatores mais relevantes, a saber:

- Por meio dos impostos do comércio exterior que eram a base tributária do país, o governo estabeleceu uma política de isenções e concessões para beneficiar as indústrias nascentes;
- O setor financeiro do Estado, inicialmente com o Banco do Brasil e posteriormente com os Bancos Estaduais, atuava única e exclusivamente com o objetivo de ajudar o setor agrícola, que era a atividade econômica básica do país;
- A intervenção mais direta do governo no comércio exterior ocorreu por pressão dos Estados produtores de café (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro) que, a fim de minimizar a crise do setor cafeeiro, assinaram o Convênio de Taubaté que estabelecia políticas de controle e de preços mínimos;
- Finalmente, a necessidade de se criarem condições favoráveis a exportação fez com que o governo procurasse implantar e expandir os meios de transportes. Como a maioria das ferrovias não era lucrativa,

começou a haver um desinteresse grande do setor privado nessa área. Com isso dá início no país o processo de nacionalização ou estatização.

A partir de 1950, o governo intervém na economia brasileira de forma mais acirrada impulsionado ao surto da industrialização, isso devido a preocupação de criar infra-estrutura básica para o processo de industrialização dando espaço para que o governo expandisse suas atividades, sobretudo nas áreas financeiras e de utilidade pública. O controle e a ampliação de atividades de serviços de utilidade pública tornam-se também cada vez mais significativos. O controle e a ampliação de atividades de serviços de utilidade pública fez com que o governo interviesse cada vez mais nesses setores e gradualmente a geração e distribuição de energia elétrica, o transporte público e as telecomunicações se incorporam às atividades básicas do governo.

O processo de intervenção do governo na economia se faz presente não somente pelas atuações diretas no setor produtivo, mas também por meio do sistema fiscal, do Banco do Brasil e do Banco Central que começam a exercer rígidos controles sobre o crédito, através dos Bancos Estaduais de Crédito e de Desenvolvimento e de uma série de Órgãos da administração indireta que ampliam significativamente os gastos do governo. Tal fato faz com que aumentem substancialmente os gastos do governo. Se excluirmos as atividades das empresas governamentais, os gastos do governo em relação ao PIB aumentam de 10% no início do século XX para atingir na década de 70 e 80 percentuais acima de 30%.

Após a revolução de 1964, o processo de intervenção do governo brasileiro na economia atingiu seu ponto máximo, tornando-se a mola propulsora do crescimento, assumindo para si a responsabilidade de desenvolver uma série de projetos, cujo montante de recursos financeiros necessários estavam aquém da capacidade do setor privado. Com isso o Estado Brasileiro, além de ter um envolvimento grande na área financeira, de crédito, de controle de preços e de prestações de serviços públicos básicos, se envolve também, na década de 70, prioritariamente na atividade produtiva.

Em 1990, começa no país o processo de privatização das empresas públicas, dez anos mais tarde que nos outros países, o que causou fortes críticas e deixou dúvidas em relação a todo processo de vendas das empresas públicas e principalmente, sobre os efetivos benéficos trazidos à sociedade brasileira. Com a privatização o país transferiu quase todo o setor elétrico para o setor privado.

As dúvidas e críticas em torno da rentabilidade das privatizações das empresas públicas brasileiras tem razão de ser, uma vez que representam interesses de grupos privados na busca de melhores aplicações para seus recursos. Na realidade, o problema da ação estatal não se concentra nas atividades que ele exerce, mas sim na forma de controle da sociedade sobre ele. Assim, seria muito mais benéfico para a sociedade buscar o aperfeiçoamento desses mecanismos do que transferir frutos públicos para grupos privados.

Juridicamente, a regra fundamental é que a realização de despesa depende de previsão na lei orçamentária. O art. 167 da Constituição proíbe, taxativamente,

a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, assim como o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual. Daí resulta o princípio da legalidade: nenhuma despesa pode ser levada a efeito sem que a lei a autorize e que determine o seu montante máximo. Note-se que a autorização para que se efetive a despesa não significa o dever de o administrador levá-la a efeito, para tanto deverá existir receita.

### 3.3. Despesas Públicas

À guisa de introdução, trazemos a concepção de Aliomar Baleeiro<sup>10</sup> que define despesa pública como sendo a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente dentro de uma autorização legislativa para execução de fim a cargo do governo.

Acresce que a despesa é, sem dúvida, uma aplicação, é dizer, uma perda de subsistência econômica do Poder Público feita com o propósito de saldar uma obrigação de pagar. O acerto há de ser em dinheiro, que é a forma usual pela qual se dá o resgate dos compromissos obrigacionais<sup>11</sup>. O dinheiro é da essência das próprias despesas. Se houve o resgate da dívida por outros meios, já de despesa não se trata. É inegável que, historicamente, houve outras modalidades de o Estado saldar obrigações. Ora valia-se da concessão de honrarias, títulos, ora da

<sup>10</sup> Aliomar Baleeiro, Uma introdução à Ciência das Finanças, 13. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1981, p. 65.

<sup>11</sup> Nesse mesmo sentido, Aliomar Baleeiro. Uma introdução à ciências das finanças, cit., p. 66: "Toda despesa Pública pressupõe, como elemento essencial, emprego de dinheiro para objetivos públicos. Em consequência, se o objetivo público é alcançado sem essa aplicação de dinheiro, não há despesa pública, mas outro processo financeiro e administrativo. Admitem alguns, no entanto, que o Estado possa depender em natureza, quando requisita coisas e serviços, ou quando paga certos encargos por meio de vantagens materiais, como o direito de habitar em edifícios públicos, palácios, e de utilizar veículos oficiais, franquias telegráficas ou

faculdade de exigir pagamento direto do público, a requisição de hospedagem, de forragem, de forragem para cavalos, feitas pelos reis em vilegiatura, o recebimento pelos juizes, no Brasil Colonial, de emolumentos e salários diretamente das partes. Todos esses são exemplos de uma realidade já caduca que o Estado de Direito não permitiu perdurar.

Há, assim, é certo, hipóteses de delegação de função pública ou de serviço público em que o Estado se evade da obrigação de pagar, conferindo o direito de o concessionário cobrar-se diretamente do público. Ainda assim, a rigor, não se trata de uma efetiva despesa paga por outros meios. O que existe é a não-ocorrência do próprio encargo. Em síntese, pois, parece mais certo ficar-se com a afirmação de que despesa pública se salda por um pagamento em dinheiro. Devem-se equiparar a este os títulos da dívida pública, visto que, por força da própria Constituição, há modalidades expropriatórias (reforma agrária e reforma urbana) cujo o preço é pago mediante títulos da dívida pública.

Característica importante da despesa pública é que há de ser sempre antecedida de previsão orçamentária, que fará fixação da despesa. Aliás, o art. 167, II, da Constituição da República proíbe a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Há portanto, uma disciplina bastante estrita a regular a realização das despesas pública. Há mais ainda: A Constituição procura dirigir a realização da despesa para essa ou aquela finalidade. O art. 169 dispõe que a despesa com pessoal ativo e inativo da União,

---

postais e outras utilidades. Mas essas parcelas representam ínfima percentagem em comparação com as despesas em dinheiro.

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

É preciso atentar bem para a diferença existente entre a remuneração do próprio servidor diretamente pelo público. Este último processo está em franca, senão absoluta, extinção. Não é mais aceitável o servidor receber diretamente do público. De qualquer sorte ainda as possíveis exceções são meramente aparente, já que não se trata propriamente de despesas do Estado que sejam resgatadas por outros bens que não o dinheiro. O que existe como exceções, é que em algumas circunstâncias, muito excepcionais, a quantia paga é destinada ao servidor como forma de evitar que o Estado arque com os vencimentos totais ou parciais do seu agente. Exemplo dessa modalidade são as custas pagas pelas partes aos oficiais de justiça.

A despesa pública tem que ser feita por um ente público, é dizer, por uma entidade que a qualquer título manipule receitas públicas. O Estado hoje tanto pode efetuar as suas despesas diretamente pela Administração centralizada quanto pela descentralizada. O art. 165, § 5º, II, da Constituição Federal diz que o orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto constará da lei orçamentária anual. Assim, embora empresas dessa natureza não se rejam pelo direito público, o fato é que as suas despesas com investimentos recebem um tratamento orçamentário, o que, portanto, as alcança à condição de despesas do próprio Poder Público.

Finalmente, a despesa há de ser sempre um dispêndio visando a uma finalidade de interesse público. É certo que entram muitas variáveis na determinação pelo Estado de quais os fins que devem ser perseguidos e, conseqüentemente, custeados pelas despesas públicas<sup>12</sup>. De qualquer forma embora não se negue que haja sempre uma decisão política de gastar, que é expressa, sobretudo na legislação orçamentária, uma vez editada esta, o administrador há de ater-se estritamente às autorizações constantes da lei. Os procedimentos que possam implicar desvios dessas finalidades são sempre passíveis de repressão, graduada conforme a gravidade do próprio desvio, que pode ir desde os meros desperdícios até a má gestão dos dinheiros públicos.

A classificação moderna das despesas públicas não acolhe certas concepções do passado, como, por exemplo, a de que o Estado seja um parasita cujas despesas são improdutivas. Na verdade, todas elas visam a satisfazer necessidades coletivas. O Estado, sem dúvida, produz bens e, em conseqüências, gera utilidades. Mesmo nos casos em que o indivíduo<sup>12</sup> não pode fruir diretamente do serviço ( ex. manutenção de exército), ainda assim ele está dele se beneficiando de forma coletiva. Portanto, mesmo que não se possa avaliar economicamente esse bem, uma vez ele não se presta a ser submetido às leis de

---

<sup>12</sup> Antonio L. de Sousa Franco, *Finanças públicas e direito financeiro*, 2. ed., Coimbra, Almedina, 1988, p. 269: "o conceito de despesa pública, de resto, há de ser construído em termos de poder abranger realidades tão distintas como, por exemplo, o pagamento de um funcionário público, o gasto com a construção de uma estrada, a concessão de um subsídio a uma empresa, a amortização de um empréstimo anteriormente contraído pelo Estado, a aquisição de material de guerra, a atribuição de uma bolsa de estudos, etc. A natureza da despesa pública num Estado moderno é, assim, crucial para a compreensão do conteúdo da atividade financeira e a sua importância na concretização das políticas financeiras, embora se não possa retomar em absoluto a análise clássica, que privilegiava as despesas públicas, reduzindo a importância das receitas".

mercado, ainda assim a sua avaliação pode ser feita por via do cálculo de seu custo.

Uma classificação que costuma ser feita é entre as despesas que se limitam a criar utilidades e as despesas que, além disso, aumentam a capacidade produtora do país. As primeiras são chamadas “meramente produtivas” e as segundas, reprodutivas”. Sobre estas últimas assim se manifesta José Joaquim Teixeira Ribeiro.<sup>13</sup>

Há despesas públicas, com efeito, que se traduzem no aumento da quantidade dos bens de produção duradouros, despesas que representam investimentos económico em capital fixo, compreendido o capital humano (saúde, instrução e educação). Ora, aumentando o capital fixo ao dispor da economia do país, é claro que aumenta a respectiva capacidade produtora. Assim sucede quando o Estado constrói edifícios para os serviços públicos, rasga estradas, lança pontes, irriga ou defende terrenos, difunde instrução, cuida da saúde dos cidadãos capazes.”<sup>14</sup>

As meramente produtivas são as que se limitam a criar utilidades através dos serviços que o Estado presta. Exaurem-se aí, pois, delas não emergindo um aumento da capacidade de produção. São, por exemplo, os serviços de polícia, de segurança, prestados pelo Estado.

Outra classificação adotada é entre despesa-compra e despesa-transferência. Despesas-compra são aquelas que são levadas a efeito toda vez que o Estado adquire produtos e serviços. São exemplos o pagamento dos funcionários, a compra de imóveis ou o material de consumo. A sua característica

<sup>13</sup> Ribeiro, José Joaquim Teixeira, Lições de Finanças Públicas, ed 2ª., Coimbra, ed. , 1988, p 127

<sup>14</sup> Lições de finanças públicas, cit. p. 129-30).

é criar rendimento, que passa a compor o rendimento nacional no período em que são realizadas.

Nas despesas-transferência, o Estado cinge-se a transferir poder de compra. Ele nada adquire, simplesmente fornece subsídios, subvenções ou qualquer outra forma de auxílio financeiro que, no fundo, nada mais significam do que tomar dinheiro dos contribuintes para repassá-lo para outros cidadãos. Não geram, portanto, rendimento. Há, tão-somente, uma mudança de mãos dos beneficiários, que, estes sim, ao comprarem bens, estarão criando rendimento.

### **3.4 -Classificação das despesas**

#### **3.4.1-Despesas agregadas**

As despesas agregadas permitem uma avaliação macroeconômica das contas das administrações públicas. Por meio delas, é possível ter uma primeira idéia sobre os principais componentes de despesas do governo. Do ponto de vista de análise, esses dados são ainda muito superficiais, o que inviabiliza uma avaliação mais apurada e detalhada.

