

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

FERNANDO TAVORA HEITMANN FERREIRA MACHADO

**O ORÇAMENTO PÚBLICO E O PLANEJAMENTO NO CONTEXTO DOS
MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO A PARTIR DA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL**

SÃO PAULO

2004

FERNANDO TAVORA HEITMANN FERREIRA MACHADO

**O ORÇAMENTO PÚBLICO E O PLANEJAMENTO NO CONTEXTO DOS
MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO A PARTIR DA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo

Campo de conhecimento:
Transformações do Estado e
Políticas Públicas

Orientador: **Prof. Dr. Ciro Biderman**

SÃO PAULO

2004

FERNANDO TAVORA HEITMANN FERREIRA MACHADO

**O ORÇAMENTO PÚBLICO E O PLANEJAMENTO NO CONTEXTO DOS
MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO A PARTIR DA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL**

Dissertação apresentada à Escola
de Administração de Empresas
de São Paulo da Fundação Getúlio
Vargas, como requisito para
obtenção do título de Mestre em
Administração Pública e Governo

Campo de conhecimento:
Transformações do Estado e
Políticas Públicas

Data de aprovação:

____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Ciro Biderman
EAESP-FGV

Prof. Francisco Humberto Vignoli
EAESP-FGV

Prof. Dr. Adriano H. Rebelo Biava
FEA-USP

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a consecução do presente trabalho e, em especial, à CAPES, pela concessão de bolsa de estudo durante o período de julho de 2001 a junho de 2002, e janeiro a julho de 2003.

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi concebida com o objetivo de propiciar uma situação de equilíbrio das contas públicas e também melhorar o planejamento orçamentário.

Como ocorreu a evolução do planejamento orçamentário no Brasil?
Como está o planejamento orçamentário a nível municipal?

O presente trabalho, ao abordar a questão do planejamento orçamentário municipal, antes e depois da LRF, objetivou responder às seguintes perguntas:

- a) Com a promulgação da LRF, há uma maior ou menor aproximação do orçamento realizado em relação ao orçamento planejado, nos municípios que compõe o estado de São Paulo?
- b) A LRF não proíbe, mas sim induz a uma prevenção dos déficits orçamentários. Após a LRF, o que aconteceu com os orçamentos realizados? São equilibrados?

Este trabalho dividiu os 645 municípios do estado de SP em 3 grupos, de acordo com a população, mais o município de São Paulo.

A divisão foi feita da seguinte forma:

- a) Municípios com menos de 50.000 habitantes;
- b) Municípios com população entre 50.001 e 250.000 habitantes;
- c) Municípios com mais de 250.001 habitantes, à exceção de SP
- d) O Município de SP.

O objetivo da divisão foi a verificação da possibilidade de existência de diferentes padrões de planejamento e equilíbrio orçamentários, variando de acordo com o tamanho dos municípios.

A análise indicou que ocorreu equilíbrio orçamentário na maioria dos municípios do estado de São Paulo após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, e também houve significativa mudança no seu padrão de planejamento orçamentário.

ABSTRACT

The Fiscal Responsibility Law (FRL) was conceived aiming the budgetary equilibrium of the public accounts and the improvement of the budgetary planning.

What's the evolution of the budgetary planning in Brazil? What's the status of the budgetary planning in the municipalities?

The present work is focused on the budgetary planning, analyzing it's status before and after the promulgation of the Fiscal Responsibility Law (FRL).

The research aimed to answering the following questions:

- a) After the promulgation of the FRL, is there a better or poorer approximation of the implemented budget of the Sao Paulo state municipalities, in comparison to their previously planned budget?
- b) The FRL do not forbide, but induce the prevention of budgetary deficits. After the promulgation of the FRL, what's the status of the implemented budgets? Are they balanced?

This work divided the 645 municipalities of Sao Paulo state into 3 groups, according to a population criterium, plus the city of Sao Paulo, analysed alone.

The division was made according to the folowing criterium:

- a) Municipalities with less than 50.000 inhabitants;
- b) Municipalities with population between 50.001 inhabitants and 250.000 inhabitants;
- c) Municipalities with more than 250.000 inhabitants (except Sao Paulo city);
- d) The city of Sao Paulo.

The division's purpose was the verification of the possibility of different patterns of budgetary balance and budgetary planning, varying according to the size of the municipalities.

The analysis of the municipalities of Sao Paulo state revealed that there was budgetary equilibrium in most of them after the promulgation of the FRL, and there was also a significative change in their budgetary planning pattern.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
-------------------------	----

CAPÍTULO I

ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: HISTÓRICO E CARACTERÍSTICAS DOS MUNICÍPIOS	13
---	----

1) Planejamento e orçamento no Brasil - uma perspectiva histórica	13
1.1) Evolução histórica do orçamento no Brasil	15
1.2) Evolução histórica do planejamento governamental no Brasil	26
1.3) Planejamento e orçamento governamental no Brasil após a Constituição Federal de 1988	32
1.4) Os Municípios e o planejamento orçamentário.....	35

CAPÍTULO II

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO	42
---	----

2.1) A necessidade de uma Lei de Responsabilidade Fiscal	42
2.2) Conteúdo sintético da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	45
2.3) Características fundamentais da LRF	48
2.4) A Lei de Responsabilidade Fiscal: relação com o planejamento orçamentário, limites e possibilidades.....	52

CAPÍTULO III

O ORÇAMENTO PÚBLICO E O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO ANTES E DEPOIS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	60
3.1) Base de dados.....	61
3.2) Verificação da execução orçamentária em relação ao orçamento aprovado.....	66
3.2.1) Conclusões sobre o planejamento orçamentário nos municípios do Estado de São Paulo, antes e depois da LRF.....	72
3.3) A LRF e a indução ao equilíbrio orçamentário	74
3.3.1) Conclusões sobre o equilíbrio orçamentário nos municípios do Estado de São Paulo, antes e depois da LRF	78
3.4) Qual é a origem do superávit orçamentário?	79
3.4.1) Receitas próprias versus transferências	83
CONCLUSÃO	89
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	100
APÊNDICE A	105

INTRODUÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em maio de 2000, tem por objetivo propiciar o equilíbrio das contas públicas da União, dos Estados e dos Municípios, e resgatar o planejamento governamental.

Do ponto de vista histórico, há um cenário de estabilização econômica propiciada pelo Plano Real, a partir de 1994. A ocorrência de déficits orçamentários irresponsáveis, aliados à política de juros elevados praticada pelo governo federal, levaram a um progressivo agravamento da questão da dívida pública dos estados e municípios, levando-os à renegociação com o Governo Federal.

Nos anos que antecederam a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Governo Federal esforçou-se em buscar o equilíbrio das finanças públicas nos três níveis de governo, através de normas legais restritivas ao endividamento, reformas e privatizações. A Lei de Responsabilidade Fiscal representa o ponto culminante desse esforço.

Por que a Lei de Responsabilidade Fiscal é importante? Em primeiro lugar, porque é considerada uma lei inovadora na área fiscal, constituindo um marco de referência. A LRF, composta por dez capítulos, compreendendo setenta e cinco artigos, apresenta mecanismos de controle do endividamento público, dificultando a ação irresponsável dos governantes no trato dos recursos públicos (por exemplo, inibe o gasto excessivo no final de uma administração, com a assunção de compromissos financeiros que serão deixados para o sucessor pagar).

Por outro lado, visa estimular o planejamento governamental, propondo uma ação planejada na prevenção de possíveis riscos e desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, impondo limites à geração de despesas de caráter continuado, a exemplo das contratações de pessoal.

Entretanto, constituirá a Lei de Responsabilidade Fiscal um instrumento eficaz para garantir o equilíbrio fiscal e o incentivo ao planejamento governamental? Esse é precisamente o foco do presente trabalho, voltado para o nível municipal.

O estudo da LRF reveste-se de importância adicional porque ela é recente, ainda não há muitos estudos empíricos sobre seus efeitos, notadamente a nível municipal. Há muita análise sobre a importância da lei, mas seus efeitos, pela própria série histórica, ainda não estão devidamente mensurados. Essa Dissertação de Mestrado procura preencher essa lacuna, constituindo um trabalho pioneiro sobre o planejamento orçamentário no contexto dos municípios do estado de São Paulo.

As principais questões que este trabalho procura responder são: após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, os municípios ficaram mais “responsáveis”, no sentido de mudança da cultura de geração de déficits orçamentários, para uma nova atitude que valorize o equilíbrio orçamentário? O planejamento governamental sofreu alguma mudança? Nesse sentido, os orçamentos aprovados são efetivamente cumpridos?

Há outras questões adicionais que podem ser formuladas sobre os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios, mas que não estão no foco do presente trabalho: há relação entre o maior ou menor cumprimento da LRF e a filiação partidária do prefeito? O fato do Prefeito ter maioria na Câmara dos Vereadores influencia no maior ou menor cumprimento da LRF? O cumprimento da LRF afeta a reeleição de um prefeito?

Esta Dissertação de Mestrado está dividida em três capítulos:

No Capítulo I, é feito um retrospecto da evolução histórica do orçamento e do planejamento governamental no Brasil. O próprio planejamento governamental é recente no País, e apenas após a Constituição Federal de 1988 houve uma ligação obrigatória do planejamento e orçamento, através da criação de dois instrumentos de planejamento orçamentário: a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual.

No Capítulo II, é introduzida a Lei de Responsabilidade Fiscal: suas origens, tramitação no Congresso Nacional, características mais relevantes e relação com o planejamento e orçamento governamental.

No Capítulo III, realiza-se a análise do orçamento público e o planejamento no contexto dos municípios do estado de São Paulo a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o objetivo de responder às questões formuladas.

CAPÍTULO I

ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: HISTÓRICO E CARACTERÍSTICAS DOS MUNICÍPIOS

1) Planejamento e Orçamento no Brasil - uma perspectiva histórica

A Constituição Federal de 1988, em vigor, vinculou o orçamento e o planejamento, estabelecendo que as seguintes leis, de iniciativa do Executivo, constituirão os instrumentos do processo de planejamento orçamentário, para os três níveis de governo:

- a) PPA - Plano Plurianual;
- b) LDO - Diretrizes Orçamentárias;
- c) LOA – Orçamento Anual.

O orçamento público pode ser definido, de maneira bastante simplista, como o documento que encerra as informações acerca das receitas e despesas do Poder Público em determinado ano, discriminadas de forma a mostrar as prioridades da Administração Pública. Em geral, essas prioridades constam do programa eleitoral do governo escolhido pela sociedade para representá-la.

A lei orçamentária anual (LOA) estima as receitas e fixa as despesas governamentais para o exercício financeiro subsequente, e deve estar em consonância com a LDO e o PPA. No Brasil, a Constituição Federal de

1988 estabeleceu que a lei orçamentária anual compreenderá o orçamento fiscal referente aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público.

O planejamento está intimamente ligado ao moderno processo orçamentário: o primeiro passo para a elaboração da peça orçamentária é a discussão, dentro da própria Administração Pública, acerca das necessidades da sociedade, bem como o custo-benefício das possíveis ações governamentais para atender a essas necessidades. O planejamento também visa a adequação das ações dos órgãos públicos às diretrizes formuladas pelo Executivo.

Em seguida, há a negociação do orçamento proposto pelo Executivo com a sociedade, representada pelo Poder Legislativo, que realiza audiências públicas para ouvir os representantes da sociedade sobre as prioridades apresentadas pela Administração Pública e tem o poder de apresentar emendas ao orçamento, modificando essas prioridades.

Aprovado o orçamento, chega-se à fase de sua execução pelo Executivo, fiscalizada pelo Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas. Esse é o resumo da dinâmica do processo orçamentário no Brasil, na atualidade. Um longo caminho foi percorrido até a chegada ao nível atual do processo orçamentário, vinculado obrigatoriamente ao planejamento. Como ocorreu essa evolução?

1.1) Evolução histórica do orçamento no Brasil

Como já foi mencionado, há, na atualidade, uma ligação obrigatória entre o planejamento e o orçamento, dada pela Constituição Federal de 1988. Desta forma, em primeiro lugar, apresenta-se um retrospecto da evolução do processo orçamentário no Brasil, para que se possa entender o estágio atual do orçamento público no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal.

“O moderno processo orçamentário resulta de uma evolução institucional de quase oito séculos, iniciada com a Carta Magna inglesa, de 1215, pela qual o rei João Sem Terra perdeu o poder de aumentar tributos sem prévia autorização legislativa, a não ser para atender despesas com pagamento de seu próprio resgate, com a elevação do filho primogênito à condição de cavaleiro e com o casamento da filha mais velha. Esses princípios foram adotados por outros países.” (NOBREGA, 2000, p. 249).

A autorização legislativa mencionada ficava a cargo do Conselho do Reino, composto pelos nobres e pelo clero, sem a participação do restante da sociedade.

A palavra orçamento é tradução de um termo inglês cunhado no século XVII: o Lord Chanceler levava consigo uma bolsa de couro (*budget*), a qual continha a peça orçamentária que seria alvo de deliberação do Parlamento.

Até aquele século, os reis prescindiam de qualquer autorização prévia para aplicar os recursos arrecadados, havendo controle apenas sobre o processo de geração das receitas.

Segundo NORTH (1981), a ascensão do Parlamento na Inglaterra foi crucial para diferenciar os direitos de propriedade desse país do padrão continental e limitar o poder real. O poder, no Parlamento britânico, concentrou-se nos grupos que tinham interesse em garantir os direitos de propriedade privada e a eliminação dos monopólios da coroa. Na Inglaterra, a Revolução de 1688 e o *Bill of Rights* (Declaração de Direitos) trouxeram a separação entre as finanças do reino (Estado) e as finanças da coroa.

Nos Estados Unidos, já em 1765 os colonos da Virgínia, revoltados com a instituição de impostos pelo governo inglês para custear despesas da metrópole, votaram a favor da competência exclusiva da Assembléia Geral da Colônia para lançar os impostos que seriam cobrados dos seus habitantes.

Após a revolução de 1776, que marcou a independência dos Estados Unidos, houve divergências entre Hamilton e Jefferson sobre quem deveria controlar a receita pública: Hamilton advogava a supremacia do Executivo para aquela finalidade, mas no final prevaleceu a tese de Jefferson, e o Congresso ficou com o poder de aprovar as dotações orçamentárias, limitando a ação do Executivo.

Na França, a Constituição elaborada após a Revolução de 1789 estabelecia que nenhum imposto deveria ser cobrado sem o consentimento da nação; em 1817, a Assembléia Nacional estabeleceu que nenhum ministério deveria gastar mais do que a sua dotação orçamentária.

Esta etapa inicial do sistema orçamentário francês consolidou alguns princípios orçamentários básicos, a exemplo da anualidade do orçamento, a sua votação antes do início do exercício, a universalidade do orçamento (deve abranger todas as previsões financeiras para o exercício e a não afetação das receitas (vinculação de itens da receita a despesas específicas).

A evolução do processo orçamentário, desde o longínquo ano de 1215, na Inglaterra, até o ano de 1817, na França, ocorreu na direção de uma separação entre as finanças da coroa e as finanças do reino, bem como um maior controle da instituição e aumento das receitas e destinação das despesas governamentais, por parte da sociedade, através de seus representantes.

E no Brasil, como evoluiu o orçamento governamental? A discussão sobre o controle da sociedade sobre as receitas e despesas orçamentárias já aparece no movimento da Inconfidência Mineira, revolta contra a instituição arbitrária de tributos pela metrópole portuguesa sobre o Brasil Colônia, no século XVIII.

Sob o ponto de vista histórico, pode-se dizer que o próprio regime de contabilidade governamental brasileiro foi criado em 1808, com a vinda da família real, conforme atesta VEIGA (1973): naquele ano, D. João VI criou, pelo Alvará de 28 de junho, o Real Erário, o Conselho da Real Fazenda e três Contadorias Gerais.

Segundo FINI (1977), no período anterior à independência do Brasil já havia quadros comparativos contendo estimativas rudimentares das receitas despesas.

Os textos constitucionais trazem uma excelente fonte de informação sobre a evolução da questão orçamentária no País. Via de regra, observa-se uma crescente complexidade no trato da matéria, rumo ao moderno processo orçamentário, padronizado para os três níveis de governo.

Após a independência do Brasil, a Constituição de 1824 estabeleceu a obrigatoriedade da existência de um orçamento contendo o total da receita e da despesa do Tesouro Nacional. Também determinou que caberia ao Executivo a elaboração da proposta orçamentária, à Assembléia Geral (Câmara dos Deputados e Senado), a sua aprovação e, finalmente, à Câmara dos Deputados a iniciativa das leis sobre impostos. O chefe do Poder Executivo era o Imperador e não havia previsão de controle da execução orçamentária por parte do Legislativo ou da sociedade.

Dois anos após a proclamação da República, foi promulgada a Constituição Federal de 1891, a qual atribuiu ao Congresso Nacional a competência privativa de estimativa da receita e fixação da despesa, bem como a tomada de contas do Executivo. Apesar de formalmente ter a atribuição de elaborar a proposta orçamentária, o Poder Legislativo sempre se valeu da proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, através de projeto de lei.

Esta Constituição teve caráter descentralizador: as antigas províncias do Império foram transformadas em estados, com direito a constituições próprias, que lhes garantiram grande autonomia. Também foi instituído um Tribunal de Contas Federal, cujos membros eram nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado. A função deste Tribunal limitava-se à verificação da legalidade das despesas, antes da prestação de contas ao Congresso. Três décadas mais tarde, em 1922, foi instituído o Código de Contabilidade da União.

“Tal norma e seu regulamento logo baixados constituíram importante conquista técnica, pois possibilitou ordenar toda a gama imensa de procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis, patrimoniais, etc, que já caracterizavam a gestão em âmbito federal”. (GIACOMONI, 2000, p. 54).

Em 1926, a Constituição Federal é emendada, alterando-se o orçamento no tocante à proibição de inclusão de créditos ilimitados e de matérias estranhas à estimativa de receita e fixação de despesa. Essa última determinação objetivava impedir a chamada “cauda orçamentária”, ou seja, o enxerto de matérias completamente estranhas ao orçamento, como por exemplo, a promoção de funcionários do Poder Executivo. Após a Revolução de 1930, o Governo Federal iniciou um processo de centralização que, do ponto de vista orçamentário, buscou padronizar nomenclaturas, títulos e procedimentos contábeis.

Até 1934, a evolução do processo orçamentário no Brasil tem como característica, o estímulo à descentralização, à padronização da peça orçamentária, à elaboração do orçamento pelo Legislativo (embora este

utilizasse a proposta enviada pelo Executivo) e, finalmente, o controle de sua execução por um Tribunal de Contas especialmente instituído para esse fim.

A Constituição Federal de 1934 centralizou grande parte das funções públicas na esfera federal, em oposição à autonomia concedida pela constituição anterior a estados e municípios. Confirmou as proibições da emenda constitucional de 1926 e atribuiu ao Executivo a competência de estimar a receita e fixar a despesa, sem retirar a competência parlamentar para a oposição de emendas ao orçamento. Desse modo, estabeleceu-se, pela primeira vez, a competência cumulativa dos Poderes Executivo e Legislativo quanto à iniciativa orçamentária.

Outrossim, a referida Constituição ampliou as funções do Tribunal de Contas, as quais passaram a abranger o acompanhamento da execução orçamentária e o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos. Por fim, introduziu a classificação da despesa em duas categorias: fixa (que só poderia ser alterada por lei anterior a sua realização) e variável.

Em 1937, foi promulgada nova Constituição. No tocante ao orçamento, a Constituição mencionada previu a existência de um Departamento Administrativo junto à Presidência da República, com a função de organizar, de acordo com as instruções do Presidente, a proposta orçamentária a ser enviada ao Congresso Nacional. Segundo GIACOMONI (2000), a elaboração e a decretação do orçamento federal foi sempre realizada pelo Executivo. Ao Departamento Administrativo também

competia a aprovação das propostas orçamentárias dos estados e municípios, bem como a fiscalização da sua execução orçamentária.

Esta Constituição também alterou a classificação da despesa, estipulando a sua discriminação por itens para cada repartição, estabelecimento ou departamento.

Em 1946, uma nova Constituição é promulgada, restaurando as atribuições do Legislativo no tocante ao orçamento (que voltou a ser do tipo “misto”, isto é, elaborado pelo Executivo e pelo Legislativo, como na Constituição de 1934), e até mesmo ampliando a competência do Legislativo quanto à matéria orçamentária, ao atribuir ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, a fiscalização da Administração Financeira, em geral, e da execução orçamentária, em particular.

Quando se estuda a evolução do orçamento no Brasil, não se pode deixar de destacar a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Esse diploma legal, em vigor até o momento, foi fruto do trabalho do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, e tem como característica principal o estabelecimento de procedimentos padronizados para as atividades de contabilidade e finanças para os três níveis de governo: Municípios, Estados e União.

Ao longo dos anos, a Lei nº 4.320/64 foi complementada por diversos decretos e portarias federais. O projeto de lei complementar nº 135/96, de autoria do Executivo, foi enviado ao Congresso Nacional, com o objetivo de propor uma nova lei geral para as finanças públicas no País, com

normas gerais para a elaboração, execução, avaliação e controle dos planos, diretrizes, orçamentos e demonstrações contábeis dos três níveis de governo. O projeto supracitado atende ao disposto no artigo 165, § 9º, da Constituição Federal de 1988, e não foi aprovado até o momento.

A introdução do orçamento-programa no Brasil, nos anos 60, a partir da Lei nº 4.320/64 e do Decreto-Lei nº 200/67, atendeu a uma mudança de mentalidade em relação ao planejamento: ao invés de se procurar fazer o planejamento com base na alocação dos recursos necessários aos objetivos pretendidos, reconhecia-se que o planejamento deveria ser realizado a partir dos recursos disponíveis, alocáveis para objetivos viáveis.

A Lei 4.320/64 modernizou a técnica orçamentária, transformando o orçamento governamental, de simples ferramenta de controle contábil, em efetivo instrumento de planejamento e execução das ações governamentais.

Dentre os procedimentos padronizados mencionados, a Lei nº 4.320/64 determina, em seu artigo 22, que a proposta orçamentária seja obrigatoriamente dividida em 4 partes: mensagem, projeto da Lei do Orçamento, tabelas explicativas sobre a receita e despesa estimada e realizada nos anos anteriores e especificação dos programas de trabalho, contendo as metas e a estimativa do custo das obras e serviços pretendidos.

Em seu artigo 2º, determina que a LOA (Lei Orçamentária Anual) contenha a discriminação da receita e despesa governamental,

evidenciando a política econômico-financeira e o programa de trabalho da Administração Pública.

A apresentação da receita e despesa deve obedecer a critérios específicos, como a divisão das receitas e despesas em categorias econômicas - correntes e de capital - e classificação funcional-programática. No caso das despesas, por exemplo, há códigos definidos para as funções (que representam as áreas de atuação do governo – por exemplo: Habitação e Urbanismo), programas e sub-programas (que representam os objetivos que se pretende alcançar – por exemplo: construção de casas populares; construção de casas populares para a população situada em áreas de risco) e projetos e atividades (que representam os meios de alcançar esses objetivos – por exemplo: construção de casas populares no bairro “X”).

Em seu artigo 23, a Lei nº 4.320 determina que as receitas e despesas de capital deverão compor um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, o qual abrangerá, no mínimo, um triênio, e que será aprovado por decreto do Poder Executivo.