Essas despesas apresentam uma consolidação dos gastos totais realizados pelas diversas esferas que compõem a administração do país. No caso do Brasil, agregam os gastos realizados pelo Governo Federal, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Nessa forma de apresentação, os gastos totais são distribuídos nos seguintes componentes básicos : Consumo final das administrações públicas, subsídios, transferências de assistência e previdência e juros dívida pública interna.

Embora, de fato, esses dados se caracterizem por elevado nível de agregados, eles já permitem uma avaliação preliminar dos componentes de gastos, que, em nível macroeconômico, estariam tendo maior peso relativo nos gastos governamentais e interferindo em seu processo de crescimento.

### **3.4.2.-Despesas por categorias**

Os gastos governamentais por categorias econômicas são apresentados nos balanços gerais de cada unidade que compõe a estrutura governamental. Sua grande vantagem é permitir uma análise financeira mais apurada acerca da unidade ou das unidades consideradas. Por meio dos gastos por categorias econômicas, é possível :

- Avaliar a situação financeira do governo, quando analisada conjuntamente com a receita;
- Avaliar o peso de cada componente na estrutura de gastos;
- Apurar a capacidade de poupança do governo;
- Apurar a capacidade de investimentos do governo;
- Apurar a rigidez da composição dos gastos e a margem de flexibilidade do governo, no que se refere a sua política de gastos.

No caso brasileiro, essa apresentação é feita nos balanços gerais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de acordo com a estrutura estabelecida pela Lei nº 4.320 de 1964. Com base nesta lei, os gastos

governamentais são divididos em duas categorias básicas, que são as despesas correntes e as despesas de capital.

As despesas correntes representam os gastos fixos do governo. São despesas sem as quais a máquina administrativa e de serviços do Estado não funcionaria. Incluem basicamente as despesas do governo com o pagamento de pessoal, com o consumo e a manutenção. São incluídas também nesse item as despesas de governo relacionadas com o pagamento dos encargos da dívida pública.

Por sua vez, as despesas de capital representam os gastos com investimentos realizados pelo governo. Estes investimentos constituem-se tanto em obras e instalações, amortização de dívidas e integralização de capital em empresas públicas.

Além dessa divisão básica, as despesas públicas têm ainda outros tipos de subdivisões, de acordo com sua natureza. Nesse sentido, elas podem ser apresentadas como transferências intra e intergovernamental ou como subsídios, classificados como corrente ou de capital. A diferença dessa classificação está no destino a ser dado ao recurso transferido. Se ele é utilizado nos gastos correntes da unidade recebedora, será classificado como corrente, e o será como capital se a unidade recebedora destinar os recursos a atividades que caracterizariam uma despesa de capital.

Finalmente, vale ressaltar que, pelas características desses dois conceitos, fica evidente que, quanto maior for o volume de recursos gastos pelo governo com

seus compromissos correntes, menor será sua capacidade de poupança e, como conseqüências, sua possibilidade de realizar investimentos

### **3.4.3-Grupos de Natureza de Despesa**

**Pessoal e Encargos Sociais** : despesas de natureza salarial decorrentes do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, contribuições a entidades fechadas de previdência, bem como saldo, gratificações e adicionais, previstos na estrutura remuneraria dos militares, e, ainda, despesas com o ressarcimento de pessoal requisitado, despesas com a contratação temporária para atender à necessidade excepcional de interesse público, quando se referir à substituição de servidores, e despesas com a substituição de mão-de-obra constantes dos contratos de terceirização quando se tratar de categorias profissionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos do quadro de pessoal, exceto nos casos de cargo ou categoria em extinção.

### **3.4.4-Despesas por Funções**

**Juros e Encargos da Dívida** : despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.

**Outras Despesas Correntes**: despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, despesas com a contratação temporária para atender à necessidade de excepcional interesse público, quando não se referir à substituição

de servidores de categorias funcionais pelo respectivo plano de cargos do quadro de pessoal, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

**Investimentos** : despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

**Inversões Financeiras** : despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas comerciais ou financeiras.

**Amortização da Dívida** : despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

#### 3.4.4-Despesas por Funções

Despesas por função obedecem a uma classificação de forma agregada que reflete, de certo modo, as prioridades dadas pelo governo à alocação de recursos que lhe são disponíveis. Apesar de haver certa complexidade na distinção e definição precisa da aplicação dos recursos neste nível, esta distribuição dos gastos é de suma importância para análise das despesas públicas. Cada uma delas subdivide-se em função de seus diversos programas e dos subprogramas que as compõem.

Em geral, os gastos por funções obedecem à seguinte classificação :

Legislativo

Judiciário

Administração e Planejamento

Defesa Nacional e Segurança Pública

Educação e Cultura

Habitação e Urbanismo

Indústria, Comércio e Serviços

Saúde e Saneamento

Trabalho

Assistência e Previdência

Transportes

Agricultura

Energia e Recursos Minerais

Desenvolvimento Regional

Comunicações.

3.5.1. O peso de cada uma dessas funções e suas subdivisões dependerão de uma definição política do governo , no que se refere à aplicação recursos em cada uma dessas áreas. É importante mencionar, ainda, que a análise dos dados por funções requer conhecimento mais detalhado acerca da forma pela qual eles são agrupados em cada uma delas. Alguns gastos têm as características de se encaixarem em mais de uma função. Nem sempre, porém , a distribuição dos mesmos em cada uma delas é possível de ser feita. Nesses casos, a análise poderá ser distorcida para melhor ou para pior, dependendo da natureza da função. Como exemplo, tem-se as despesas com juros e amortizações, que são

classificadas na função Administração e Planejamento, o que superestima os gastos nessa

### **3.5.-Financiamento dos gastos públicos**

A tributação se constitui a principal fonte de financiamento dos gastos públicos, no caso brasileiro, esta fonte está dividida entre União, Estados e Municípios, ou seja, cada nível de governo tem o direito de instituir os impostos que lhe são atribuídos e que pertençam à sua competência privativa. A Constituição define claramente a atribuição das competências tributárias a cada esfera de governo, não havendo possibilidade de sobreposição de competências em relação aos impostos e a maioria das contribuições. No entanto, é comum às três esferas de poder a competência para instituir taxas (pelo exercício do poder de polícia e pela utilização de serviços públicos), contribuição de melhoria e contribuição para custeio da previdência e assistência social de seus servidores.

#### **3.5.1.As competências tributárias são assim distribuídas:**

As competências tributárias são assim distribuídas:

##### **União (Governo Federal)**

Competem à União os impostos sobre Importação (II), Exportação (IE); Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR); Produtos Industrializados (IPI); Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF); Propriedade Territorial Rural (ITR) e sobre Grandes Fortunas

(IGF). Esse último ainda não se encontra instituído, embora prevista sua instituição em nível constitucional.

Além dos impostos acima relacionados, a União tem competência exclusiva para instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais ou econômicas. Os demais níveis de governos somente podem instituir uma única contribuição, a relativa ao custeio da previdência social de seus funcionários.

### **Estados e Distrito Federal (Governos Intermediários)**

Os Estados e o Distrito Federal têm competência para instituir impostos sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS); Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Transmissão *Causa Mortis* de bens imóveis e Doação (ITCD) de qualquer bem ou direito.

### **Municípios (Governos Locais)**

Por sua vez, competem aos Municípios os impostos incidentes sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Transmissão *Inter Vivos* de Bens Imóveis (ITBI).

A Tabela I sintetiza as competências tributárias por categoria de tributo e por nível de governo.

<b>Categoria</b>	<b>Governo</b>	<b>Tributo ou Contribuição</b>
<b>Comércio Exterior</b>	União	Imposto sobre Importação - II
		Imposto sobre Exportação - IE
<b>Patrimônio e Renda</b>	União	Imposto sobre a Renda – IR
		Imposto Territorial Rural - ITR
<b>Produção e Circulação</b>	Estados	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores - IPVA
		Municípios
<b>Contribuições Sociais</b>	União	Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU
		Imposto sobre Transmissão <i>Inter Vivos</i> - ITBI
<b>Produção e Circulação</b>	Estados	Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI
		Imposto sobre Operações Financeiras - IOF
<b>Contribuições Sociais</b>	União	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS
		Municípios
<b>Contribuições Sociais</b>	União	Imposto sobre Serviços - ISS
		Sobre Folha de Pagamentos - Empregado/Empregador
<b>Contribuições Sociais</b>	União	Financiamento da Seguridade Social - COFINS
		Programa de Integração Social - PIS
<b>Contribuições Sociais</b>	União	Patrimônio do Servidor Público - PASEP
		Movimentação Financeira - CPMF
<b>Contribuições Sociais</b>	União	Lucro Líquido - CSLL

Um dos principais problemas existentes em qualquer federação diz respeito à distribuição das bases tributárias entre os governos e a posterior repartição da receita tributária (*tax assignment problem*). A teoria econômica nos sugere alguns critérios básicos que servem para orientar a atribuição de receitas entre os diversos níveis governamentais. O objetivo primordial desses critérios é o de se buscar os maiores níveis possíveis de equidade e de eficiência, entendidos, respectivamente, como a adequação entre receitas e gastos e a minimização do custo de arrecadação dos tributos.

De uma forma geral, sugere-se que impostos progressivos com finalidade redistributiva sejam administrados centralizadamente, ou seja, pela União. Também são mais adequados ao Governo Federal impostos com objetivos de estabilização ou de caráter regulatório da atividade econômica, além daqueles que incidam sobre bases distribuídas bastante irregularmente pelo território nacional ou sobre fatores extremamente móveis. Por outro lado, impostos incidentes sobre fatores imóveis, sobre consumo geral ou sobre bens específicos (tipo *excise tax*) podem ser administrados pelos demais níveis de governo (estados e municípios).

A prática brasileira de atribuição de receitas não diverge muito em relação à teoria econômica. O imposto sobre a renda, as contribuições e os impostos regulatórios (sistema financeiro - IOF - e comércio exterior - II e IE) estão sob competência federal. Os estados arrecadam o imposto geral sobre consumo e os municípios arrecadam impostos sobre serviços e sobre parte do patrimônio - imóveis urbanos.

O Imposto sobre Propriedade Territorial Rural - ITR, incidente sobre um fator de natureza imóvel, que tradicionalmente tem sido cobrado pelos governos locais, no Brasil é a União que detém a competência para a sua instituição e cobrança. A razão pela qual esse imposto encontra-se sob administração central é a de usá-lo como instrumento de incentivo à utilização produtiva da terra e para fins de reforma agrária. Este imposto tornou-se de competência federal a partir da reforma tributária de 65.

### **3.5.2. Transferências Intergovernamentais**

O mecanismo de transferências intergovernamentais tem por objetivo básico corrigir os problemas de desequilíbrios verticais e horizontais existentes em qualquer federação.

Desequilíbrios verticais referem-se a descompassos entre a capacidade de tributar e as responsabilidades de gastos entre os diversos níveis governamentais. Isso ocorre devido ao fato de que alguns tributos são melhor administrados em nível central e algumas despesas em nível local. De um modo geral, a política de gastos é melhor desenhada e controlada pelos governos locais, pois estão mais próximos dos cidadãos e de suas necessidades básicas.

Desequilíbrios horizontais são relativos a governos situados no mesmo nível de hierarquia, refletindo as diferenças inter-regionais de renda. Dessa forma, regiões mais ricas e com uma base econômica mais desenvolvida deverão ter maior arrecadação que será repassada às regiões com menor potencial econômico.

O Brasil, em função de sua grande extensão territorial e diversidade regional, possui sérios desequilíbrios verticais e horizontais. No entanto, o mecanismo de partilha tributária realiza as transferências necessárias ao maior equilíbrio de receitas e despesas na federação. Há basicamente dois tipos de transferências possíveis: as constitucionais (que são automaticamente realizadas após a arrecadação dos recursos) e as não-constitucionais (que dependem de convênios ou vontade política entre governos).

As transferências tributárias constitucionais entre a União, Estados e Municípios podem ser classificadas em transferências diretas (repasso de parte da arrecadação para determinado governo) ou transferências indiretas (mediante a formação de fundos especiais). No entanto, independentemente do tipo, as transferências sempre ocorrem do governo de maior nível para os de menores níveis, quais sejam: da União para Estados; da União para Municípios; ou de Estados para Municípios.

As transferências diretas são as seguintes:

- Pertencem aos Estados e aos Municípios o total da arrecadação do Imposto de Renda, retido na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;
- Pertencem aos Municípios 50% da arrecadação do Imposto Territorial Rural, relativo aos imóveis neles situados;

- Pertencem aos Municípios 50% da arrecadação do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores licenciados em seus territórios;
- Pertencem aos Municípios 25% da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (3/4, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações realizadas em seus territórios e até 1/4 de acordo com a Lei Estadual);
- O IOF - Ouro (ativo financeiro) será transferido no montante de 30% para o estado de origem e no montante de 70% para o município de origem. Observe-se que este tributo é instituído e cobrado pela União.