No tocante à sistematização do orçamento e do planejamento governamentais, a Lei nº 4.320 iniciou a introdução do orçamento-programa no Brasil, como instrumento de planejamento governamental nos três níveis de governo. O orçamento-programa expressa financeira e fisicamente os programas de trabalho do governo, possibilitando a integração entre o orçamento e o planejamento, bem como a quantificação de objetivos e a fixação de metas.

O orçamento-programa foi desenvolvido inicialmente pela Rand Company, a partir de modelos de pesquisa operacional pesquisados durante a Segunda Guerra Mundial.

“...a implementação desse modelo de decisão pressupõe que os custos e conseqüências de cada alternativa sejam conhecidos e, ainda, que haja uma relação definida e conhecida para relação insumos/produtos, de forma a permitir o estudo de viabilidade para cada alternativa. Pressupõe, ainda, a utilização de métodos e técnicas quantitativas de análise e que sejam definidos métodos e critérios de avaliação e controle.” (MATIAS, 2000, p 51).

De acordo com (VEIGA, 1975), a Lei 4.320, ao evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho dos governos da União, Estados e Municípios, trouxe progresso significativo no tocante à elaboração dos orçamentos no Brasil.

A Lei Federal nº 4.320 constitui, desse modo, uma peça fundamental para a melhoria do planejamento orçamentário governamental. A grande contribuição desse diploma legal foi a introdução de critérios de classificação padronizados das receitas e despesas para os três níveis de governo, possibilitando uma maior transparência e facilidade de entendimento das demonstrações contábeis. Dessa forma, facilitou-se tanto o processo de elaboração dos programas e atividades planejados a nível governamental, quanto o seu acompanhamento.

“A classificação Funcional Programática representou um grande avanço na técnica de apresentação orçamentária. Ela permite a vinculação das dotações orçamentárias a objetivos do Governo. Os objetivos são viabilizados pelos Programas de Governo. Esse enfoque permite uma visão de ‘o que o governo faz’, o que tem um significado bastante diferenciado do enfoque tradicional, que visualiza ‘o que o governo compra’” (REIS, 2002, p. 35).

O Decreto-Lei 200/67 introduziu a expressão “orçamento-programa”, enfatizou a classificação da despesa pública, com base em programas e projetos, e instituiu o plano plurianual de investimentos.

“Através desse instrumental pode-se medir os custos totais dos programas para períodos maiores que um ano, através do orçamento plurianual de investimentos. Além disso, faculta-se levar também em consideração os custos totais do investimento e as despesas de operação com ele relacionados...” (RAMOS, 1982, p. 29).

No entanto, deve ser ressaltado que não ocorreu a implementação do orçamento-programa, em sua totalidade, no setor público. Os orçamentos não vêm com a quantificação detalhada das despesas, mas sim com o montante de recursos destinados às rubricas orçamentárias. Possivelmente, foi o persistente processo inflacionário que caracterizou o Brasil até os anos noventa do século passado o responsável para impedir a efetiva implantação do orçamento-programa no Brasil. Mesmo depois de alcançada a estabilidade monetária, não constam nos orçamentos públicos detalhamentos dos custos unitários das despesas.

Desse modo, a sociedade fica impossibilitada de saber os custos das diferentes alternativas. Por exemplo: quanto custa, em média, cada aluno matriculado em uma das escolas públicas de determinado município? O orçamento apresenta apenas o valor total que foi gasto para a prestação do referido serviço, sem detalhar quantos alunos foram atendidos. Dessa forma, como saber diferenciar entre duas possíveis alternativas de investimento público? Há, então, um problema de transparência das informações orçamentárias para a sociedade.

A nova Constituição Federal de 1967, promulgada três anos após a Lei nº 4.320 cerceou drasticamente a competência do Legislativo para a apresentação de emendas ao Orçamento: de acordo com o artigo 65, parágrafo primeiro, não seriam apreciadas emendas que acarretassem qualquer aumento de despesa, de forma global ou referente a órgão específico da administração.

Essa Constituição também instituiu a obrigatoriedade do orçamento plurianual de investimentos, o qual estabelecia apenas dotações financeiras, sujeitas a desatualização em virtude da inflação, o que inviabilizava a sua compatibilização com o orçamento anual.

1.2) Evolução Histórica do Planejamento Governamental no Brasil

Para a compreensão do estágio atual do processo de planejamento orçamentário governamental no Brasil, deve-se primeiramente observar as próprias origens do planejamento governamental no País. O termo planejamento governamental:

“...designa um processo que se inicia pela análise da realidade, pela reflexão e pela proposição de objetivos. Desta maneira, estabelece-se um segmento vetorial que parte da realidade atual em direção a um modelo futuro proposto. Ao longo desse vetor de desenvolvimento, torna-se necessário tomar decisões que induzam os diversos agentes de mudança a se comportarem com eficiência e criatividade, visando a conseguir que as metas propostas sejam atingidas.” (RAMOS, 1982, p. 53).

O processo de planejamento governamental pode ser definido como a elaboração de planos e programas com objetivos definidos, segundo

bases técnicas e com previsão de realização em etapas, e realizado de acordo com os seguintes princípios:

- a) Racionalidade: as alternativas apresentadas devem ser compatíveis com os recursos disponíveis;
- b) Previsão: as ações devem ser antevistas, em função dos objetivos programados e dos recursos disponíveis;
- c) Unidade: deve haver integração e coordenação dos planos entre si;
- d) Continuidade: o processo de planejamento deve ser constante;
- e) Aderência: todos os órgãos devem estar comprometidos com os objetivos almejados.

A partir de 1930, o governo federal brasileiro interveio, direta e indiretamente, na economia, procurando fomentar o desenvolvimento do País. O planejamento foi escolhido como uma ferramenta a ser utilizada para esse fim. A partir daquela década, foram implementadas as primeiras experiências de planejamento governamental no Brasil.

Não havendo vinculação obrigatória entre o planejamento e o orçamento, os planos concebidos visavam ao atendimento de múltiplos propósitos, em especial o desenvolvimento econômico, mas sem que necessariamente fossem indicadas as fontes de recursos para a sua consecução.

Dentre as primeiras experiências de planejamento governamental no Brasil está o Plano Quinquenal de Obras e Reparcelhamento da Defesa Nacional, que foi elaborado em 1939, com vistas a preparar o País para

uma possível participação na II Guerra Mundial. Consistia numa lista de investimentos.

Entre 1942 e 1943, foi realizada a missão Cooke, fruto de uma missão de cooperação internacional com os EUA.

“O trabalho da Missão Cooke representou o primeiro trabalho de pesquisa analítica e sistemática jamais realizado em relação à economia brasileira visando à formulação de um programa de ação. Pela primeira vez, a economia era analisada sob um ponto de vista regional, dividindo o país em três regiões distintas (Nordeste/Leste, Norte/Centro e Sul), cujas características econômicas eram diferentes o bastante para justificar programas de desenvolvimento significativamente diversos.” (BAER, 1996, p. 59).

A referida Missão identificou fatores que dificultavam o desenvolvimento, a exemplo de carências nas áreas de transporte, distribuição de combustível, falta de recursos para investimento, e concluiu que deveria ser dada ênfase ao desenvolvimento da região Sul.

Em 1943, também foi desenvolvido o Plano de Obras e Equipamentos, quinquenal, que enfatizava os investimentos na indústria básica e obras de infraestrutura. Durou até a queda de Getúlio Vargas, em 1946.

Concebido entre 1946 e 1947, o Plano SALTE (resultado de um estudo realizado pelo Departamento Administrativo do Setor Público – DASP) envolvia os setores de Saúde, alimentação, Transporte e Energia. Foi implementado entre 1949 e 1954, e não apresentou resultados significativos.

Outros planos elaborados no tocante ao planejamento governamental resultaram de documentos elaborados por outras missões de cooperação

internacional, como a Missão Abbink (1948) e a Comissão Mista Brasil-EUA (1951-53).

“Sem exceção, as primeiras experiências de planejamento no Brasil resultaram infrutíferas. Diversos fatores trabalharam nesse sentido: não só a inexperiência dos funcionários públicos de uma maneira geral, lidando com matéria nova e totalmente desconhecida, mas também o número insignificante de técnicos no assunto podem ser citados como causas relevantes. Situam-se ainda como proeminentes as questões relacionadas a órgãos públicos que lutavam entre si pela detenção de fontes de poder e de status político, traduzidos na manipulação da gerência de recursos; à descontinuidade administrativa e à ausência de uma aceitação, por parte do Governo, sobre a necessidade de aplicação de métodos programáticos às atividades públicas para aperfeiçoar os mecanismos de decisão...” (RAMOS, 1982, p. 19).

Ao iniciar seu governo, em 1956, o Presidente Juscelino Kubistchek propôs, como programa de governo, 50 anos de progresso em 5 anos de realizações, com ênfase para a industrialização do País: nascia o Plano de Metas.

Compreendendo o período entre 1956 e 1960, o Plano de Metas continha 30 metas para as áreas de alimentação, transporte, energia, educação e indústrias básicas.

Segundo RAMOS (1982), mais de 90% da programação de investimentos públicos do Plano de Metas estava concentrada em 3 áreas: Energia (42,4% do total), Transporte (28,9% do total) e Indústria (22,3% do total). Resultou na aceleração do desenvolvimento industrial do País, mas poucos recursos foram destinados às áreas de alimentação e educação, resultando no cumprimento parcial do que havia sido planejado. Por outro lado, foi agregada uma nova prioridade para a ação governamental: a construção de Brasília, que não constava das 30 metas iniciais do Plano.

Proposto em 1964, o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), foi implementado no mesmo ano, com característica trienal: abrangeu áreas como Energia, Transportes, Indústria, Habitação e Bem Estar Social. As três primeiras áreas receberam, novamente, prioridade absoluta, absorvendo mais de 70% dos investimentos governamentais previstos pelo Plano.

Em 1965, foi proposto o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, que abrangeria o período de 1967 a 1976, e resultou de discussões entre órgãos federais, estaduais e o setor privado. Por abranger um período considerado longo demais, não foi implementado pelo novo governo que tomou posse em março de 1967.

Entre 1968 e 1970, foi concebido o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), que pretendia a aceleração do desenvolvimento econômico, o progresso social e o aumento da taxa de emprego, até o ano de 1973.

Apresentado em setembro de 1970, o Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo constituía uma continuidade das ações dos governos anteriores, e mencionava que seria complementado pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Este último foi apresentado em 1971, caracterizando-se como o primeiro plano que levou em conta o modelo de planejamento idealizado de acordo com os moldes do orçamento-programa.

Entre 1975 e 1979, foi apresentado o II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Quatrienal, estimou metas

quantitativas para o investimento, PIB, produção industrial e agrícola, emprego, exportações. A crise econômica que atingiu o Brasil e o Mundo trouxe resultados aquém dos que foram fixados.

Entre 1980 e 1985, foi apresentado o III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. A crise econômica afastou uma programação de planejamento de mais longo prazo, tendo esse plano cumprido mais uma exigência legal do que servido de guia para as ações do governo.

O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República foi concebido entre 1986 e 1989. Como consequência da crise econômica e da redução da capacidade de investimento do Estado, constituiu um programa de ajuste e reorientação das ações do setor público, com ênfase na área social.

Via de regra, os planos concebidos no âmbito do planejamento centralizado para a orientação das ações governamentais alcançaram resultados aquém do que fora fixado. Não havia, também, vinculação obrigatória entre o orçamento e o planejamento. Esses fatores levaram a uma desvalorização do planejamento como instrumento de ação governamental, até a sua revalorização, na Constituição de 1988.

1.3) Planejamento e Orçamento Governamental no Brasil após a Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 instituiu, além da LOA, dois outros instrumentos de planejamento orçamentário – LDO e PPA, procurando resgatar o planejamento governamental e ligando-o obrigatoriamente ao orçamento.