Os fundos mediante os quais se realizam as transferências indiretas tem como base a arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e/ou do Imposto sobre a Renda (IR) que são os abaixo relacionados:

- Fundo de Compensação de Exportações (FPEEx): constituído por 10% da arrecadação total do IPI. É distribuído aos Estados. Sua distribuição é proporcional ao valor das exportações de produtos industrializados, sendo limitada a participação individual a 20% do total do fundo;
- Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE): 21,5% da arrecadação do IPI e do IR, distribuídos de acordo com a população e a superfície e inversamente proporcional à renda per capita da unidade federativa;

- Fundo de Participação dos Municípios (FPM): composto por 22,5% da arrecadação do IPI e do IR, com uma distribuição proporcional à população de cada unidade, sendo que 10% do fundo são reservados para os Municípios das Capitais;
- Fundos Regionais: para o financiamento de projetos na região Norte e Centro-Oeste - 1,2% da arrecadação total do IPI e do IR, respectivamente. Para o financiamento da região Nordeste - 1,8% da mesma base.

#### Transferências Constitucionais Indiretas (Fundos)

Fundo	Tributo Federal Partilhado	
	IR	IPI
Participação dos Estados e DF	21,5	21,5
Participação dos Municípios	22,5	22,5
Compensação das Exportações	-	10,0
Financiamento da Região Norte	0,6	0,6
Financiamento da Região Nordeste	1,8	1,8
Financiamento da Região Centro-Oeste	0,6	0,6
<b>TOTAL</b>	<b>47,0</b>	<b>57,0</b>

Portanto, as transferências indiretas destinam 47% e 57% do IR e do IPI, respectivamente, aos governos sub-nacionais. O Fundo de Participação dos Estados destina 85% de seus recursos às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% às regiões Sul e Sudeste. O Fundo de Participação dos Municípios fornece 10% de seus recursos aos Municípios de Capitais de Estados, 86,4% aos Municípios de Interior e 3,6% aos Municípios com mais de 156 mil habitantes. Ademais, cada Estado ou Município recebe as dotações em função direta de sua área geográfica e de sua população e em função inversa de sua renda per capita. A participação de cada região no FPE é a seguinte: Norte (25,37%), Nordeste (52,46%), Centro-Oeste (7,17%), Sul (6,52%) e Sudeste (8,48%). No caso do FPM, a distribuição é dada da seguinte forma: Norte (8,52%), Nordeste (35,30%), Centro-Oeste (7,46%), Sul (17,54%) e Sudeste (31,19%).

O mecanismo de transferência brasileiro corrige, dessa forma, tanto os desequilíbrios verticais quanto os horizontais, sendo instrumento básico de redistribuição de renda inter-regional. De um modo em geral, os Estados e Municípios mais pobres, que têm sérios problemas de arrecadação própria, são extremamente dependentes das transferências federais. Entretanto, há dois problemas básicos nesse mecanismo. O primeiro diz respeito ao baixo incentivo dado aos Municípios de realizarem esforço próprio de arrecadação, pois os critérios de partilha não consideram o desempenho tributário como um dos fatores que determinam o montante de recursos intergovernamentais a ser recebido. O segundo relaciona-se ao fato de que, ultimamente, tem havido um grande movimento em prol da criação de novos Municípios no Brasil, justamente em

decorrência do fato de que qualquer governo local já tem assegurada sua fonte básica de receitas, aquela proveniente de transferências intergovernamentais. A vantagem de se criar representação política independente do esforço arrecadatório é bastante atraente e tem gerado um substancial aumento no número de Municípios brasileiros. Vale a pena mencionar que o número de municípios existentes antes da Constituição de 88 era de 4.112 e, atualmente, esse número é de 5.507 municípios, o que representa um crescimento de 34% em menos de 15 anos.

Por último, vale registrar que, além das transferências constitucionais (que devem ser automaticamente repassadas), existem os repasses não constitucionais, realizados mediante leis ordinárias ou de forma direta entre os diferentes níveis de governo. Caso típico são os convênios, que representam uma transferência federal de recursos a Estados ou Municípios para que esses possam atuar em nome da União em atividades de responsabilidade federal. Como exemplo, cita-se o caso da saúde, onde, mediante o Sistema Unificado de Saúde - SUS, os três níveis de governo concorrem para a realização da despesa. Em 1996, o valor das transferências constitucionais atingiu R\$ 21,2 bilhões, enquanto que as transferências voluntárias representaram R\$ 5,6 bilhões.

Em conseqüência dessa rigidez, uma das primeiras medidas tomadas pelo governo anterior para superar os desequilíbrios financeiros da União foi a criação do Fundo Social de Emergência (FSE). Esse fundo, em vigor desde o exercício de 1994, atualmente denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), tem por objetivo a geração adicional de recursos livres para a União (especialmente

mediante a desvinculação de receitas antes direcionadas a setores específicos ou governos subnacionais), de modo a financiar projetos da área social. Desse modo, o FEF alterou a repartição das receitas entre os governos, gerando recursos da ordem de R\$ 24,6 bilhões em 1996 para a União, ainda que sob a forma de um ajuste fiscal de caráter temporário. O FEF nada mais é do que uma desvinculação constitucional, apesar da aparente complexidade da emenda que o instituiu, onde recursos são desvinculados de determinadas áreas na forma de receitas e voltam a ser aplicados, quase integralmente, nas mesmas áreas na forma de despesa orçamentária (recursos da seguridade social, recursos do salário educação, Pin/Proterra, etc.). A composição de receitas do FEF tem dois momentos:

1. Incorporação direta de parcelas, definidas pela Emenda Constitucional dos seguintes tributos:

- a. 5,6% da arrecadação do Imposto de Renda;
- b. total de recolhimento na fonte sobre pagamentos efetivados pela União, a qualquer título, principalmente de servidores federais;
- c. parcela da receita do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF);
- d. parcela da Contribuição Social sobre o Lucro, decorrente de elevação temporária de sua alíquota, para as instituições financeiras;

### **3.5.3. Classificação das Receitas Públicas**

Além das receitas tributárias, os Municípios dispõem de outras fontes de Receitas para custear seus gastos, sejam elas Patrimoniais, de Serviços,

Agropecuárias, Industriais, de Contribuições, bem como operações de crédito, as quais podem ser agrupadas, segundo o direito financeiro, nos seguintes grupos: patrimoniais, tributárias e creditícias

### **Receitas Patrimoniais**

As receitas patrimoniais são aquelas geradas pela exploração do patrimônio do Estado ( ou mesmo pela sua disposição ), feitas segundo regras de direito privado, conseqüentemente sem caráter tributário. Com efeito, os Poderes Públicos desfrutam de um patrimônio formado por terras, casas, empresas, direitos, que são passíveis de serem administrados à moda do que faria um particular, isto é, dando em locação, vendendo a produção de bens ou mesmo cedendo o imóvel ou o direito.

O que é importante notar é que, ao assim proceder, os Poderes Públicos estão se valendo de técnicas de direito privado, o que implica o respeito integral à livre manifestação de vontade dos particulares. Não está presente o caráter impositivo ou coercitivo próprio, sobretudo, das receitas tributárias. Não importa que essa submissão ao direito privado venha por vezes acompanhada a incidência também de normas de direito público. O Estado, na verdade, nunca pode praticar um ato integral e exclusivamente disciplinado pelo privado, porque a tutela dos interesses a que está voltado – de ordem coletiva – impõe o respeito a uma normatividade específica incumbida de assegurar o atingimento daquelas finalidades. O que remanesce, sem dúvida, verdadeiro é que nas receitas patrimoniais há um predomínio bastante acentuado das normas de direito privado e a ausência do recurso à coerção.

## **Modalidade de Receitas Patrimoniais**

A exploração do patrimônio do Estado para a obtenção de receitas pode derivar de três componentes fundamentais : do patrimônio mobiliário, do imobiliário e do empresarial.

### **Patrimônio Mobiliário**

É sempre encontrável no patrimônio dos Estados uma certa qualidade de títulos representativos de crédito ou mesmo de parte do capital de empresas – ações. São múltiplas as razões que levam o Poder Público a deter esses papéis : por vezes é decorrente do direito sucessório. A ausência de herdeiros e legatários faz reverter ao patrimônio público os bens vacantes, e, dentre estes, podem figurar valores mobiliários cuja administração e exploração o Estado tem que cumprir. Esses valores mobiliários acabam por render frutos que podem assumir a forma de juros ou dividendos, e o Estado a eles faz jus, embora seja de se notar que esse item representa, em regra, parcela muito pequena das rendas do Estado.

### **Patrimônio Imobiliário**

Patrimônio rural. Historicamente, o domínio rural desempenhou papel importantíssimo como fonte de receitas públicas. Tanto na Idade Média quanto na Moderna, traduziu-se em elemento gerador principal dos recursos públicos, só tendo perdido essa primazia a partir de fins do século XVIII, tanto por força do aumento crescente dos impostos quanto pelo fato de que os bens rurais foram na maior parte alienados durante o século XIX. Cabe, sem dúvida, aqui uma explicação das razões de alienação. Prende-se ela no fato de que a visão liberal predominante no século passado não podia deixar de constatar que o Estado

administrasse com menor eficiência do que os particulares, quer quando age como agricultor, quer como industrial ou como comerciante.

Ora, não foi difícil extrair a conclusão de que, se fosse dada ao Estado a incumbência de explorar a agricultura de subsistência, seguir-se-ia inexorável uma carestia da vida. Assim, ficava claro que a manutenção do domínio rural, ao fim e ao cabo, acabaria por prejudicar os interesses dos consumidores. Mas há também uma grande razão de ordem política, muito bem exposta por José Joaquim Teixeira Ribeiro :

a Revolução Francesa representou a vitória da burguesia contra as classes então privilegiadas: a nobreza e o clero. Mas qualquer revolução só vingará definitivamente quando encontra um forte apoio social que o sustente e defenda. Ora, a revolução liberal não podia encontrar esse apoio no operariado, pois não era revolução dos trabalhadores; só podia encontrá-lo na própria burguesia, mas numa burguesia que precisava de ser reforçada através do número e da riqueza. E a venda dos bens do Estado em condições vantajosas para os transformar em pequenos proprietários, em burgueses, muitos camponeses que não possuíam terras, ou enriquecer os que já as tinham<sup>15</sup>.

É de notar-se que o Estado continuou no domínio das suas florestas, e que, com relação a estas, considerou-se que não estavam presentes as mesmas razões que levaram à privatização das terras agricultáveis. Veja-se o problema da eficiência. A crítica fundamental que se fazia era ao desinteresse do burocrata, pouco motivado para uma laboriosidade diligente. Ora, ponderou-se que na

---

<sup>15</sup> ( lições de finanças públicas, cit., p.197-8 ).

silvicultura esse possível desinteresse não levaria necessariamente ao malogro da exploração, dado o pequeno papel que nela representa a intervenção do homem; as árvores crescem por obra da natureza.

### Patrimônio Urbano

O Estado possui, sem dúvida, um grande número de imóveis urbanos. Tanto a União quanto os Estados-Membros e os Municípios necessitam de prédios para a realização dos seus serviços públicos ou mesmo para uso dos cidadãos, como os museus e centros de cultura. Estes imóveis, nada obstante o seu valor possa ser grande, não proporcionam rendimento expresso numa receita. A doutrina os denomina "patrimônio de uso", para diferenciá-lo do patrimônio de rendimento normalmente voltado à exploração sob regime de direito privado, gerador também de uma baixa rentabilidade produzindo uma utilidade social que o patrimônio de uso.

### Patrimônio Empresarial

As receitas patrimoniais podem advir da assunção pelo Estado da atividade empresarial. Foram diversas as razões que levaram os Poderes Públicos de uma posição de meros regulamentadores ou disciplinadores da atividade privada a uma outra, de gestores diretos da própria empresa. O Estado passou a criar entidades dessa natureza ou a assumir o controle de outras já existentes. Essa intervenção assume também uma variante, conforme a composição acionária esteja inteiramente nas mãos do Estado ou se apresente ela em associação com capitais particulares. A própria exploração da atividade industrial ou comercial pode assumir uma feição concorrência ou monopolística.

## Receitas Creditícias

Um dos grandes grupos de receitas públicas é o das receitas creditícias. Estas resultam da entrada do Estado no mercado financeiro. Fundamentalmente o crédito público resulta de uma relação bilateral voluntária em que o particular empresta dinheiro ao próprio Estado. Esta não deve confundir-se, no Brasil, como empréstimo compulsório. A Constituição trata essa como modalidade tributária, e não como operação creditícia comum precisamente, por lhe faltar o caráter de voluntariedade.

## O crédito público

O crédito público inclui-se, sem dúvida, entre os meios de que desfruta o Estado para obter fundos. Guarda, contudo, uma nítida diferença com as receitas tributárias. Estas não geram o dever de restituir as quantias havidas. No fundo, os empréstimos públicos não acrescem o patrimônio estatal porque a cada entrada de caixa corresponde o surgimento de um lançamento no passivo, de tal sorte que a operação se torna patrimonialmente neutra, o que levou Aliomar Baleeiro a afirmar que não se inclui os empréstimos entre as receitas ou, quando muito, são receitas impropriamente ditas.