Qual é a relação entre o planejamento e o orçamento? Por um lado, as necessidades dos cidadãos são praticamente ilimitadas (demandam do governo serviços nas áreas de saúde, educação, segurança, lazer, etc) mas, por outro lado, cada governo dispõe de recursos escassos para atendê-las.

O orçamento público (estimativa das receitas e fixação das despesas) evidencia a escassez de recursos para a realização dos planos e programas idealizados pelos governantes e também possibilita o cumprimento das funções alocativa, distributiva e estabilizadora pelo Estado, as quais se referem, respectivamente, ao fornecimento de bens e serviços, denominados “bens públicos” (a exemplo do serviço de segurança pública), aos ajustes na distribuição da renda e riqueza, e à estabilização da atividade econômica;

“...há várias diferenças, entretanto, nos processos de planejamento e orçamento. Todos os orçamentos são planos, mas nem todos os planos são orçamentos. O orçamento tem a ver com o conteúdo do plano anual, os programas a serem incluídos, e os recursos (financeiros, humanos e materiais) necessários para executar os programas.” (KHALID, 1979, p. 6).

No âmbito federal, o Plano Plurianual do Governo Federal, voltado para o período de 1991 a 1995, constituiu o primeiro plano elaborado segundo a Constituição Federal de 1988, voltado não à programação do desenvolvimento econômico e social, mas sim como plano de ação do governo federal.

Já o Plano Plurianual do Governo Federal proposto para o período entre 1996 e 1999 enfatizou diretrizes de construção de um estado moderno e eficiente, redução dos desequilíbrios especiais e sociais do País e modernização produtiva da economia brasileira, mas trouxe as estimativas de dispêndio de forma bastante agregada.

Finalmente, o Plano Plurianual do Governo Federal proposto para o período entre 2000 e 2003 enfatizou a manutenção da estabilidade econômica e do crescimento sustentado, bem como a geração de empregos e a redução das desigualdades existentes no País.

Em relação ao orçamento, deve-se destacar que, a Constituição em vigor resgatou o papel do Legislativo para dispor sobre matéria orçamentária (orçamento do tipo “misto”) e ligou obrigatoriamente o orçamento ao planejamento. Outrossim, criou duas novas peças orçamentárias: o PPA (Plano Plurianual) e a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

Os instrumentos de planejamento orçamentário governamental de que os três níveis de governo dispõem atualmente, no Brasil, incluem, além da Lei Orçamentária Anual (LOA), dois outros instrumentos de planejamento

orçamentário criados pela Constituição Federal de 1988: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA).

A LOA é a “lei que autoriza os gastos públicos e estima as receitas correspondentes, para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em determinado exercício financeiro. As despesas são apresentadas de modo a evidenciar os programas, os objetivos e as metas da administração pública. Pelo artigo 167, inciso II, da Constituição, nenhuma despesa ou obrigação financeira pode ser realizada sem a prévia inclusão na lei orçamentária anual.” (SERRA, 1994, p. 154).

A LDO - constitui o instrumento que estabelece normas para a elaboração e execução do orçamento anual. O PPA apresenta-se como instrumento de planejamento da ação governamental de longo prazo, compreendendo os objetivos e a programação de investimentos governamentais, bem como o custeio relativo a esses investimentos e as despesas de duração continuada, para um horizonte de tempo de quatro anos.

“...a nova Carta instituiu, coerentemente com a melhor doutrina, uma forte vinculação entre os orçamentos públicos e o planejamento governamental. Nesse sentido, um dos instrumentos mais significativos foi a instituição da lei de diretrizes orçamentárias como mecanismo de explicitação das políticas públicas, de balizamento das modificações tributárias, de detalhamento das programações e metas contidas no plano plurianual e de controle da implementação do planejamento. Expressam igualmente essa vinculação, as normas (dos arts. 165, parágrafo 7, 166, parágrafo 3 e 4 e 167, parágrafo 1 da Constituição) que tornam obrigatória a compatibilização da lei orçamentária anual (LOA) com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e de ambas com o plano plurianual (PPA).” (SANCHES, 1996, p. 123).

De acordo com GUARDIA (1997), a introdução da LDO como instrumento de planejamento orçamentário pretendeu atingir dois objetivos: por um lado, constituir uma discussão antecipada do processo

orçamentário anual propriamente dito, especialmente em relação às prioridades e diretrizes para o exercício financeiro subsequente e, por outro lado, constituir um instrumento para a definição de regras gerais para a elaboração e execução dos orçamentos antes do início do processo de elaboração da lei orçamentária propriamente dita.

Outra característica importante para valorizar o planejamento governamental foi a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em maio de 2000, a qual será vista em detalhes no Capítulo II.

1.4) Os Municípios e o Planejamento Orçamentário

É importante ressaltar que os instrumentos de planejamento orçamentário instituídos a partir da Constituição Federal de 1988 são válidos para os três níveis de governo, o que implica na extensão da referida ligação obrigatória entre planejamento e orçamento para os estados e municípios: todos devem apresentar a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual, independentemente do tamanho do estado ou município.

Esta Dissertação de Mestrado enfoca o planejamento orçamentário a nível municipal, analisando a execução orçamentária dos municípios paulistas em relação ao orçamento aprovado. As principais questões a serem respondidas são: em que contexto é feito o planejamento orçamentário das administrações municipais brasileiras (em especial o orçamento cumprido versus o orçamento planejado) após a LRF? Houve,

após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma mudança de cultura em relação aos resultados orçamentários municipais, passando da situação de déficits crônicos para orçamentos equilibrados, conforme incentiva a LRF?

Por que é relevante analisar o planejamento orçamentário nos municípios? Uma contribuição importante da Carta Magna de 1988, segundo NEVES (2001) foi a definição do município como ente federativo, reconhecendo sua posição de parte constitutiva do Estado federado. Esta Carta Magna também incluiu a forma federativa do Estado (dividido em União, Estados e Municípios) como um dos dispositivos que não podem ser alterados por meio de emenda constitucional.

Houve, também, aumento da autonomia municipal, a nível político, administrativo, financeiro e legislativo, em decorrência da Constituição de 1988:

“...a Constituição de 1988 foi a primeira do período republicano a indicar, explicitamente, entre algumas das competências exclusivas e partilhadas dos Municípios, o atendimento a atividades tais como: saúde e assistência (art. 23, II e art. 30, VII); meio ambiente, paisagens naturais, flora e fauna (art. 23, III, VI e VII); cultura, educação pré-escolar e ensino fundamental (art. 23, IV e art. 30, VI); produção agropecuária e abastecimento alimentar (art. 23, VIII); construção e melhoria de moradias (art. 23, IX); saneamento básico (art. 23, IX); combate à pobreza (art. 23, X); educação para a segurança do trânsito (art. 23, XII); transporte coletivo (art. 30, V) e guarda municipal (art. 144, parágrafo oitavo).” (BREMAEKER, 1994, p. 7).

A Lei de Responsabilidade Fiscal procura valorizar o planejamento orçamentário. O que desvalorizou o orçamento como instrumento de planejamento?

O persistente processo inflacionário ocorrido no Brasil, entre a década de sessenta e o início dos anos noventa, contribuiu sobremaneira para descaracterizar o orçamento como instrumento de planejamento, de duas formas distintas:

Por um lado, num país que chegou a ter uma inflação mensal de dois dígitos, a estimativa da receita e a fixação da despesa orçamentária ficava sujeita a uma margem de erro considerável, prejudicando a avaliação do valor dos projetos e programas governamentais, e a escolha dos mais adequados e menos dispendiosos para atender às necessidades dos cidadãos. Como resultado, os orçamentos não espelhavam a real situação da administração municipal.

Por outro lado, de acordo com TOLEDO (2001), na época de inflação elevada, os ativos indexados (impostos, taxas) cresciam mais do que os passivos não indexados ou parcialmente indexados (salários dos servidores, pendências junto a fornecedores), criando, dessa forma, uma fonte adicional de receita para a Administração Pública, não prevista no orçamento aprovado.

Como resultado, o orçamento cumprido (receitas arrecadadas e despesas empenhadas) era substancialmente diferente do orçamento aprovado, descaracterizando completamente o orçamento como instrumento de planejamento.

Muitas vezes os governantes gastavam mais do que arrecadavam, gerando déficits irresponsáveis, que acabavam sendo repassados para as

administrações seguintes, comprometendo de antemão as tentativas de consecução do planejamento das ações governamentais.

A Tabela 1 ilustra essa situação com dados dos municípios do estado de São Paulo, provenientes da Secretaria do Tesouro Nacional - STN:

TABELA 1: Resultado Orçamentário dos Municípios do Estado de São Paulo entre 1990 a 1996:

ANO	MUNICÍPIOS	SUPERAVI T	SUPERAVI T	DEFICI T	DEFICI T
	INFORMANTE S		(em %)		(em %)
1990	565	145	25,66%	420	74,34%
1991	571	144	25,22%	427	74,78%
1992	571	58	10,16%	513	89,84%
1993	625	309	49,44%	316	50,56%
1994	625	166	26,56%	459	73,44%
1995	625	67	10,72%	558	89,28%
1996	624	55	8,81%	569	91,19%

Fonte: tabulação própria a partir dos dados da STN.

Entre 1990 e 1996, a maioria dos municípios do estado de São Paulo enfrentou uma situação de déficit orçamentário, chegando-se ao auge nos anos de 1995 e 1996, com cerca de nove entre cada dez municípios com déficit.

Mesmo após o fim do período de inflação elevada, em 1994, e até o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, muitos governos municipais ainda continuaram estimando receitas maiores do que as que seria possível realizar, fixando despesas em montante superior à arrecadação realizável, aumentando ou diminuindo os recursos destinados

aos projetos e programas constantes da lei orçamentária, enfim, continuando a descaracterizar completamente o orçamento como instrumento de planejamento.

Por quê os governantes tinham essa atitude com relação ao dinheiro público? Porque a legislação, até o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, permitia esse comportamento perdulário, de modo a incentivar o gasto de recursos em montante maior ao que o orçamento municipal suportaria, mas que propiciava aos prefeitos condições de deixar suas “marcas” nas cidades sob sua administração (com grandes obras, por exemplo).

Houve um crescimento acentuado do endividamento dos estados e de grandes municípios. Esse crescimento deveu-se tanto aos déficits orçamentários irresponsáveis, como também à própria política de altas taxas de juros do Governo Federal; no caso do município de São Paulo, a emissão de títulos para o pagamento de precatórios judiciais teve papel importante no aumento da dívida municipal.

A arrecadação tributária da União, não constante da fatia de transferências constitucionais, foi avidamente disputada pelos governadores e prefeitos, disputando verbas orçamentárias através de emendas ao orçamento (beneficiando suas bases eleitorais), financiamentos públicos a juros mais baixos do que o mercado, bem como refinanciamento “camarada” de suas dívidas (expediente largamente utilizado, até o advento da Resolução nº 78 do Senado Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal).

De acordo com ROSSI (2001), a necessidade de refinanciamento das dívidas de vinte e cinco estados, e de cento e oitenta grandes municípios da Federação, ao longo das duas últimas décadas, em valor correspondente a 34% do PIB, com prazos e taxas de juros mais vantajosos do que seriam oferecidos pelo mercado, por um lado, transformou a União na maior credora das dívidas estaduais e municipais, mas por outro lado elevou a sua dívida pública a níveis recordes. Para contrapor esse argumento, KHAIR (2003) afirma que “a pior herança do governo FHC, sob o aspecto econômico-financeiro, foi o elevado nível da dívida líquida do setor público motivado pela altas taxas de juros que derrubaram as finanças do governo central, estados e municípios...”.

Também é importante ressaltar que muitos municípios acabaram por envolver-se numa verdadeira “guerra fiscal”, sem planejamento, com os demais, através do oferecimento de diversos tipos de incentivos (isenção fiscal, financiamento, infraestrutura), que permitiriam atrair empresas de vários setores (e, conseqüentemente, empregos) para seu território.