## Empréstimos públicos

Embora as expressões "crédito público" e "empréstimos público" tenham muitas afinidades, não se confundem. A noção de crédito é mais ampla. Tem um duplo sentido, pois envolve tanto operações em que o Estado toma dinheiro como aquelas em que fornece pecúnia. O que está sempre presente é a dilação temporal, é dizer, trata-se de entrega de algo no presente em troca de uma contraprestação no futuro. Já o empréstimo público é aquele ato pelo qual o

Estado se beneficia de uma transferência de liquidez com a obrigação de restituí-lo no futuro, normalmente como o pagamento de juros. De outro lado, o empréstimo público não se confunde com o privado. É um ato que tem regras próprias de direito público e inclusive abarca modalidades não encontráveis nos empréstimos privados.

### Dívida Pública

Das operações de crédito, em que o Poder Público figura como tomador de dinheiro, acaba por resultar uma *dívida pública*. Esta é, portanto, decorrência das operações creditícias. Daí que seus problemas, sua natureza, suas classificações apresentam, logicamente, estreita relação com o estudo do próprio empréstimo público.

O fato de o Estado ser responsável por débitos, muitas vezes avolumados gera problemas com repercussão na ordem econômica, financeira, política, quer se trate de uma dívida interna, quer externa.

Já vimos como o Estado nas operações de crédito interno dispõe de instrumentos que lhe são acessíveis no mercado externo. Do ponto de vista da administração destas dívidas, as diferenças se colocam. Conviria recordá-las, pois, aqui, conforme o grande mestre das finanças públicas, que é José Joaquim Teixeira Ribeiro :

Ora, tem muita importância ser interna ou externa a dívida de um país. Desde logo, porque não é igual o ônus que uma e outra acarretam, como veremos em breve. E, depois, porque há diferenças nomeadamente as seguintes :

Enquanto os encargos da dívida interna são geralmente satisfeitos em moeda nacional, os encargos da dívida externa são satisfeitos, ou em ouro ou em

moeda que goze de confiança internacional, e que pode não ser, e quase sempre não é, a moeda do país devedor. Compreende-se: os credores estrangeiros querem premunir-se contra as variações desfavoráveis dos câmbios e, portanto, exigem o pagamento dos juros e a amortização ou reembolso em moeda que lhe mereça confiança. Daí resultam estas conseqüências :

- Primeiro, a dívida externa não assegura ao Estado devedor o benefício da desvalorização da moeda, ou pelo menos lhe assegura no mesmo grau que se tratasse de dívida interna sem garantia contra a desvalorização;
- Segundo, a dívida externa, ao contrário do que se sucede com a dívida interna, pode provocar ou agravar o déficit da balança dos pagamentos, colocando eventualmente o país devedor em situação difícil solver os seus compromissos internacionais;
- Outra diferença, é a ordem política: sendo interna a dívida, o Estado deve, na generalidade dos casos, aos seus cidadãos; mas, sendo externa, o Estado deve a cidadãos de outros países. Ora, o Estado goza de soberania perante estes, e não perante aqueles. E aqueles, os credores estrangeiros, muitas vezes associam-se, constituindo grupos, que têm força, e, ainda quando não se associam, os seus interesses são defendidos pelos Governos dos respectivos países. Daí que, através dos empréstimos externos, se possa exercer pressão sobre os Estados devedores; daí que, também os Estados devedores se vejam freqüentemente inibidos de efetuar, em relação aos empréstimos externos, certas operações que às

vezes realizam, sendo internos : nomeadamente, a redução forçada do capital ou dos juros.<sup>16</sup>

Outra classificação da dívida de aceitação bastante generalizada é a de considerá-la: *dívida fundada ou flutuante*.

### **Dívida fundada**

É a resultante dos empréstimos temporários a médio e a longo prazo, compreendidos também os empréstimos perpétuos. O termo "fundada" decorre de uma circunstância histórica. Na Inglaterra, outrora, quando se emitiam empréstimos desta natureza, simultaneamente era instituído um fundo para fazer face aos ônus advindos da operação, compreendidos dos juros e do principal.

Quando à dívida fundada provém de empréstimos perpétuos, recebe o nome de dívida consolidada.

### **Dívida Flutuante**

É a decorrente dos empréstimos em curto prazo. De fato, o tesouro pode sentir necessidade, e isso se dá muito freqüentemente, de fazer corresponder os ingressos públicos ao momento em que deverá ocorrer a despesa. Acontece, entretanto, que isto nem sempre é possível, porque o sistema arrecadador tem a sua cronologia própria, que não corresponde, necessariamente, com aquela do desembolso. A diferença pode ser pequena, dois, três meses, mas, para que não ocorra a insolvência do Poder Público, cumpre antecipar as receitas, e isto é feito por intermédio dessas operações creditícias que dão lugar à chamada dívida

---

<sup>16</sup> ( lições de finanças publicas, cit., p 166-7).

flutuante. Outras dívidas de curto prazo que compõe a dívida flutuante são: a caução, os depósitos, as consignações e os restos a pagar.

### Receitas Tributárias

As receitas tributárias são as mais importantes no Estado Moderno. No dizer do Lúcido Sousa Franco :

são receitas que o Estado obtém mediante o recurso ao seu poder de autoridade, impondo aos particulares em sacrifício patrimonial que não tem por finalidade puni-los nem resulta de qualquer contrato com eles estabelecido, mas tem como fundamento assegurar a co-participação dos cidadãos na cobertura dos encargos públicos ou prosseguir outros fins públicos<sup>17</sup>

Ninguém pode negar a importância do tributo, sobretudo na sua modalidade de imposto, na atividade financeira do Estado. De fato, por sua própria natureza, o Poder Público volta-se para a realização de diversos serviços cujos benefícios não são divisíveis. São utilidades não suscetíveis de exclusiva imputação individual. Assim sendo, é de justiça que também a coletividade seja chamada a cobrir essas despesas mediante o pagamento do imposto. As características fundamentais deste são : a) A coatividade – o que significa que o contribuinte é posto debaixo da obrigação de pagar o tributo sem consulta à sua vontade, mas por mera decorrência da lei. b) Inexistência de contraprestação – o devedor do imposto não tem qualquer direito de exigir uma contraprestação do Estado. Vê-se obrigado a satisfazer ao imposto tão-somente por ter incorrido na prática de um ato ou mesmo numa mera situação descrita hipoteticamente na lei geradora da obrigação tributária. Normalmente são situações ou atos que exprimem riqueza. c) A

<sup>17</sup> Antônio L. de Sousa Franco, Finanças Públicas e direito financeiro, 2ª ed., Coimbra, Almedina, 1988, p. 273.

prestação que é feita ao Estado não é devida a título de sanção pela prática de algum ato ilícito. Este é um distintivo entre o tributo e as multas, já que estas podem ser consideradas receitas punitivas. Na verdade, não podem esconder alguma analogia como as receitas tributárias, uma vez que também não são voluntárias.

Define-se como todo e qualquer recolhimento aos cofres públicos em dinheiro ou outro bem representativo de valor que o governo tem direito de arrecadar em virtude de leis, contratos, convênios e quaisquer outros títulos, de que seja oriundo de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença ou caso figure como depositário dos valores que não lhe pertença.

É pois, o conjunto de ingresso financeiro, provenientes de receitas orçamentárias ou receitas extra-orçamentárias, que produzirão acréscimos ao patrimônio da instituição seja, União, Estados, Municípios ou Distrito Federal, suas autarquias e Fundações.

#### **3.5.4. Estrutura das Receitas Públicas**

Os dados da estrutura contábil têm que ser adequadamente analisados para que não se incorra em erros de contagem duplicada de valores. Isso porque, por exemplo, no registro dos valores das receitas, são computados os recursos oriundos da arrecadação de tributos de competência tributária da unidade de governo mais os recursos recebidos de outras unidades de governo. Acontece, porém, que dependendo da estrutura de repartição estabelecida pela Constituição, poderão ocorrer, e na maioria das situações ocorrem, casos nos quais a competência tributária é diferente da competência financeira do tributo. Isso implica dizer que, nessas situações, o montante da arrecadação de determinado

tributo arrecadado por uma unidade não pertence totalmente a ela; uma parcela terá que ser transferida a outras unidades de governo necessita de adequação de transferências de recursos a fim de que se apure o real valor disponível a essa unidade de governo.

Vale acrescentar, que para facilitar a estruturação dos indicadores de avaliação financeira e para um melhor entendimento de tais ajustes faremos as observações que seguem.

## **Receitas correntes**

Receitas que são compostas de recursos oriundos de tributos de competência financeira e tributária e de arrecadação própria de cada nível de governo proveniente de serviços, aluguéis, dividendos e subdividem em:

- **Receitas Tributárias** - As receitas tributárias são oriundas dos tributos de competência tributária de cada unidade da Federação. Nesse caso, elas incluem os impostos, as taxas e as contribuições de melhorias estabelecidas pelas Constituição Federal e por meio do Código Tributário. E em cada esfera estatal são compostas por:

### **1. Impostos**

#### **União**

Imposto sobre Importação

Imposto sobre Exportação

Imposto territorial Rural

Imposto sobre Produtos Industrializados

Imposto sobre Crédito, Câmbio e Seguro

Imposto sobre Grandes Fortunas

#### **Estados**

Sobre a Propriedade de Veículos Automotores

Sobre Transmissão por *Causa Mortis* ou Doação

➤ Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços e Transporte Intermunicipal

## **Municípios**

Imposto Predial e Territorial Urbano

Imposto sobre serviço de Qualquer Natureza

Imposto sobre Transmissão Inter Vivos

## **2. Taxas**

Taxas de segurança pública

Taxa judiciária

Taxa florestal

## **Receitas de Contribuições**

Contribuições sociais

Contribuições à aposentadoria

Exploração de recursos minerais

## **Receita Patrimonial**

Receitas imobiliárias

Aluguéis

Dividendos

## **Receita Industrial**

Produção de placas

Centro de reeducação

Produção de mobiliário

## **Receitas de Serviços**

Serviços comerciais(livros, material escolar)

Serviços hospitalares

Serviços agropecuários

## **Transferências Correntes**

Constituem-se de recursos recebidos de outras unidades da federação (intergovernamentais) ou de outras unidades da administração pública da esfera de governo em questão (intragovernamentais).

Grande parte dessas transferências é realizada tomando-se por base o texto constitucional; outra parte é oriunda de convênios firmados entre órgãos os governos.

A diferença fundamental entre esses tipos de transferências é a de que, enquanto a maioria das transferências constitucionais é de livre aplicação para o governo que a recebe, as transferências de convênios são vinculadas a tarefas específicas, tirando a flexibilidade de aplicação pelo governo a que se destinam.

### **Transferências intragovernamentais**

Recursos recebidos da Secretaria de Saúde

Recursos da Seplan recebidos de Fundações

### **Transferências intergovernamentais**

#### **Transferências a União para Estados e Municípios**

##### **a) Participação na Receita da União**

Cota-parte do FPE

Cota-parte do IPI Exportação

Cota-parte do Fundef

Cota-parte da Contribuição do Salário Educação

##### **b) Outras transferências da União**

Transferências Financeiras aos Estados – Lei Kandir

FNDE – Secretaria da Educação

### **c) Transferência de Convênios**

#### **Convênios Federais**

Ministério da Educação/Secretaria de Educação

Ministério da Saúde/Secretaria da Saúde

TER/Polícia Militar

#### **Outros Convênios**

### **d) Participação nas Transferências do Estado**

Cota-parte do ICMS

Cota-parte do IPVA

Receitas Diversas

Incluem todas as outras despesas não classificadas nos itens anteriores e, como não poderia ser diferente, são de pouca representatividade na receita total.

### **Receitas de capital**

Essas receitas têm a característica básica de não serem oriundas de tributos e de outros mecanismos de captação de recursos pelos Estados que não envolvam a execução de alguma atividade econômica.

#### **Operações de Crédito**

Constituem o montante de empréstimos realizados pelo governo no período. Elas podem, em tese, ser oriundas de empréstimos bancários internos e externos e de vendas de títulos públicos.

#### **Alienação de Bens**

Constitui-se em receitas esporádicas e não compõe o fluxo normal da arrecadação. Ela é fruto de vendas de ativo por parte dos governos. Como esses

ativos são limitados, o potencial de geração de recursos dessa fonte está cada vez mais reduzido.

### **Transferências de Capital**

Refere-se a recursos recebidos transferidos de outras unidades de governo, ou de outras unidades de governo, destinados à aplicação em investimentos. Normalmente, são transferências vinculadas a determinado fim, não havendo flexibilização de uso por parte do governo que a recebe.