Este é o contexto histórico em que surge a Lei de Responsabilidade Fiscal. Qual é a sua influência sobre o planejamento orçamentário a nível municipal, foco da presente Dissertação de Mestrado? O trabalho de pesquisa realizado no Capítulo III objetiva precisamente responder a esta questão, procurando analisar o comportamento das execuções orçamentárias dos municípios do estado de São Paulo a partir de 1997.

No entanto, antes de pesquisar a influência da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o processo de planejamento orçamentário,

faz-se necessário compreender o que é a Lei de Responsabilidade Fiscal, buscando analisar as suas origens e descobrir porque a mesma trouxe este impacto renovador ao processo de planejamento supracitado. Essas questões serão abordadas no Capítulo II.

CAPÍTULO II

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

3.1) A necessidade de uma Lei de Responsabilidade Fiscal

Como foi visto no Capítulo I, a evolução do planejamento orçamentário no Brasil teve como marcos a Lei nº 4.320 e a Constituição Federal de 1988, que criou a LDO e o PPA para orientarem, de forma planejada, a consecução e execução da peça orçamentária anual.

Entretanto, nada impedia que um governante apresentasse os referidos instrumentos de planejamento orçamentário, na forma da Constituição Federal, e depois não executasse o que estava programado.

Como resultado, muitos governantes contratavam gastos em volume superior à capacidade de pagamento da administração, gerando dívidas, as quais tinham que ser refinanciadas, ou então pagas por seus sucessores.

A inflação elevada, característica da década de 80 e parte da década de 90, era utilizada como argumento “irrefutável” para justificar a falta de planejamento. Esse processo inflacionário crônico “mascarava os resultados das administrações públicas, servindo como um instrumento de ocultação da incompetência dos administradores e do mau uso dos recursos públicos.” (VIGNOLI, 2000, p. 12).

O Plano Real, em 1994, trouxe estabilidade monetária e possibilitou maior valorização do planejamento orçamentário governamental.

“O ponto de partida do Plano Real foi a Política Fiscal implementada a partir de 1993, quando o Ministério da Fazenda lançou o Plano de Ação Imediata – PAI. Tal programa tinha ênfase total no ajuste das contas do setor público, cujos desequilíbrios eram identificados como a causa fundamental da inflação no Brasil.” (VIGNOLI, 2000, p. 11).

Com o fim da inflação elevada, as administrações públicas perderam o “imposto inflacionário”, que reduzia suas despesas reais. Como consequência, agravaram-se os déficits orçamentários. A política de juros altos implementada pelo Governo Federal a partir do Plano Real também contribuiu para aumentar o endividamento das administrações públicas.

Já a partir de 1985, houve grandes mudanças na área de finanças públicas, com a redemocratização. Por exemplo, o fim da contagem do Banco do Brasil, em 1986. Desde a década de 60, a contagem permitia o gasto de recursos do Tesouro sem passar pelo Congresso, descaracterizando completamente o orçamento do Governo Federal.

Essas mudanças objetivaram organizar a relação entre os responsáveis pelas finanças públicas, separando-se a autoridade monetária da autoridade fiscal. Também pode ser mencionada a Lei Camata, de 1995, que limitou as despesas com pessoal nos três níveis de governo.

De 1988 a 1998, ocorreu um processo de contínuo aperfeiçoamento dos instrumentos da área de finanças públicas, mas ainda havia 2 problemas restantes:

- a) Bancos Estaduais, que desrespeitavam os limites do BC em relação às reservas;
- b) Refinanciamento das dívidas dos Estados e Municípios.

O Governo Federal refinanciou essas dívidas e estabeleceu limites mais rigorosos para evitar o descontrole desses governos. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi o ponto culminante desse processo, representando importante papel na coibição dessas práticas para os atuais e futuros governantes.

A LRF tem artigo que proíbe que a União refinance dívidas de Estados e Municípios, e os Estados ficam proibidos de refinarciar dívidas de Municípios. Isso se constitui, também, num aviso ao mercado, de que o Governo Central não mais pagará a conta dos descontroles dos outros níveis de governo.

Segundo AFONSO (2002, p. 5), a LRF incentiva “a recuperação do planejamento público, induzindo as autoridades a pensar mais no futuro, a identificar mais possibilidades de recursos e, daí, definir em lei as metas de gastos e resultados.”.

A LRF coloca em evidência a restrição orçamentária: não se pode fazer tudo, há limites para o gasto do governo. A sociedade tem um limite para a tributação, e esse limite é que vai determinar o tamanho do Estado. Hoje, o Brasil tem um arcabouço institucional/legal e de manejo de finanças públicas considerado excelente, a nível mundial.

A LRF é o ponto culminante da tentativa, iniciada anos antes, de instituição e consolidação de um novo regime fiscal responsável, abrangendo os três níveis de governo, e que também contou com a já mencionada Lei Camata, de 1995 (imposição de limites a despesas com pessoal), a Lei 9496/97 (refinanciamento das dívidas dos estados) e a Resolução nº 78/98 do Senado Federal (imposição de limites ao endividamento de estados e municípios).

O Governo Federal também procurou realizar reformas estruturais para assegurar a permanência desse novo regime fiscal, enviando ao Congresso propostas de emenda constitucional com vistas à redução de despesas com o funcionalismo e Previdência: culminaram na aprovação da Reforma Administrativa (em 1998, acabou com a estabilidade dos funcionários públicos) e Reformas Previdenciárias (aprovadas em 1999 e 2003, aumentaram a idade mínima para a aposentadoria dos contribuintes do setor privado e funcionários do setor público, e também extinguiram a aposentadoria integral para os novos funcionários públicos).

Além das reformas constitucionais, o Governo Federal implementou o Programa Nacional de Desestatização (que resultou em privatização de diversas empresas estatais) e o Programa de Estabilidade Fiscal (1998), com o objetivo de assegurar superávits primários em montante suficiente para a estabilização da relação dívida pública/PIB.

3.2) Conteúdo Sintético da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Quando se fala em Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na verdade está se referindo à Lei Complementar nº 101, de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal dos três níveis de governo. Esse diploma legal surgiu no contexto histórico decorrente da crise fiscal do Estado Brasileiro, que reflete a preocupação com uma administração pública mais atenta ao equilíbrio orçamentário e transparência para a sociedade.

Em meados de 1997, foi organizado no BNDES, pelo Governo Federal, um grupo de trabalho com o objetivo de conceber um projeto de lei relativo à responsabilidade fiscal.

O referido projeto foi embasado no Tratado de Maastricht (União Européia - 1992), no BEA (Budget Enforcement Act: EUA - 1990) e no Ato de Responsabilidade Fiscal (Nova Zelândia – 1994), além de cerca de 5.000 sugestões provenientes da disponibilização do anteprojeto da lei na internet.

Em 23 de abril de 1999, foi enviado ao Congresso Nacional o projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal, de autoria do Executivo, que objetivou regular o artigo 163 da Constituição Federal, dispor sobre princípios e normas de finanças públicas e estabelecer o regime de gestão fiscal responsável.

Em 12 de maio de 1999, a Câmara dos Deputados instalou a Comissão Especial com o objetivo de discutir o referido projeto. Em 14 de dezembro do mesmo ano, a referida Comissão aprovou o parecer do

relator, Deputado Pedro Novais (PMDB/MA), com substitutivo ao projeto da LRF. Em votação no Plenário, o projeto foi aprovado por 385 votos a favor, 86 contrários e 4 abstenções.

No Senado Federal, o projeto da LRF foi aprovado sem emendas, no dia 4 de abril de 2000, na Comissão de Assuntos Econômicos. Em votação no Plenário, o projeto foi aprovado em 04 de maio de 2000.

O texto aprovado contém setenta e cinco artigos, pertencentes a dez capítulos, enumerados a seguir:

a) Capítulo I – “Disposições Preliminares”: estabelece os objetivos gerais e a abrangência da Lei (os três níveis de governo);

b) Capítulo II – “Do Planejamento”: compreende as mudanças na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como estabelece normas para a execução orçamentária e para o cumprimento das metas;

c) Capítulo III – “Da Receita Pública”: estabelece metas bimestrais de arrecadação, limites para as receitas previstas através de operações de créditos (não poderão ser superiores ao montante previsto para as despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária), bem como institui a obrigatoriedade de medidas de compensação em caso de criação ou aumento de benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita;

d) Capítulo IV – “Da Despesa Pública”: trata das despesas obrigatórias de caráter continuado (ou seja, cuja execução ocorra por um período superior a dois exercícios), bem como dos limites das despesas com pessoal, bem como as proibições de gastos com pessoal quando atingido o limite prudencial de 95% da despesa máxima permissível, e também as

medidas de ajuste cabíveis quando o limite máximo for ultrapassado. Também trata das despesas com a Seguridade Social;

e) Capítulo V – “Das Transferências Voluntárias”: conceitua e define as exigências para a realização das transferências voluntárias entre os entes da Federação, entre elas o cumprimento, por parte do beneficiário, dos limites constitucionais relativos à educação e saúde;

f) Capítulo VI – “Da Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado”: estabelece as exigências legais mínimas para a destinação de recursos públicos para o setor privado. Fica estabelecida, salvo lei específica, a proibição da utilização de recursos públicos para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional;

g) Capítulo VII – “Da Dívida e do Endividamento”: define conceitos utilizáveis para o trato da dívida pública, estabelecendo que haverá limites para a dívida pública e para as operações de crédito, bem como medidas para recondução da dívida aos limites estabelecidos, além de definir limites e restrições para a realização de operações de crédito;

h) Capítulo VIII – “Da Gestão Patrimonial”: trata da gestão das disponibilidades de caixa, da preservação do patrimônio público e das informações a serem prestadas pelas empresas controladas pelo setor público;

i) Capítulo IX – “Da Transparência, Controle e Fiscalização”: define os instrumentos de transparência da gestão fiscal, bem como as normas a que devem obedecer a escrituração e a consolidação das contas públicas, o relatório resumido da execução orçamentária, o relatório de gestão fiscal, as prestações de contas e a fiscalização da gestão fiscal;

j) Capítulo X – “ Disposições Finais e Transitórias”: estabelece a obrigatoriedade de assistência, por parte da União, para os Municípios, com o intuito de modernização das administrações, com vistas ao cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como dispõe sobre a criação de Conselho de Gestão Fiscal (ainda não implantado até o momento), constituído de representantes de todos os poderes e esferas de governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, objetivando o acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal.

3.3) Características Fundamentais da LRF

As principais características da LRF são: o incentivo ao planejamento, à transparência, ao controle e à responsabilização. A proibição do refinanciamento das dívidas procurou acabar com o mecanismo de invenção de receitas que nunca se realizavam, com conseqüente déficit orçamentário, endividamento, e a pressão para que, finalmente, a dívida fosse renegociada com o Governo Federal , transferindo a conta desse endividamento para toda a sociedade.

O planejamento orçamentário governamental já era incentivado desde a década de 60 do século passado. A Lei de Responsabilidade Fiscal não tem por objetivo substituir a Lei nº 4.320/64, que estabeleceu regras para o controle e a elaboração dos orçamentos e balanços governamentais. O foco da LRF é a gestão fiscal de forma planejada, bem como a coibição de abusos, por parte dos governantes e gerenciadores da máquina governamental, que possam provocar prejuízos ao patrimônio público.

“Como se vê, ainda que distintas nos seus conteúdos, a Lei Complementar nº 101/2000 tem as suas regras assentadas nas premissas do planejamento, controle, transparência e responsabilidades, funções que a Lei nº 4.320/64 já estimulava e que se refletem nas informações contábeis orçamentárias, financeiras e patrimoniais das transações das

entidades governamentais e na responsabilidade atribuída aos agentes públicos.” (REIS, 2002, p. 13).