## **4.A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL<sup>18</sup> COMO FREIO ÀS CONDUTAS DESEQUILIBRADAS E DESORGANIZADAS DOS AGENTES POLÍTICOS.**

O surgimento de uma lei regulamentadora da responsabilidade dos gestores públicos deverão comportar-se ao longo de um mandato popular ou até mesmo, em função de ter assumido cargo público, para o qual foi legalmente aprovado em concurso público não é uma novidade no Brasil.

Mecanismos legais, como, por exemplo, a Lei nº 1.079, de 10-04-1950; decreto-lei nº 201, de 27-02-1967, e a Lei nº 8.429, de 02-06-1992 ( Lei de Improbidade Administrativa), são bastante conhecidos e dedicam-se a esse tema.

A novidade da Lei de Responsabilidade Fiscal reside no fato de responsabilizar especificamente, a parte da gestão financeira a partir de um acompanhamento sistemático mensal, trimestral, anual e plurianual.

Esta lei foi concebida partindo-se da constatação de que o Poder Público se encontra em déficit financeiro e, portanto, necessita de maior controle sobre a gestão de suas finanças.

O IBAM, Instituto Brasileiro de Administração Municipal em pesquisa realizada, no ano de 1998 constatou que mais da metade dos municípios encontram-se em déficit financeiro, fator que veio corroborar a necessidade de se criar, mecanismos mais eficazes para fazer com que o Poder Público realizasse as despesas dentro do limite de suas receitas. Portanto, a partir da vigência desta lei, deve ser evitado, a todo custo, a ampliação do chamado "déficit primário".

Controles localizados nos gastos com pessoal, nos limites de endividamento, organização do sistema próprio de previdência, transferência de recursos constitucionais e voluntários e superávit primário e nominal servem de referencial para avaliar o desempenho da Administração Pública.

Aspectos como correção imediata de mau desempenho dependem de fixação de padrões, respeito a padrões preestabelecidos, adequação a essa ou aquela proporção predefinida entre dois ou mais fatores reconhecidos no campo das finanças.

A retaguarda constitucional mencionada para a Lei de Responsabilidade Fiscal é o Capítulo II do Título VI da Constituição Federal, de 05-10-1988, que trata das normas gerais de finanças públicas e dos orçamentos, especificamente, os artigos 163, 164, 165, 166, 167, 168 e 169 são os que integram o referido título.

A Lei de responsabilidade Fiscal tem como fundamento à responsabilidade na gestão fiscal.

A responsabilidade na gestão fiscal, segundo o parágrafo primeiro do art. 1º da Lei pressupõe : Ação planejada e transparente, em que se previnem riscos, corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o

---

<sup>18</sup> Lei Complementar Federal, nº 101, de 04 de maio de 2000.

cumprimento de metas de resultado entre receita e despesa e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receitas e geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição de restos a pagar.

As disposições desta Lei obriga Estados, Distrito Federal, Municípios, União, Autarquias e Fundações Públicas, bem como entidades da Administração Indireta que recebam recursos para manutenção de suas atividades operacionais dos entes estatais acima.

A ação planejada no dizer da Lei de Responsabilidade Fiscal acontecerá à medida que o administrador público realizar os gastos públicos em conformidade com os seguintes *instrumentos de planejamento*:

- *Lei do Plano Plurianual;*
- *Lei de Diretrizes Orçamentárias;*
- *Lei Orçamentária Anual.*

O *Plano Plurianual* tem como finalidade o planejamento dos gastos públicos durante os quatro anos, seja, planejar a administração para os três primeiros anos de mandato, considerando que este é feito no primeiro ano de mandato e passa a vigorar a partir do ano seguinte, conseqüentemente o primeiro ano vale o planejamento do antecessor.

*Lei de Diretrizes Orçamentárias*, tem como finalidade escolher parte dos gastos públicos que foram planejados no plano plurianual, bem como definir como deverá ser o orçamento no que se refere ao equilíbrio entre receitas e despesas, critério e forma de limitação de empenho, quando a execução do orçamento vier a

deixar de cumprir algumas metas definidas nesta lei, normas relativa ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do próprio orçamento e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

A *Lei Orçamentária Anual* deverá ser elaborada de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias, bem com o que define esta lei. O orçamento se caracteriza por uma lei de iniciativa do Poder Executivo que prevê receita e fixa despesa.

Quanto às receitas a Lei define :

- as previsões de receitas deverão ser observadas as normas técnicas e legais os efeitos das alterações na legislação, variação do índice de preços, crescimento econômico ou qualquer outro fator relevante que possam comprometer a arrecadação; deverá ser acompanhada de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, bem como da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.
- Receitas tributárias devem ser instituídas, previstas e efetivamente cobradas. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que deixe de observar o que define o parágrafo anterior, no que se refere aos impostos. O que se verifica nesse dispositivo é a perda discricionariedade do administrador público, em deixar de instituir todos os tributos de competência do ente estatal, efetivamente arrecadar.
- Receitas de capital provenientes de operações de crédito, estas devem ser no limite definido pela lei orçamentária, bem como devem ser gastas em

despesas de capital, enquanto que as provenientes da alienação de bens, essas também podem ser gastas em instituto de previdências dos seus servidores.

- As operações de crédito além de estarem previstas na lei orçamentária, terão de obedecer aos limites de endividamento definidos pelo Senado Federal, com base na Receita Líquida do município definida por esta Lei, bem como submeter licitação eletrônica feita pelo Banco Central do Brasil, para encontrar a instituição que ofereça melhores taxas de juros, sob pena dessas operações serem consideradas nulas, permitindo assim a administração pagar somente o principal. Quanto às operações de crédito por antecipação de receita também submeterá a condições imposta pela lei.
- Até trinta dias após a publicação do orçamento, de acordo o que dispuser a Lei de diretrizes orçamentárias, deverá publicar a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.
- As receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.
- A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia deverá estar acompanhada de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias; declaração do ordenador de despesas que a renúncia não comprometerá

as metas fiscais definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como medidas de compensação.

- Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidos no anexo de metas fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão limitação de empenho e movimentação financeira.

Quanto às Despesas a Lei assim o define :

- Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesas ou assunção de obrigação que não atendam ao item seguinte.
- Criação, expansão ou ampliação da ação governamental que acarrete aumento de despesas, terá de ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes.
- As despesas com pessoal está limitada a no máximo 60% da Receita Líquida do município, tomando como base o mês em curso e os 11 meses anteriores. Esse limite tem como base até 54% para o Poder Executivo e até 6% para Poder Legislativo, sendo que este percentual será acrescido de 0,4%, enquanto que aquele será reduzido no mesmo percentual correspondente caso o Município tenha Tribunal de Contas Próprio.
- Se a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite acima, fica os titulares dos respectivos Poderes impedidos conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer títulos, exceto definido por sentença judicial ou por determinação legal ou contratual, ressalvada a

revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição, bem como a qualquer alteração na estrutura de cargos que provoque aumento de despesa, exceção na contratação de servidores nas áreas de saúde, educação e segurança, para repor servidores em função de aposentadoria ou falecimento.

- Os municípios que a época da lei estivessem abaixo desse limite, somente poderá acrescer o limite de 10% a cada ano até 2003.
- É vedado ao titular de Poder ou órgão, nos últimos quadrimestres dos seus mandatos, contrair obrigações de despesas que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.
- É nulo de pleno direito ato de desapropriação de imóvel urbano expedido sem o atendimento do disposto no § 3º do art. 182 da CF, ou sem prévio depósito judicial do valor da indenização.
- A despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos representante dos respectivos poderes, não poderá exceder, em percentual da receita líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta lei, até o término do terceiro exercício seguinte.
- A lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

- A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou seus créditos adicionais
- É nulo o aumento de despesa de pessoal que não atenda ao limite acima, bem como o aumento de despesa ocorrido nos 180 em que antecede o final de mandato dos titulares os respectivos Poderes do Estado.

Quanto à transparência a Lei assim define :

- São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos.
- A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento.
- As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.
- Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada

quadrimestre , em audiência pública na comissão referida no § 1º do artigo 166 da Constituição Federal ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

Como fora dito anteriormente, a Lei 4.320/64 disciplina a forma de apresentação, execução e contabilização do orçamento, sem no entanto conter mecanismos suficientes para proteger o patrimônio público da ineficiência do administrador público, até porque, apesar de prever algumas situações, como equilíbrio das contas, exigências de autorização para operações de crédito, planejamento de desembolso, prestação de contas no final do exercício, previsão para que os cidadãos tenham acesso às contas municipais, esses mecanismos de controle se mostraram insuficientes porque além de não preverem punições mais severas a sua checagem aconteciam *a posteriori* aos eventos, ou seja, ao final do exercício.

Quanto à previsão de receitas a Lei nº 4.320/64 não definia uma forma precisa para as estimativas o que fazia surgir previsões totalmente irreais, simplesmente para permitir uma dotação maior para as despesas.

Quanto às despesas segundo a Lei em questão define que estas sejam realizadas no limite das suas respectivas dotações fixadas na lei orçamentária e que sejam previamente empenhadas mediante autorização do ordenador de despesas para posterior liquidação e pagamento. Esses dispositivos têm a finalidade de coibir as Administrações Municipais, mas na realidade as compras eram realizadas para posterior empenhamento e pagamento quando os recursos viessem acontecer. Comportamento dessa natureza, fazia com que as prefeituras com dotações superestimadas comprassem além das receitas efetivas,

comprometendo assim, as gestões futuras com os Restos a Pagar. Hoje com a Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente com base no que foi exposto anteriormente, isso deixa de acontecer pela existência do acompanhamento bimestral por parte dos tribunais de contas.

## **5. ANÁLISE DO IMPACTO QUE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL CAUSOU NOS MUNICÍPIOS DE JUAZEIRO E SOBRADINHO**

### **5.1. Breve histórico dos Municípios**

Juazeiro é o mais importante município da região norte do Estado da Bahia e está situado à margem direita do baixo médio São Francisco, sua sede dista 500 km de Salvador e está ligado ao estado de Pernambuco pela Ponte Presidente Dutra, a uma distância de 800m da cidade de Petrolina. Constitui ponto de passagem dos vários segmentos comerciais através da BR-101, BR 116, BR-324, BR 407 e BR-122, por ser o menor percurso entre o Norte, Nordeste e Sul do País.

Sua população atual é de 218.000 habitantes<sup>19</sup>, sendo 155.023 da zona urbana e 45.085 na área rural. A taxa de urbanização é de 77,20% e a densidade demográfica é 35,81 hab/km<sup>2</sup>.

Juazeiro já tem mais de 53.500 hectares de terras irrigadas, que produzem as mais suculentas e doces frutas do Brasil, dentre as quais: uva, manga, melão, banana, pinha, acerola, maracujá, melancia goiaba, limão e outras culturas, como aspargos e pimentão que abastecem os exigentes mercados dos Estados Unidos da América, Europa e Japão e rendem anualmente, divisas em torno de 150 milhões de dólares.

---

<sup>19</sup> Fonte: IBGE

Existem neste município cerca de 1000 produtores que trabalham nos projetos irrigados instalados com o apoio do Estado, bem como por parte da iniciativa privada e empregam mais de 50 mil trabalhadores. A iniciativa privada é responsável por 30 mil hectares e os projetos de iniciativa governamental, por 23.500 mil hectares. Há também, grandes empresas de renome nacional e internacional que já atuam na região, e novos investimentos não parar de chegar, graças às peculiaridades e potencialidades do local.

Da combinação do clima com as técnicas modernas, dá-se o grande sucesso da irrigação de Juazeiro, os fatores água e sol em abundância (a região tem uma luminosidade de 2300 horas/sol por ano) permitem ao agricultor programar a cultura que deseja para a época mais propícia, resultando na produção de até duas ou mais colheitas por ano, como é o caso da uva.

Com todo esse processo de desenvolvimento econômico Juazeiro já é conhecida como a "Capital da Irrigação".

Assim sendo, a fruticultura não apenas mudou a paisagem do sertão, como também a economia de Juazeiro, que hoje experimenta taxas de crescimento acima da média do país. Possui inúmeras indústrias e agroindústrias, um comércio cada vez mais pujante e já ganha ares de cidade grande.

No segmento da agroindústria que se expande baseado em linhas de incentivo dos governos municipal, estadual e federal, foi criado o DISF – Distrito Industrial do São Francisco, com duas unidades, destinado às indústrias de produção e processamento de polpa de frutas, fábricas de embalagens, conservas e outros produtos.

O Rio São Francisco também contribui decisivamente para que Juazeiro seja um pólo natural de turismo, principalmente por causa das suas praias fluviais, que oferecem excelentes opções de lazer e esporte.

O Município de Sobradinho, situado no Noroeste do Estado da Bahia, tem aproximadamente, 38.000 habitantes. Sua área é de 1.324 km<sup>2</sup>. Sobradinho era um distrito de Juazeiro que fica a uma distância de 50 km desta cidade.

Sobradinho é o maior lago artificial do mundo, quase 4 vezes maior que a Baía de todos os Santos, uma imensidão de 4.214 km<sup>2</sup>.

A CHESF(Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco) começou a construção da barragem em 1973 que serviria como reservatório de regularização plurianual de vazão do São Francisco. Anos depois, surgiu ali uma usina hidrelétrica e um dos maiores lagos artificiais do mundo em que ficou submersa as cidades de Casa Nova, Remanso, Sento-Sé e Pilão Arcado, o lago veio conter a indisciplina das águas do São Francisco e servir como mediador do fluxo do rio.

Sobradinho é um cidade tipicamente de operários que vivem de atividades comerciais, além de pequenas iniciativas na área de agricultura, piscicultura e caprinocultura.

A piscicultura com grande variedade de peixes da qualidade do surubim, curimatá, dourado, curvina e pirá dá a Sobradinho uma das principais fontes econômicas .

O governo do estado da Bahia também investiu no desenvolvimento econômico deste município com a instalação de projetos de irrigação, dentre os quais merece destaque o Projeto Tatauí que beneficiou 650 famílias que

receberam terras e assistência técnica e financeira para a implantação de um programa agropecuário, com mais de 3.600 hectares.

O Lago de Sobradinho com seus 4 mil quilômetros de espelho d'água e capacidade de armazenamento de 34 bilhões de metros cúbicos de água tem incentivado a prática de esportes náuticos que vêm se intensificando, especialmente a vela, *hobbie cat*, *laser* e *Wind surf* e *jet sky*.

A eclusagem também atrai os turistas, que assistem um verdadeiro fenômeno da tecnologia: os barcos que sobem e descem o São Francisco são transportados de uma altura de 41 metros, de um nível para o outro do curso do rio. A eclusa tem capacidade para transportar até sete barcos de 110 toneladas por vez, em aproximadamente 11 minutos. Na operação são gastos 66 mil metros cúbicos de água.

## 5.2 .A análise

A análise apresentada neste trabalho se utiliza de dados indicadores de Receita Tributária, Despesa Corrente, Despesa de Pessoal, Dívida Fundada, Despesas de Serviços de Terceiros e Déficit ou Superávit Primário a exceção do Déficit ou Superávit Primário, os demais indicadores fora tomado como referencial a Receita Corrente Líquida que, para os entes municipais, segundo o art. 2º, inciso IV, § 1º, 2º e 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal: *"Receitas Corrente Líquida é : O somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras também correntes, deduzidos : as contribuições dos servidores para o custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal, bem como serão*

computados no cálculo os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e o fundo previsto pelo art. 60 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias", considerando que tais municípios não têm Instituto de Previdência Própria a Receita Corrente Líquida passa a ser a própria Corrente.

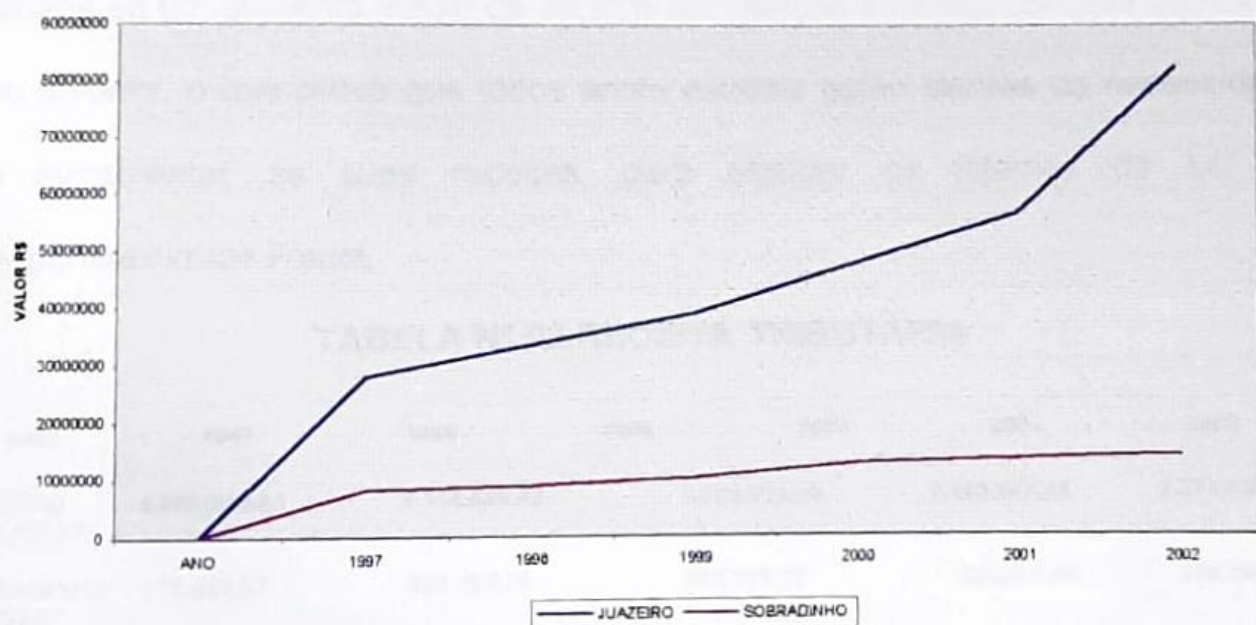
**TABELA Nº 1. RECEITA CORRENTE LIQUIDA**

ANO	1997	1998	1999	2000	2001	2002
JUAZEIRO	27.876.031,46	33.344.466,85	38.826.132,86	47.778.769,66	56.778.769,66	56.487.245,29
SOBRADINHO	8.173.972,06	8.797.052,14	10.027.373,37	12.457.382,31	13.344.768,32	13.344.768,32

Valores nominais em reais

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia / Secretaria do Tesouro Nacional

**GRÁFICO 1 - RECEITA CORRENTE LÍQUIDA**



A Receita Corrente Líquida que na concepção da Lei serve para demonstrar o quanto o ente estatal gera de recursos próprios para financiar os gastos públicos demandado pela sociedade, tomando como base o ano de 1997, verifica-se que houve uma evolução nominal de 86,66% para o município de Juazeiro e 47,70%

para o município de Sobradinho, quando comparado com igual período antes à Lei, vale ressaltar que a maior parte desta receita é representada, em média 90% de transferências advindas do respectivo Estado e da União, ainda que no artigo 11 da Lei assim defina : Constitui requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos tributos da competência constitucional do ente estatal, sob pena de estes ficarem impedidos de receberem transferências voluntárias. Mas, para que haja incremento nas receitas municipais, é necessário ações não só dos municípios como também, do respectivo Estado e da União. As Receitas Correntes Líquidas no decorrer dos anos, apresentaram um contínuo crescimento, seja proveniente da desvalorização da moeda, seja pelo crescimento vegetativo dos municípios, sendo que em 2002, percebe-se um aumento médio de 38,28% em relação à receita corrente líquida do ano anterior, o que prova que todos entes estatais estão cientes da necessidade de incrementar as suas receitas, para atender os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

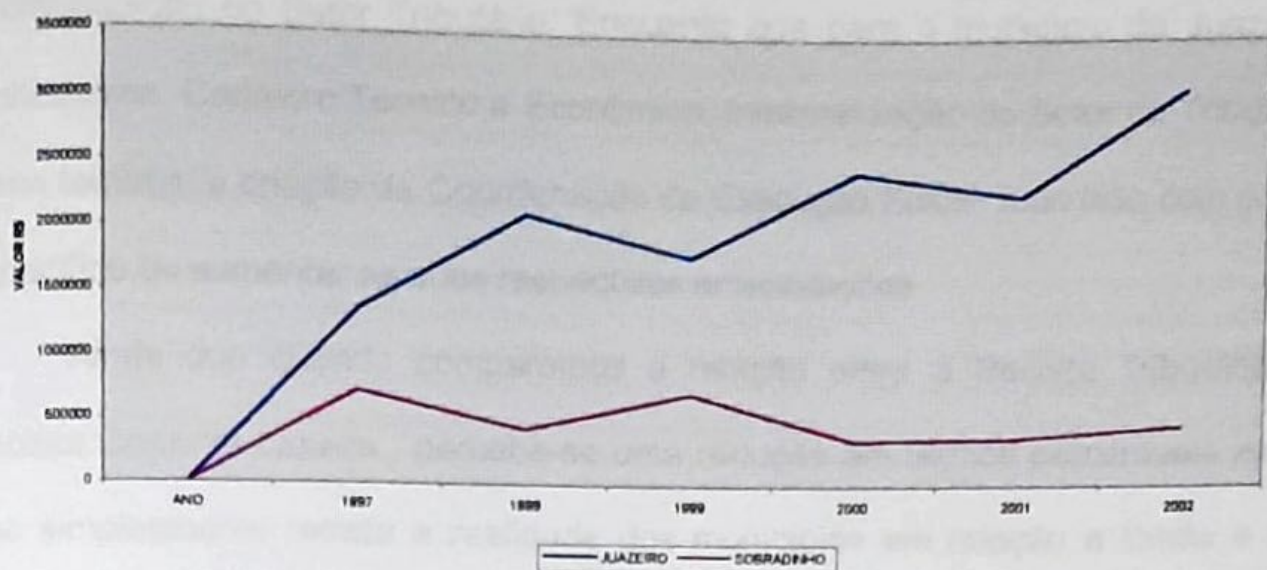
**TABELA Nº 02.RECEITA TRIBUTÁRIA**

ANO	1997	1998	1999	2000	2001	2002
JUAZEIRO 3.105.115,87	1.366.698,82	2.115.548,42	1.799.722,49	2.466.647,12	2.274.509,01	
SOBRADINHO 460.123,27	725.050,87	439.195,76	508.877,77	362.815,90	380.589,36	
<b>RECEITA TRIBUTÁRIA/RECEITA CORRENTE LIQUIDA</b>						
JUAZEIRO 3,76%	4,9%	6,34%	4,63%	5,16%	4,02%	
SOBRADINHO 3,29%	8,87%	4,99%	5,07%	2,91%	2,85%	

Valores nominais em reais

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia/ Secretaria do Tesouro Nacional

GRÁFICO 2 - RECEITA TRIBUTÁRIA



## Receita Tributária

É a principal fonte própria de financiamento do município advinda da capacidade de instituir tributos. Observou-se que os municípios nos últimos anos tiveram um aumento significativo, ainda que a arrecadação do município de Sobradinho não seja superior ao período antes da Lei, observa-se que este em 2002, teve um incremento nas receitas tributárias de 20,89% em relação ao ano de 2001, enquanto que o município de Juazeiro teve um incremento de 36,51, com relação ao mesmo período, o que mostra o esforço por parte dos municípios na busca de maior arrecadação. Vale destacar aqui que os municípios em questão, não só através dos dados das suas contas, como também nos dados da entrevista onde se constata que os municípios tomaram algumas atitudes que irão incrementar as arrecadações, entre elas destacamos, para o município de Sobradinho, Cadastro Técnico e Econômico o qual permitirá ao município o conhecimento de todos imóveis geradores do IPTU, bem como de

empreendimentos empresariais contribuintes do ISS, foi também feita a informatização do Setor Tributário. Enquanto que para o município de Juazeiro destacamos, Cadastro Técnico e Econômico, Informatização do Setor de Tributos, como também a criação da Coordenação de Execução Fiscal, tudo isso com o fim específico de aumentar as suas respectivas arrecadações.

Ainda que quando comparamos a relação entre a Receita Tributária e Receita Corrente Líquida, percebe-se uma redução em termos percentuais mas, isso simplesmente retrata a realidade dos municípios em relação a União e os seus respectivos estados, onde estes têm uma base arrecadação maior, conseqüentemente o incremento das suas arrecadações, reflexos da própria Lei de Responsabilidade Fiscal, fazem com que suas respectivas transferências constitucionais, passem a serem mais representativa na vida dos municípios.