Como pontos positivos da LRF, podem ser mencionados:

- a) 28 artigos que enfatizam o Planejamento, em especial compreendendo os instrumentos de planejamento orçamentário da LOA e LDO;
- b) Reforço dos elementos que possibilitam o controle interno/externo da Administração Pública;
- c) Viabilização do controle social da gestão pública;
- d) A coibição do refinanciamento das dívidas dos estados e municípios (artigo 35);
- e) O incentivo ao equilíbrio orçamentário;
- f) O artigo 48, parágrafo único, da LRF, que trata da participação popular;
- g) A preocupação com a implantação da contabilidade de custos na Administração Pública (artigo 50, § 3º);
- h) Há exigência de anexo, na LDO, avaliando os riscos financeiros e atuariais próprios do regime de previdência dos Estados e Municípios;
- i) A LRF disciplina a concessão de incentivos fiscais, além de estabelecer que novas despesas de caráter continuado tem que ser acompanhadas por algum mecanismo que permita a sua execução no futuro (ou aumenta-se a receita, ou diminui-se a despesa);
- j) Estabelecimento de limites para os gastos com pessoal, nos três níveis de governo (50% das receitas líquidas, no caso da União, e 60%, para os Estados e Municípios). Caso não cumpram esses limites, os Estados e Municípios não podem receber transferências voluntárias; além disso, o governante estará sujeito a sanções previstas em lei específica.

Compreendendo que haveria dificuldade para a adaptação dos pequenos municípios às novas normas propostas, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 63, facultou aos municípios com população inferior a 50.000 habitantes optar por :

- a) Aplicar o disposto no art. 22 e no § 4º do artigo 30 ao final do semestre – esse item é relativo à divulgação das despesas com pessoal, as quais devem ser divulgadas quadrimestralmente pelos demais municípios;
- b) Divulgar semestralmente o Relatório de Gestão Fiscal e os demonstrativos de que trata o artigo 53 (refere-se ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o qual deve conter a apuração da receita corrente líquida, receitas e despesas previdenciárias, resultados nominal e primário, despesas com juros e restos a pagar). Os demais municípios devem apresentar esses relatórios bimestralmente;
- c) Elaborar o Anexo de Riscos Fiscais da LDO e o Anexo de que trata o inciso I do artigo 5º (demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Riscos Fiscais) a partir do quinto exercício seguinte ao da publicação da LRF, e não a partir da promulgação da lei, como os demais municípios.

A LRF não implica, necessariamente, no equilíbrio fiscal, mas induz a uma situação de equilíbrio fiscal. A Constituição de 1967, em seu artigo 66, parágrafo 3º, já estabelecia a preocupação com o equilíbrio fiscal, determinando que o Executivo deveria propor ao Legislativo medidas de restabelecimento do equilíbrio orçamentário, no caso de a execução orçamentária demonstrar uma probabilidade de déficit superior a 10% (dez por cento) do total da receita estimada. A Constituição de 1988 não manteve esse dispositivo.

Outro ponto positivo: a LRF ataca a guerra fiscal, ao estabelecer que qualquer isenção que seja dada deve ser contrabalançada, ou por um aumento da receita, ou por uma diminuição da despesa.

Esses são os objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. A LRF é considerada uma verdadeira mudança cultural no trato do dinheiro público, com respeito às restrições orçamentárias e garantia de transparência da atuação dos governantes para a sociedade. Como prever se os governantes vão aderir a essa nova cultura?

É absolutamente lícito esperar que, movidos pelo interesse próprio, muitos administradores públicos poderiam “esquecer” de cumprir a LRF, notadamente em períodos eleitorais. Havia, portanto, o risco concreto de não cumprimento dos ditames da LRF em qualquer dos três níveis de governo, prejudicando todo o esforço de estabilidade fiscal implementado pelo Governo Federal.

A solução encontrada foi reprimir o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Deve ser ressaltado que a LRF é complementada por uma outra lei (10.028/00), a chamada “Lei de Crimes Fiscais”, que responsabiliza os governantes (e seus auxiliares, como Secretários de Finanças) em caso de não cumprimento das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A justificativa para a instituição de uma lei repressiva como a “Lei de Crimes Fiscais” foi a importância da manutenção da gestão fiscal responsável, para que fosse preservada a estabilidade da moeda e as condições para o desenvolvimento nacional.

Finalmente, as Resoluções nº 40/00 e 43/00 do Senado Federal regulamentaram o artigo 30 da LRF, com a proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios.

“Elas prevêm um aumento do controle sobre o endividamento dos estados e municípios e estabelecem normas rígidas para a redução do atual montante dessas dívidas. Um dos pontos cruciais das novas regras é o que transfere do Banco Central para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no Ministério da Fazenda, a atribuição de analisar tecnicamente os

pedidos de financiamento internos e externos feitos pelos estados e municípios, e impõe limites à concessão dessas autorizações.” (LIMA, 2002, p. 19).

3.4) A Lei de Responsabilidade Fiscal: Relação com o Planejamento Orçamentário, Limites e Possibilidades

Dos três instrumentos de planejamento orçamentário preconizados pela Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal atua diretamente sobre dois: a LOA e a LDO. O artigo 3º da LRF, que tratava do Plano Plurianual, foi vetado.

A LRF estabelece, entre outras, as seguintes alterações na LDO:

a) Cria o Anexo de Metas Fiscais, o qual estabelecerá as metas relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário, bem como o montante da dívida pública, compreendendo o exercício a que se referir e os dois subsequentes (os municípios com população inferior a 50.000 habitantes só têm a obrigatoriedade de apresentação desse anexo após 2005, como já explicitado);

b) Cria o Anexo de Riscos Fiscais, que deverá conter a avaliação dos passivos contingentes para os próximos três exercícios, bem como outros riscos que porventura possam afetar as contas públicas, bem como as providências que deverão ser tomadas caso esses se tornem realidade (como já explicitado, municípios com população inferior a 50.000 habitantes só têm a obrigatoriedade de apresentação desse anexo após 2005);

- c) Amplia as atribuições da LDO, a exemplo da busca do equilíbrio entre receitas e despesas, bem como critérios e forma de limitação de empenho, no caso do não cumprimento das metas de resultados;
- d) Há obrigatoriedade de elaboração de demonstrativo que deve integrar a LDO, compreendendo as receitas realizadas nos três anos anteriores.

Em relação à LOA, a LRF estabelece as seguintes alterações:

- a) Necessidade de compatibilidade da programação da LOA com os objetivos e metas constantes da LDO;
- b) Obrigatoriedade de demonstração das renúncias de receitas e aumento das despesas obrigatórias na LOA;
- c) Obrigatoriedade do estabelecimento da reserva de contingência, que deve ser destinada ao pagamento de passivos contingentes e outros riscos fiscais imprevistos; a referida reserva deve ser explicitada na LOA, com base na receita corrente líquida do ente federativo em questão;
- d) Investimentos com dotação superior a um ano somente poderão constar da LOA se forem compatíveis com o Plano Plurianual;
- e) Necessidade de elaboração de relatórios atestando o cumprimento da execução orçamentária pelo ente federativo.

A LRF propõe, basicamente, atingir dois objetivos em relação às finanças públicas:

Em primeiro lugar, o equilíbrio fiscal duradouro: com a LRF, ficou mais difícil para um governante gastar mais do que arrecada e, depois, deixar a conta para seus sucessores pagarem.

Em segundo lugar, incentiva o Planejamento como norteador da ação governamental: não há mais espaço para planos orçamentários fictícios, sem nenhuma relação com a realidade, feitos apenas para atender as exigências legais. Como resultado da falta de planejamento, recursos públicos escassos foram empenhados em obras que depois foram paralisadas por falta de verbas, ações emergenciais com alto custo tiveram que ser realizadas, empréstimos onerosos para o erário público que tiveram que ser feitos para cobrir despesas não previstas.

A proposta da LRF é, portanto, valorizar o Planejamento orçamentário, rompendo com “a cultura ainda bastante ampla que considera o orçamento público, ou LOA, um documento meramente formal a ser encaminhado para atender aos preceitos estabelecidos pela legislação vigente” (VIGNOLI, 2002, p. 16).

Por um lado, o fim do período de inflação elevada incentiva a valorização do planejamento orçamentário; por outro lado, a “Lei de Crimes Fiscais”, complementando a LRF, também incentiva o seu cumprimento pelos governantes.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é uma lei inovadora? A busca pelo equilíbrio orçamentário já havia sido tratada na Constituição Federal de 1967, e volta à luz com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Por outro lado, a contabilidade de custos já havia sido prevista pela Lei nº 4.320/64, mas não foi efetivamente implantada.

Quais são as possibilidades da Lei de Responsabilidade Fiscal? Espera-se que a LRF também constitua um agente de mudanças capaz de provocar uma mudança cultural no trato do dinheiro público, revalorizando o planejamento orçamentário governamental e possibilitando maior transparência da ação do governo para a sociedade.

Essa é a expectativa. No entanto, será que houve realmente a mudança de cultura prevista após a promulgação da LRF?

Como foi visto no Capítulo I, a sociedade enfrenta um problema de transparência orçamentária: quem analisa os instrumentos de

planejamento orçamentário só é informado dos custos orçamentários de forma muito genérica, sem uma quantificação detalhada dessas despesas. Não há como saber, por exemplo, o custo de pavimentação de um quilômetro de vias públicas, quanto custa, em média, cada aluno matriculado na rede pública, o custo médio por tonelada recolhida pelo serviço de coleta de lixo, etc.

Desse modo, como a sociedade pode opinar sobre as diferentes alternativas de destinação dos recursos orçamentários? A Lei de Responsabilidade Fiscal, nesse sentido, representou a perda de uma excelente oportunidade de obrigar a divulgação das metas e dos gastos orçamentários de forma mais detalhada, como forma de incentivar a transparência e a participação da sociedade.

A Constituição Federal de 1988 incluiu as audiências públicas como instrumento de participação popular. Pergunta-se: como os cidadãos podem participar, efetivamente, da discussão do orçamento público, se não lhes é proporcionada a devida transparência orçamentária?

Não deve ser esquecido que a LRF busca incentivar a transparência, através da emissão de relatórios obrigatórios e regulares pelas administrações públicas. Mas transparência para quem? Para os cidadãos? Para os Tribunais de Contas? Ou para os técnicos do Governo Federal?

Decerto, não para a sociedade. A contabilidade pública é repleta de termos técnicos próprios, ininteligíveis para a maioria da população, mas não para os técnicos dos Tribunais de Contas e do Governo Federal. A Lei de responsabilidade fiscal, que tem 12 artigos sobre “Transparência, Controle e Fiscalização” (artigo 48 a artigo 59), não se preocupou em garantir à população sequer o acesso à tradução das informações sobre a aplicação do seu dinheiro que, afinal, custeia a Administração Pública.

Dessa forma, como pode ocorrer o “incentivo à participação popular” (parágrafo único do artigo 48 da LRF) se a população não é capaz de entender os termos utilizados durante as audiências públicas relativas aos

instrumentos de planejamento orçamentário? Nesse sentido, a LRF também não representou uma inovação, em termos de propiciar uma maior transparência da discussão orçamentária para a população.

O Conselho de Gestão Fiscal (previsto pelo artigo 67 da LRF), ainda não implantado, teria por incumbência o acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da operacionalidade da gestão fiscal. Também representaria uma oportunidade de maior transparência para a sociedade, que será representada através de entidades técnicas. Após quase quatro anos de promulgação da LRF, mais um canal de transparência para a sociedade permanece fechado. Nesse sentido, pode-se dizer que a LRF oferece transparência sim, mas ela é seletiva: apenas quem tem conhecimento técnico especializado na área orçamentária pode se beneficiar dessa transparência.

Quais são os limites da LRF? A Lei de Responsabilidade Fiscal não deve ser vista como a “panacéia” para a solução dos graves problemas que afetam o equilíbrio das contas do setor público no Brasil, a exemplo da dívida pública elevada e o déficit crônico do sistema previdenciário.