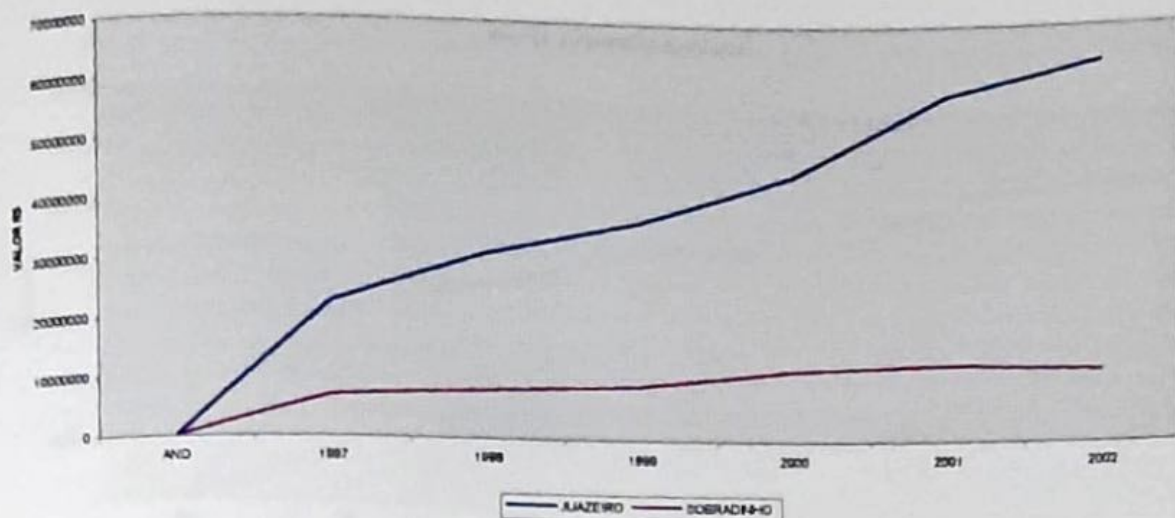
**TABELA Nº 03. DESPESAS CORRENTES**

ANO	1997	1998	1999	2000	2001	2002
JUAZEIRO	22.723.447,35	31.245.238,95	36.699.150,68	44.802.709,98	58.221.245,29	70.963.001,34
SOBRADINHO	6.907.044,41	8.212.252,17	9.116.978,87	11.982.502,92	12.942.701,02	12.122.474,41
<b>DESPESAS CORRENTES/RECEITA CORRENTE LIQUIDA</b>						
JUAZEIRO	81,51%	93,70%	94,52%	93,77%	103%	86,02%
SOBRADINHO	84,5%	93,35%	90,92%	96,19%	96,98%	86,13%

Valores nominais em reais

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia/ Secretaria do Tesouro Nacional

GRÁFICO 3 - DESPESAS CORRENTES



## Despesas Correntes

Representa os gastos com despesas de manutenção dos serviços públicos anteriormente criados. Quando comparado a relação percentual entre as Despesas Correntes e a Receita Corrente Líquida, percebe-se que a média era de 89,91% contra 94,26% para município de Juazeiro, enquanto que o município de Sobradinho 89,59% contra 93,10% mas em compensação os municípios em 2002, reduziram para em média 86%; Juazeiro impulsionado pelo aumento da Receita Corrente Líquida, enquanto Sobradinho não só pelo aumento da Receita Corrente Líquida mas também pela redução de suas Despesas Correntes.

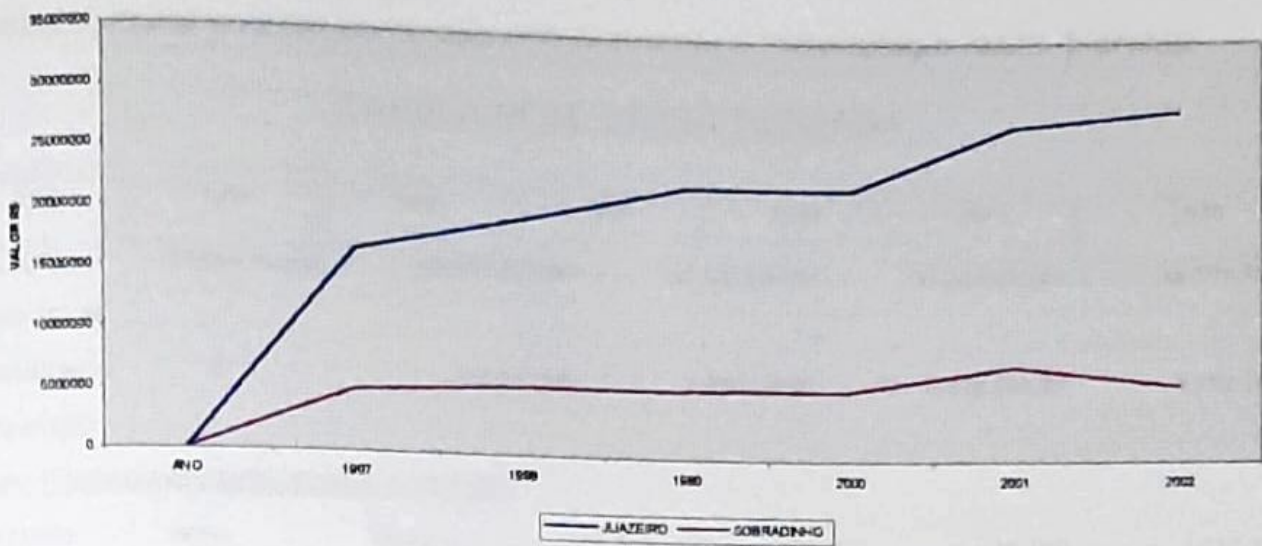
TABELA Nº 04. DESPESAS DE PESSOAL

ANO	1997	1998	1999	2000	2001	2002
JUAZEIRO	16.698.040,09	19.592.460,09	22.683.929,39	22.593.507,32	27.949.950,39	32.679.633,91
SOBRADINHO	5.093.357,96	5.710.496,69	5.758.432,82	5.850.598,48	7.907.975,05	6.362.573,14
<b>DESPESA DE PESSOA/RECEITA CORRENTE LÍQUIDA</b>						
JUAZEIRO	59,90%	58,75%	58,42%	47,28%	49,48%	39,62%
SOBRADINHO	62,31%	64,91%	57,42%	46,96%	59,25%	45,20%

Valores nominais em reais

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia/ Secretana do Tesouro Nacional

GRÁFICO 4 - DESPESAS DE PESSOAL



## Despesas de pessoal

Para efeito da lei representa o somatório dos gastos do ente da federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, como quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos e contribuições recolhidas pelo ente à previdência. Esta apresentou um crescimento natural, "vegetativo" a cada ano, que independentemente de políticas e reajustes salariais, muito embora quando comparado antes da lei, para o município de Juazeiro representava em média 59,02% da Receita Líquida, contra 45,46%, enquanto que para o município de Sobradinho representava em média 61,54% contra 50,47%, destaque para o ano de 2002, em que os dois municípios reforça a idéia de colocar as suas contas em conformidade com a Lei, quando os

percentuais reduziram para 39,62% e 45,20, respectivamente. Vale ressaltar que nesse item os entes estatais já vinham desde 1995, cumprindo o que definia a Lei Camata, muito embora como dito anteriormente a metodologia fosse diferente.

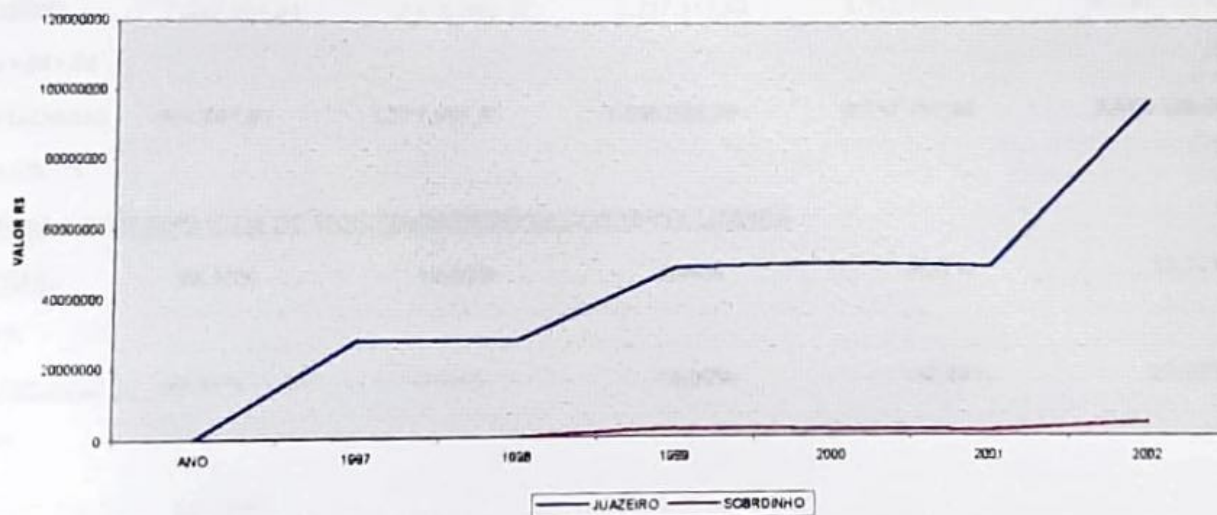
**TABELA Nº 05. DÍVIDA FUNDADA**

ANO	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>JUAZEIRO</b>	<b>27.966.160,30</b>	<b>27.816.627,64</b>	<b>27.361.293,53</b>	<b>27.361.293,53</b>	<b>27.361.293,53</b>	<b>48.776.783,90</b>
<b>96.609.282,39</b>						
<b>SOBRADINHO</b>	<b>0</b>	<b>286.277,82</b>	<b>2.306.040,81</b>	<b>2.026.635,31</b>	<b>2.026.635,31</b>	<b>1.752.156,81</b>
<b>2.332.473,72</b>						
<b><u>DIVIDA FUNDADA/RECEITA LIQUIDA CORRENTE</u></b>						
<b>JUAZEIRO</b>	<b>100%</b>	<b>83,42%</b>	<b>70,47%</b>	<b>57,26%</b>	<b>86,35%</b>	<b>117,11%</b>
<b>SOBRADINHO</b>	<b>-</b>	<b>3,24%</b>	<b>22,98%</b>	<b>16,26%</b>	<b>13,12%</b>	<b>16,57%</b>

Valores nominais em reais

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia/ Secretaria do Tesouro Nacional

**GRÁFICO 5 - DÍVIDA FUNDADA**



## **Dívida Fundada**

Corresponde às dívidas contraídas pelo tesouro mediante emissão de títulos ou contratos com instituições financeiras, para suportar compromissos de

exigibilidade de caixa superiores a 12 meses, tais como equacionamento de desequilíbrios orçamentários, financiamento ou custeio de obras e programas de média ou longa duração, inclusive garantias de compromissos para resgate em exercícios subseqüentes. Apesar de ambos os municípios terem apresentado crescimento não só nominal, como em termos percentuais em relação a Receita Corrente Líquida, destaque para o município de Juazeiro que nos últimos três passou a ter um crescimento bastante acentuado, muito embora esteja dentro limite da lei; enquanto que o município de Sobradinho, apesar de ter apresentado crescimento, não foi nada significativo, considerando que está bem abaixo do índice 1,2 (um virgula dois), o que termos percentuais equivale 120% da Receita Corrente Líquida..

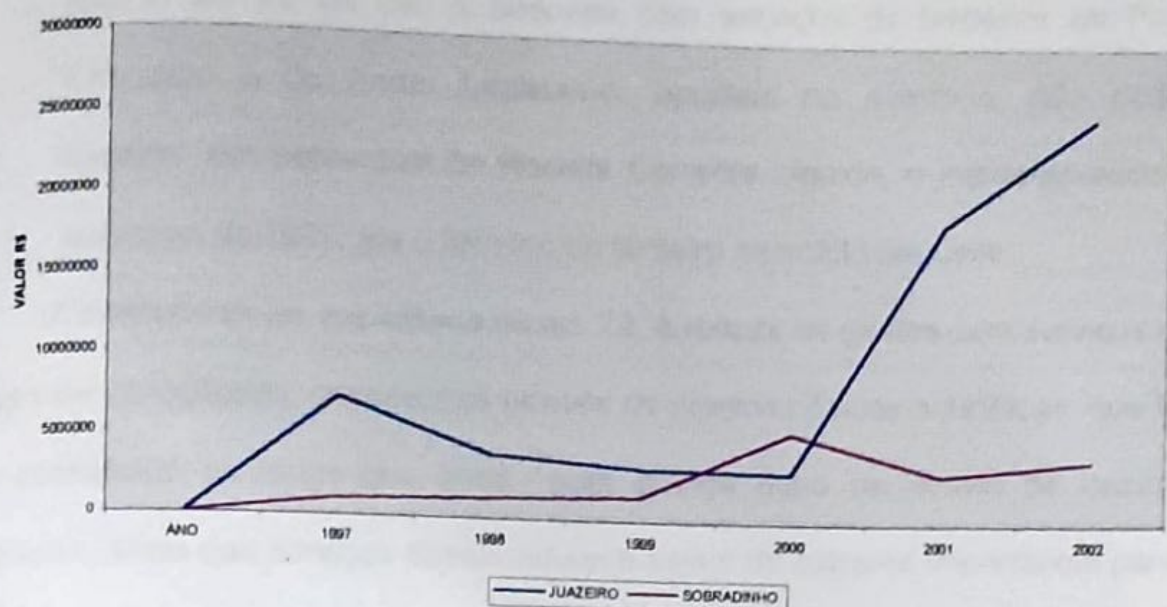
**TABELA Nº 06.DESPESAS COM SERVIÇOS DE TERCEIROS**

ANO	1997	1998	1999	2000	2001	2002
JUAZEIRO	7.297.934,94	3.956.042,16	3.277.813,02	3.133.919,31	18.828.678,47	25.561.541,64
SOBRADINHO	996.061,61	1.271.167,01	1.509.828,30	5.717.797,96	3.072.426,44	3.930.426,44
<b>DESPESAS COM SERVIÇOS DE TERCEIROS/RECEITA CORRENTE LIQUIDA</b>						
JUAZEIRO	26,17%	11,86%	8,44%	6,57%	33,33%	30,98%
SOBRADINHO	12,18%	14,44%	15,05%	45,89%	23,02%	24,08%

Valores nominais em reais

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia/ Secretaria do Tesouro Nacional

GRÁFICO 6 - DESPESAS COM SERVIÇOS DE TERCEIROS



### Serviços de Terceiros e Encargos

Subdividem-se em Remuneração de Serviços Pessoais e Outros Encargos.