As altas taxas de juros praticadas pelo Governo Federal, por exemplo, acarretam a necessidade de pagamento de juros da dívida pública em montante muito superior aos superávits orçamentários primários (sem incluir os juros da dívida pública) do setor público consolidado. O Governo Brasileiro assumiu o compromisso de gerar esses superávits quando fechou acordo de auxílio financeiro com o Fundo Monetário Internacional, em 1999, e vem renovando, sistematicamente, esse compromisso.

Sem a Lei de Responsabilidade Fiscal, o gerenciamento do desequilíbrio orçamentário decorrente da dívida pública seria muito mais difícil, mas a LRF, em si, não está sendo capaz de induzir a realização de superávits orçamentários governamentais primários em montante necessário para cobrir sequer o pagamento dos juros dessa dívida. E a definição das taxas de juros cabe exclusivamente ao Governo Federal,

recebendo os três níveis de governo os efeitos das suas decisões sobre a questão.

Outro ponto importante de “estrangulamento” que afeta o equilíbrio das contas públicas é a Previdência Social. Apesar de terem sido realizadas reformas com o objetivo de modificá-la, estas ainda não foram suficientes para reduzir o seu crescente déficit. Queda do número de contribuintes para o sistema em virtude da informalidade e desemprego, aumento da expectativa de vida dos aposentados e privilégios, como a aposentadoria integral para os funcionários públicos contratados até o ano de 2003, ainda exercerão forte influência nos déficits previdenciários por muitos anos, obrigando os três níveis de governo a continuar destinando parcela significativa dos recursos orçamentários para a cobertura desse déficit.

Esses recursos poderiam estar sendo destinados para diversas áreas, como obras públicas, assistência social, educação, redução da dívida pública, enfim, aplicados para o desenvolvimento das potencialidades do País.

Para fazer frente ao pagamento dos juros da dívida pública, cobrir o crescente déficit previdenciário, manter a máquina administrativa e atuar nas suas respectivas áreas de competência, num ambiente de restrição orçamentária forte característico dos últimos anos, houve significativo aumento da carga tributária, com a retirada de recursos do setor privado que poderiam estar sendo canalizados para investimentos produtivos, gerando empregos, enfim, contribuindo para aumentar as (baixas) taxas de crescimento econômico do País.

Desse modo, a Lei de Responsabilidade Fiscal não deve ser vista como a solução definitiva para os problemas orçamentários do setor público, mas sim como um passo inicial nesse sentido, devendo ser complementada por mais reformas constitucionais, a exemplo da Previdência, e mudanças na política econômica que independem da ação dos governos municipais e estaduais.

A LRF deve, então, ser entendida como uma ferramenta para a redução dos desequilíbrios orçamentários do setor público, proposta e implementada de forma a atender ao esforço do Governo Federal para a manutenção da estabilidade monetária, compreendido nesse esforço o atendimento aos acordos firmados com o Fundo Monetário Internacional.

Embora o presente trabalho não verse sobre a análise da LRF sob o ponto de vista político, devem ser ressaltadas as iniciativas de prefeitos e governadores no sentido de modificá-la, tornando-a menos “rígida”.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias do município de São Paulo para o ano de 2003 possui artigo estabelecendo que uma das prioridades da administração pública municipal é fazer “lobby” junto ao Governo Federal para modificar a Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial o seu artigo 35, que proíbe o refinanciamento de dívidas dos estados e municípios. Em 2003, foi instalado um escritório de representação política da cidade de São Paulo em Brasília.

Em novembro de 2003, o Senado Federal, atendendo a apelos dos governadores e prefeitos, publicou a Resolução nº 20/03, que suspendeu a obrigatoriedade de respeito aos limites de endividamento impostos pela já mencionada Resolução nº 40/01 até abril de 2005, para o Distrito Federal, Estados, e também para os municípios com população superior a 200.000 habitantes. Estes últimos serão beneficiados em pleno período eleitoral.

Esses são apenas dois exemplos da influência das relações político-partidárias na discussão da LRF. Não obstante a sua importância, não constituem o foco desta Dissertação, e sim o planejamento orçamentário municipal.

Já foi mencionado que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 63, facultou aos municípios com população inferior a 50.000 habitantes a apresentação de relatórios obrigatórios em prazos mais dilatados, bem como a apresentação de anexos obrigatórios à LDO após 2005.

Nesse sentido, torna-se necessário observar se o tamanho do município afeta o cumprimento da LRF, no tocante ao planejamento orçamentário.

No Capítulo III, serão analisados os municípios do estado de São Paulo, com destaque para o comportamento das receitas e despesas orçamentárias executadas em comparação com as previstas na LOA. Também objetiva-se verificar se o equilíbrio fiscal incentivado pela LRF foi ou não atingido após a sua promulgação, e se, e se o tamanho do município influi no cumprimento da LRF.

CAPÍTULO III

O ORÇAMENTO PÚBLICO E O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO ANTES E DEPOIS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal enfatiza o planejamento orçamentário. Neste Capítulo, objetivou-se analisar um dos instrumentos de planejamento orçamentário já mencionados, o orçamento anual, com o objetivo de verificar seu comportamento antes e depois da LRF, abrangendo os municípios do estado de São Paulo.

Procurou-se responder às seguintes perguntas:

- 1) Com o advento da LRF, há uma maior ou menor aproximação do orçamento realizado em relação ao orçamento planejado, nos municípios que compõe o estado de São Paulo?
- 2) A LRF não proíbe, mas sim induz a uma prevenção dos déficits orçamentários. Após a LRF, o que aconteceu com os orçamentos realizados? São superavitários ou deficitários?
- 3) Se houve maior prevenção de déficits orçamentários, esse fato decorreu de um crescimento real da receita, de uma diminuição real da despesa, ou de ambos?

3.1) Base de Dados

Foram escolhidos os municípios do estado de São Paulo tendo em vista a importância populacional e econômica desse estado, o maior da federação, concentrando mais de 20% da população nacional em pouco mais de 10% do total de municípios do Brasil.

A escolha do “orçamento anual” deveu-se à facilidade de comparação imediata entre os municípios do estado de São Paulo segundo critérios objetivos, o que não ocorreria com a análise das leis de diretrizes orçamentárias e dos Planos Plurianuais, que diferem de um município para o outro. Por que isso ocorre? Por um lado, há uma regra geral para a apresentação do orçamento público, de forma objetiva (Receitas Orçamentárias, Despesas Orçamentárias, etc), mas o mesmo não ocorre com a LDO e o PPA, tendo em vista que esses instrumentos de planejamento orçamentário refletem as características peculiares a cada municipalidade. Por exemplo: a LDO de um município pode apresentar ênfase na área de Educação, ao passo que um outro município prioriza a área de Assistência Social.

Os municípios foram divididos em quatro categorias, a saber:

- a) Grupo 1: com população de até 50.000 habitantes;
- b) Grupo 2: com população entre 50.001 a 250.000 habitantes;
- c) Grupo 3: com população superior a 250.000 habitantes, à exceção do município de São Paulo;
- d) O município de São Paulo.

Justifica-se a divisão tendo em vista que o grupo de municípios com população de até 50.000 habitantes não está sujeito ao cumprimento integral da LRF, pelo menos até o ano de 2005: não necessitam apresentar todos os relatórios obrigatórios, tendo recebido essa facilidade justamente para terem o tempo necessário para adequar plenamente suas estruturas administrativas para o cumprimento da LRF.

No caso do município de São Paulo, trata-se de uma exceção, tendo em vista que constitui o maior município em população e orçamento dentre os mais de 5.500 municípios brasileiros, contando com 10,4 milhões de habitantes, cerca de 6% de toda a população nacional.

No caso dos grupos 2 e 3, também procurou-se fazer a divisão de acordo com um critério populacional, com cada um dos grupos contendo aproximadamente a mesma população total.

Por fim, a inclusão dos municípios nas categorias supracitadas baseou-se na população existente no ano de 2000 (ano da promulgação da LRF). O período analisado compreendeu os anos de 1997 a 2002, com dados de receitas e despesas previstas provenientes do Tribunal de Contas do Estado de SP (doravante chamado de TCE), receitas e despesas realizadas provenientes da Secretaria do Tesouro Nacional (doravante denominada STN) e, no caso do Município de São Paulo, do seu Balanço Anual.

A Tabela 2 apresenta a divisão do número de municípios do estado de São Paulo, de acordo com as categorias propostas:

TABELA 2: Número de Municípios, por Categoria:

POPULAÇÃO	GRUPO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	PORCENTUAL DO TOTAL
Até 50.000	1	533	82,64%
Entre 50.001 e 250.000	2	90	13,94%
Acima de 250.000 (à exceção de SP)	3	21	3,26%
Município de SP		1	0,16%
Total:		645	100,00%

Fonte: IBGE (estimativa populacional para o ano 2000)

A Tabela 1 é bastante informativa: dos 645 municípios analisados, 533, ou 82,54% são de pequeno porte, não precisando cumprir na íntegra a LRF.

O fato de 82,54% dos municípios pertencerem à categoria de pequeno porte não implica no reconhecimento de que ali reside a maior parte da população do estado, como atesta a Tabela 3:

TABELA 3: População, Segundo a Categoria:

CATEGORIA (habitantes)	GRUPO	POPULAÇÃO	PORCENTUAL DO TOTAL
Até 50.000	1	6.641.791	18,27%
Entre 50.001 e 250.000	2	9.715.810	26,73%
Acima de 250.000 (à exceção de SP)	3	9.984.484	27,46%
Município de SP		10.009.231	27,54%
Total:		36.351.316	100,00%

Fonte: IBGE (estimativa populacional para o ano 2000)

Apesar de, em número, serem apenas 17,36% do total, os municípios com população superior a 50.000 habitantes contam com 81,73% da população do estado de São Paulo, ou mais de quatro quintos do total. Dessa forma, evidencia-se a importância de se analisar qual foi o comportamento orçamentário desses municípios, após a LRF.

A Tabela 4 apresenta o número de municípios que apresentaram informações sobre a execução orçamentária, por categoria. A Tabulação própria levou em conta os dados do TCE e da STN, bem como o balanço orçamentário do município de São Paulo:

TABELA 4: Municípios que Informaram a sua Receita e Despesa Prevista, bem como a sua Execução Orçamentária:

ANO	MUNICIPIOS INFORMANTES REC/DESP. PREV.	EM (%) DO TOTAL	MUNICIPIOS INFORMANTES REC/DESP. REALIZ.	EM (%) DO TOTAL
1997	640	99,22%	642	99,53%
1998	632	97,98%	577	89,46%
1999	620	96,12%	579	89,77%
2000	607	94,11%	634	98,29%
2001	613	95,04%	588	91,16%
2002	637	98,76%	493	76,43%

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCE e da STN.

Observa-se que a grande maioria dos municípios que compõe o estado de São Paulo informou os dados sobre receitas e despesas previstas, nos anos analisados. Em nenhum dos anos o percentual de municípios informantes é menor do que 90% do total.

Já a informação sobre as receitas e despesas realizadas obteve um alto percentual de municípios informantes entre os anos de 1997 e 2001, com pelo menos cerca de 90% do total de municípios.

No ano de 2002, pouco mais de três quartos do total de municípios informaram a sua execução orçamentária.

Por quê o ano de 2002 constitui uma exceção, com queda de 95 municípios informantes (cerca de 15% do total do estado de São Paulo)?

Para responder a essa pergunta, torna-se necessário pesquisar, dentro dos grupos mencionados, quais foram mais afetados pela ausência de informação no ano de 2002.

O Grupo 1 teve 488 municípios informantes da receita e despesa realizada, em 2001, número que caiu para 399 informantes em 2002 (uma queda de 89 municípios, ou 18%).