- **Remuneração de Serviços Pessoais** - Compreende as despesas com remuneração de serviços de natureza eventual prestados por pessoa física, sem vínculo empregatício. Inclui a prestação de serviços por estudantes, na condição de estagiários ou monitores. Caso venha a ser admitido com vínculo empregatício, em decorrência de lei ou por força do ato administrativo legítimo, as despesas correrão à conta da rubrica "Pessoal" inclusive as obrigações patronais decorrentes.
- **Outros Serviços e Encargos** - Compreendem as despesas com assinatura de jornais e periódicos; energia elétrica e gás; fretes e carretos; impostos; taxas e multas; locação de imóveis ( inclusive despesas de condomínio e tributos a contas do locatário, quando previsto no contrato de locação) ; locação de equipamentos e materiais permanentes; passagens;

transportes de pessoas e suas bagagens e outros correlatos. De acordo com o art. 72 da Lei, a despesa com serviços de terceiros do Poder Executivo e do Poder Legislativo, apurada no exercício, não poderá exceder, em percentual da Receita Corrente Líquida, o índice apurado no exercício de 1999, até o término do terceiro exercício seguinte.

A intenção da lei, explicitada no art. 72, é reduzir os gastos com serviços nas áreas de consultorias, assessorias através de pessoas físicas e jurídicas que tem se constituído ao longo dos anos num grande meio de desvio de recursos públicos; ainda que serviços dessa natureza sejam de extrema importância para o aperfeiçoamento das organizações, se faz necessário que os mesmos efetivamente sejam prestados. Nos municípios em questão observa-se que esses estão descumprindo a lei, considerando que os gastos com este item, em 1999 era de 8,44 e 15,5% nos municípios de Juazeiro e Sobradinho respectivamente, enquanto que em 2002, Juazeiro gastou 33%, enquanto que Sobradinho 24,08%, vale ressaltar que, enquanto a despesa em questão aumentou, a rubrica pessoal reduziu em proporções similares, o que parece ter havido transferência de um elemento de despesa para outro.

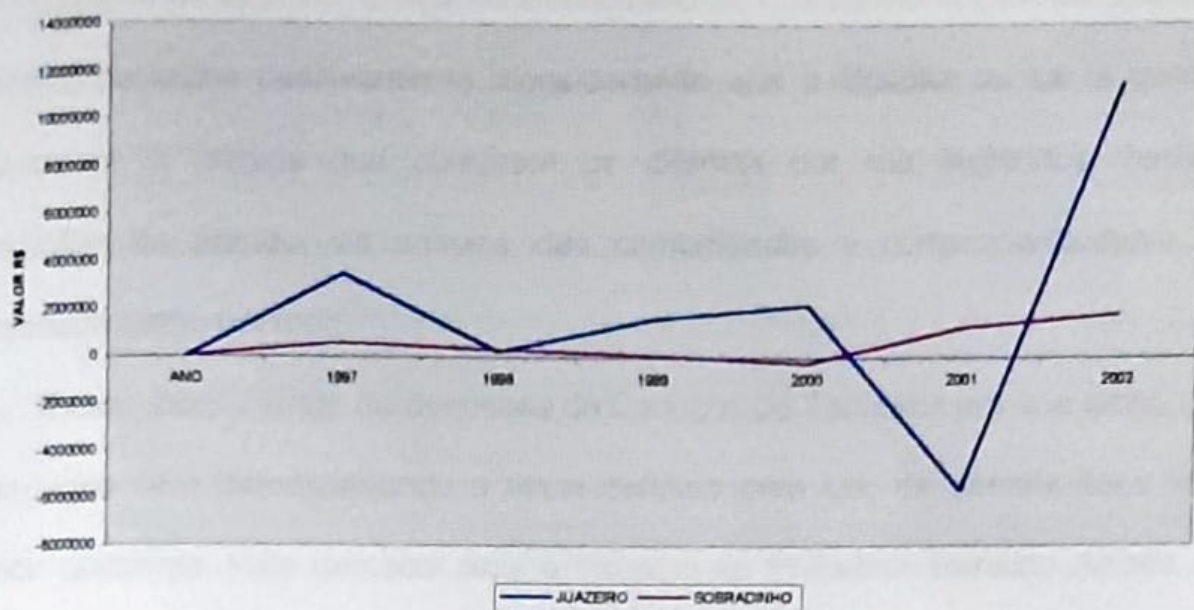
**TABELA Nº 07.SUPERÁVIT OU DÉFICIT PRIMÁRIO**

ANO	1997	1998	1999	2000	2001	2002
JUAZEIRO	3.484.028,22	258.594,08	1.622.009,30		2.218.189,35	( 5.602.206,75)
	11.529.123,49					
SOBRADINHO	610.170,42	337.694,23	82.989,47		(227.663,01)	1.265.857,54
	1.832.761,12					

Valores nominais em reais

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia/ Secretana do Tesouro Nacional

GRÁFICO 7 - SUPERÁVIT OU DÉFICIT PRIMÁRIO



### Resultado Primário

É mostrar a diferença entre a receita arrecadada e despesas liquidadas, excluindo desses valores as receitas financeiras, alienação de bens, operações de crédito e seus juros e respectivas amortizações. A concepção da lei com relação ao superávit primário é que à medida que este seja atingido, deve ser direcionado para reduzir o estoque da dívida líquida, enquanto que o déficit primário indica a parcela do crescimento da dívida decorrente de financiamento, gastos que excedem as despesas. Neste item os municípios vêm demonstrando rigor, ainda que tenha deixado de gerar superávit em 2000, como é caso do município de Sobradinho em 2001 e o município de Juazeiro em 2002, ambos atingiram em 13% das respectivas Receitas Correntes.

## 6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, chega-se a conclusão de que os municípios em questão, foram impactados positivamente, considerando que a filosofia da Lei é que os municípios à medida que cumpram os ditames por ela sugeridos, tenham condições de atender ao anseio das comunidades e conseqüentemente da sociedade como um todo.

Exceto para o limite de despesas de Serviços de Terceiros em que ambos os municípios vêm desrespeitando o limite definido pela Lei, os demais itens vem sendo cumprido. Vale destacar aqui o trabalho do Professor Ronaldo Arraes da Universidade Federal do Ceará, que com muita propriedade, no seu trabalho sobre "*Lei de Responsabilidade Fiscal, Desajustes Orçamentários e Ideologia Político-Partidária: Uma Análise Regional,*"<sup>20</sup> identificou que dentre os Municípios Brasileiros os da região Nordeste destacam-se por serem os mais afeitos ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No tocante ao item Receita, o município de Sobradinho, não teve o mesmo desempenho que teve o município de Juazeiro, considerando ser aquele um município emancipado recentemente, no qual sua base econômica ainda é muito incipiente, até mesmo os valores das suas transferências o tornam muito distante da realidade do município de Juazeiro; como fora dito anteriormente, 90% da Receita Corrente Líquida dos municípios vêm das transferências constitucionais, nas quais os valores estão associados a dois fatores, população e desenvolvimento, como fora mostrado anteriormente os dois municípios são bastante diferentes. Para se ter uma idéia da diferença o que isso representa em

termos de receita tomemos como base o fator para distribuição do FPM ( Fundo de Participação dos Municípios), enquanto que o de Juazeiro é 4, Sobradinho é 1,8, soma-se a isso as transferências do Estado que, dos 25% do ICMS distribuído para os municípios, 75%, tem como base o Valor Adicionado Fiscal ( VAF), além do IPI, proveniente do Fundo de exportação, do qual 10% vai para os municípios, na proporção das suas exportações. Ainda no tocante ao item receita, outro fator que chama atenção é que, nas entrevistas feita nos respectivos municípios, destacam-se além preocupação quase que unânime, com o cumprimento da LRF, outro ponto que chama atenção é que, enquanto boa parte dos municípios brasileiros, ainda que instituem os tributos das suas respectivas competências, não há um esforço para sua efetiva arrecadação, os dois municípios aqui mencionados já estão implementando ações que irão melhorar o nível de suas arrecadações. No município de Sobradinho, em convênio feito com o governo da Bahia e o BIRD, foi feito Cadastro Técnico, informatização do Setor de Tributos, isso não só demonstra preocupação do município com a lei, como vai permitir aumento de arrecadação do IPTU e ISS. O município de Juazeiro além de já poder demonstrar incremento nas suas Receitas Tributárias, como também nas Receita Corrente Líquida; nas entrevistas não só manifestou preocupação no cumprimento da Lei como também tomou atitudes que irão incrementar ainda mais as suas receitas , seja, em convênio com o governo do Estado e BIRD, elaborou Cadastro Técnico, informatizou o Setor Tributário, criou a Coordenação de Débitos Fiscais, bem como, O Programa de Educação Tributária. Muito embora sejam

---

<sup>20</sup> Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 32, n. Especial p. 592-610, novembro de 2001.

dados comuns na maioria das prefeituras bem administradas, vale ressaltar a preocupação dos municípios em questão no cumprimento da lei.

Outro destaque é para as despesas com pessoal, onde apesar de virem obedecendo ao limite desde 1995, com base na Lei Camata, quando utilizado a metodologia da Lei de Responsabilidade Fiscal, o município de Sobradinho ultrapassaria os limites; a partir de 2000, essas despesas continuaram crescendo, até mesmo decorrente de um processo normal e, ainda mesmo como é caso do município de Juazeiro, que em 2001, aumentou as despesas em 23,7%, esse aumento foi diluído através do aumento de 27,15% da Receita Corrente Líquida.

Outro ponto a ser considerado é a questão do Superávit Fiscal, que apesar de anteriormente não existir tal exigência, quando se utilizam dados de anos anteriores à lei, os municípios têm uma situação favorável, o que é reduzido especificamente no ano em que a lei entrou em vigor. O município de Sobradinho chegou a gerar déficit, justamente no momento em que esses municípios aumentam os seus respectivos níveis de endividamento, sem um correspondente aumento da Receita Corrente Líquida.

Para que esses municípios possam melhor aperfeiçoar as suas Finanças Públicas, se faz necessário a efetiva arrecadação dos seus créditos, principalmente no município de Sobradinho, no qual as receitas tributárias são menores do que o período que antecede a lei, até porque os créditos do município, se constitui direitos do município e não de quem administra. Outro destaque é para a necessidade de redução, do nível de endividamento, principalmente no município de Juazeiro, da redução das Despesas Correntes, principalmente Serviços de Terceiros, considerando que estes estão transferindo

gastos com Pessoal para Despesas de Serviços de Terceiros, um flagrante desrespeito à Lei e uma forma de desviar atenção dos cidadãos que normalmente estão preocupados com a questão da despesa de pessoal posterior à lei. Feito esses ajustes e mantendo os demais itens nos níveis apresentados, certamente estarão resgatando o verdadeiro papel do Estado, ou seja, o de gerar bem estar social a todos os cidadãos.

## 6. BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Nilton de Aquino. *Contabilidade Pública na Gestão Municipal*. São Paulo: Atlas, 2002.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário*. São Paulo, Saraiva. 3ª ed., 1994.
- BENEDECCI, João Celestino. *Apostilha de Contabilidade Pública*. Pró Concurso, 2001.
- CRUZ, Flávio da, JUNIOR, Adauto Viccari. (et al.). *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*: Atlas, 2001.
- EXAME *Melhores e Maiores*. São Paulo: Abril, ago. 1995, jul. 2001.
- GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. Atlas, 2000, ed. 9ª.
- KOHAMA, Hélio. *Contabilidade Pública , teoria e Prática*. São Paulo: Atlas, 7ª ed., 2000.
- MATIAS, Alberto Borges & CAMPELLO, Carlos A. G. B. *Administração Financeira Municipal*. Atlas, 2000.
- PESSOA, Robertônio. *Curso de Direito Administrativo*, Brasília, Consulex, 2000.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella de . *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, ed., 12ª, 2000.
- *Revista de Direito e Administração Pública*. L & C. Editora Consulex, ano V, nº 49 – julho de 2002.

- RIANI, Flávio. *Economia do Setor Público. Uma Abordagem Introdutória*. Atlas, 2002, ed. 4ª.
- PISCITELLI, Roberto Bocaccio ( et al) *Contabilidade Pública. Uma Abordagem da Administração Financeira Pública*. São Paulo. Atlas, 6ª ed. 1999.
- SILVA, Lino Martins. *Contabilidade Governamental; Um Enfoque Administrativo*. São Paulo: Atlas, 5ª ed., 2002.
- SMITH, A . *Investigação sobre a natureza e as causas da Riqueza das Nações*. Londres, 1776.