Já o Grupo 2 passou de 79 para 75 municípios informantes, no mesmo período (uma queda de 5%); por fim, o Grupo 3 passou de 20 para 18 municípios informantes entre 2001 e 2002 (uma queda de 10%).

Desse modo, a queda no número de municípios informantes está concentrada, tanto numérica quanto percentualmente, nos municípios do Grupo 1, os de menor porte.

Por que esses municípios não informaram seus dados? Descarta-se a ausência de capacidade técnica para o processamento dos dados, pois no ano anterior nove entre cada dez municípios do estado informaram seus dados.

Desta forma, não há como responder categoricamente a essa questão, mas sugere-se a sua averiguação em estudo futuro.

Com base nos dados fornecidos pelos municípios, pode-se, finalmente, procurar responder às questões formuladas no início do presente Capítulo.

3.2) Verificação da execução orçamentária em relação ao orçamento aprovado

Para aferir se houve mudança do planejamento orçamentário, após a promulgação da LRF, buscou-se comparar o total das receitas e despesas orçamentárias previstas na LOA com as receitas e despesas realizadas: a hipótese levantada neste estudo é: quanto mais próximas estiverem as receitas e despesas realizadas, em relação às previstas (realizado = 100% previsto), melhor será o planejamento orçamentário.

Este trabalho procurou também levantar o grau de concentração dos dados em torno da média, calculando-se o desvio padrão de cada grupo, entre os anos de 1997 e 2002.

A Tabela 5 resume as informações para o período analisado, para os municípios do estado de São Paulo que informaram seus dados.

Os dados da Tabela 5 referem-se à média de realização das receitas e despesas em relação à previsão orçamentária.

Observa-se que, em média, o planejamento orçamentário, entendido neste estudo como a comparação das receitas e despesas realizadas

versus previstas, parte de um patamar baixo (realização de menos de três quartos do montante previsto), com posterior evolução até atingir valores próximos de 100% (significando que o montante que foi planejado foi cumprido), e depois crescendo para uma realização orçamentária de receitas e despesas cerca de 10% maior do que foi planejada.

TABELA 5: Receitas e Despesas Realizadas Versus Previstas nos Municípios Paulistas:

ANO	RECEITA REALIZADA/ RECEITA PREVISTA	DESPESA REALIZADA/ DESPESA PREVISTA
1997	71,49%	73,33%
1998	90,16%	91,77%
1999	93,78%	93,71%
2000	102,89%	101,02%
2001	108,26%	104,23%
2002	111,60%	110,07%

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCE e da STN.

Qual foi a evolução de cada um dos quatro grupos de municípios analisados? As tabelas seguintes apresentam os resultados verificados para os três grupos de municípios estudados, bem como o município de São Paulo. Foram calculados os desvios-padrão para as receitas e despesas do Grupo, em cada ano analisado, com o objetivo de aferir o grau de concentração dos valores em relação à média do Grupo.

TABELA 6: Receitas e Despesas Realizadas Versus Previstas – Grupo 1:

ANO	RECEITA REALIZADA/ RECEITA PREVISTA	DESVIO PADRÃO (RECEITA)	DESPESA REALIZADA/ DESPESA PREVISTA	DESVIO PADRÃO (DESPESA)
1997	69,74%	2,22%	70,85%	2,11%
1998	89,74%	2,26%	90,78%	2,12%
1999	92,78%	1,67%	92,27%	1,48%
2000	102,17%	1,99%	100,51%	1,80%
2001	107,61%	0,92%	103,57%	0,86%
2002	110,63%	1,19%	109,30%	1,12%

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCE e da STN.

Os desvios-padrão têm valor pequeno, revelando uma alta concentração dos dados em relação às médias calculadas. Assumindo-se uma distribuição normal da amostra, estima-se que cerca de 68% dos dados estão distantes da média, num intervalo de até um desvio-padrão. Dessa forma, pode-se dizer que o Grupo 1, categoria dos municípios com população inferior a 50.000 habitantes, apresentou uma melhora no planejamento orçamentário, tanto em relação às despesas e receitas, entre os anos de 1997 e 2001, com gradativa aproximação das receitas e despesas realizadas em relação às receitas e despesas previstas.

O ano de 2002 apresenta novo distanciamento entre as receitas e despesas realizadas em relação às previstas. Pode-se concluir, com base

nos dados apresentados, que se passou de uma situação, no ano de 1997, de superestimação das receitas e despesas previstas (em relação às que foram efetivamente realizadas), para uma situação de subestimação das receitas e despesas previstas (em relação às que foram efetivamente realizadas), em 2002.

TABELA 7: Receitas e Despesas Realizadas Versus Previstas – Grupo 2:

ANO	RECEITA REALIZADA/ RECEITA PREVISTA	DESVIO PADRÃO (RECEITA)	DESPESA REALIZADA/ DESPESA PREVISTA	DESVIO PADRÃO (DESPESA)
1997	76,14%	4,40%	78,40%	9,87%
1998	88,95%	2,06%	91,86%	2,08%
1999	93,35%	1,96%	94,10%	1,91%
2000	103,54%	1,89%	100,31%	1,65%
2001	109,38%	1,56%	105,09%	1,29%
2002	119,53%	5,81%	117,05%	6,13%

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCE e da STN.

Os desvios-padrão encontrados são significativamente maiores nesse Grupo, nos anos de 1997 e 2002, comparativamente ao Grupo 1, indicando uma concentração de valores mais baixa do que naquele Grupo.

Não obstante essa concentração de valores relativamente mais baixa, também pode-se afirmar que os municípios com população entre 50.001 e 250.000 habitantes apresentaram, tanto em relação à categoria das receitas quanto das despesas, uma melhora do planejamento

orçamentário entre 1997 e 2000, com grande precisão neste último ano, e um novo distanciamento entre as receitas e despesas realizadas em relação às previstas nos dois anos seguintes. Dessa forma, também pode-se concluir, com base nos dados apresentados, que se passou de uma situação, no ano de 1997, de superestimação das receitas e despesas previstas em relação às efetivamente realizadas, para uma situação de subestimação das receitas e despesas previstas em relação às efetivamente realizadas, em 2002.

TABELA 8: Receitas e Despesas Realizadas Versus Previstas – Grupo 3:

ANO	RECEITA REALIZADA/ RECEITA PREVISTA	DESVIO PADRÃO (RECEITA)	DESPESA REALIZADA/ DESPESA PREVISTA	DESVIO PADRÃO (DESPESA)
1997	82,79%	1,83%	90,57%	1,49%
1998	94,60%	1,23%	99,94%	1,77%
1999	103,15%	2,98%	106,09%	2,74%
2000	108,15%	2,48%	105,92%	2,16%
2001	113,66%	1,20%	110,01%	1,35%
2002	112,94%	1,30%	110,56%	1,38%

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCE e da STN.

O valor dos desvios-padrão revela que há alta concentração dos dados em relação à média calculada. Dessa forma, novamente pode-se afirmar que, para os municípios com população superior a 250.000 habitantes, repete-se a mesma situação verificada para os demais grupos,

no tocante à passagem da superestimação para a subestimação das receitas e despesas previstas em comparação com as realizadas. Os três grupos apresentaram tendência semelhante, não havendo diferenciação significativa entre os três grupos analisados.

TABELA 9: Receitas e Despesas Realizadas Versus Previstas – Município de São Paulo:

ANO	RECEITA REALIZADA/ RECEITA PREVISTA	DESPESA REALIZADA/ DESPESA PREVISTA
1997	90,22%	96,44%
1998	90,97%	92,90%
1999	65,13%	69,99%
2000	103,51%	86,56%
2001	109,65%	100,56%
2002	98,58%	101,15%

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCE e da STN.

O município de São Paulo confirma a condição de exceção à regra geral válida para a média dos municípios dos três grupos estudados, apresentando receitas e despesas realizadas em montante inferior às previstas, entre 1997 e 1999. Nos demais anos, não há tendência definida.

3.2.1) Conclusões sobre o Planejamento Orçamentário nos municípios do Estado de São Paulo, antes e depois da LRF

Os três grupos estudados apresentaram tendência similar, sem distinção notável. Desse modo, não há evidência de que o tamanho do município afete o desempenho em termo de planejamento orçamentário.

No período analisado há, porém, uma clara indicação de oscilação no nível de planejamento orçamentário na média dos municípios pertencentes aos grupos analisados, indicando uma tendência a superestimar sistematicamente as receitas e despesas previstas (em relação às receitas e despesas efetivamente realizadas), antes de 2000 (ano de promulgação da LRF), havendo após esse ano a tendência oposta, ou seja, as receitas e despesas previstas foram subestimadas em relação às receitas e despesas realizadas.

O município de São Paulo é uma exceção à média dos municípios pertencentes aos grupos analisados, indicando primeiramente uma tendência a subestimar as receitas e despesas realizadas em relação às previstas, entre 1997 e 1999, sem tendência definida nos anos subsequentes.

A Tabela 5 já aponta de forma inequívoca uma tendência de crescimento gradual das receitas e despesas realizadas em comparação às previstas, para a média dos municípios analisados. Nesse sentido, a melhora do planejamento orçamentário apontada, seguida de piora, indicaria a mudança de tendência mencionada, passando-se da

superestimação para a subestimação das receitas e despesas previstas, em relação às realizadas.

Qual é a relação entre essa constatação e a LRF? O artigo 9º da LRF determina que, no caso de determinado bimestre apresentar arrecadação orçamentária inferior às metas de resultado orçamentário previstas no Anexo de Metas Fiscais à LDO (somente exigível após 2005 para os municípios com população inferior a 50.000 habitantes), deve haver limitação de empenhos (despesa) nos trinta dias subseqüentes, para que sejam atingidas as metas previstas na LDO.

Ou seja, a LRF impele os municípios para a realização de receitas em montante igual ou superior às previstas, havendo corte obrigatório de despesas no caso de receitas realizadas inferiores às previstas.

Dessa forma, ainda que este trabalho não esteja analisando os Anexos de Metas Fiscais à LDO dos municípios com população superior a 50.000 habitantes, pode-se constatar que há uma clara vantagem em se subestimar as receitas previstas, pois a LRF pune a superestimativa de receitas com o corte obrigatório das despesas, mas não pune a sua subestimação.

Por outro lado, como a LRF incentiva o equilíbrio orçamentário, estimula-se, também, a subestimação das despesas previstas, para que seja atingido o equilíbrio orçamentário.

É interessante ressaltar que esse procedimento ocorre na média de todos os grupos de municípios do estado de São Paulo, e não só naqueles com população superior a 50.000 habitantes. É importante ressaltar que

todos os municípios são passíveis de limitação de suas despesas no caso de ocorrência de receitas realizadas menores do que as previstas, conforme o já mencionado artigo 9º da LRF.

Uma explicação plausível para esse fato é a de que os demais municípios, conscientes de que terão que se sujeitar a todas as determinações da LRF a partir de 2005, tenham optado por seguir desde já esse procedimento, para evitar uma adaptação brusca no processo de estimativa das receitas e despesas orçamentárias após 2005.

3.3) A LRF e a indução ao equilíbrio orçamentário

Como já foi explicitado anteriormente, a LRF não proíbe os déficits orçamentários, mas sim busca induzir a sua prevenção. O parágrafo 1º do artigo 1º da LRF já afirma que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas..” (in VIGNOLI, 2002, pág. 21).

O que ocorreu com o resultado orçamentário dos municípios paulistas após a promulgação da LRF? Para responder a essa pergunta, a Tabela 10 apresenta o quadro geral para o conjunto de municípios analisados:

TABELA 10: Resultado Orçamentário dos Municípios Paulistas entre 1997 e 2002.

ANO	MUNICIPIOS INFORMANTES	SUPERAVIT	DEFICIT	SUPERAVIT (em %)	DEFICIT (em %)
1997	642	260	382	40,50%	59,50%
1998	577	224	353	38,82%	61,18%
1999	579	310	269	53,54%	46,46%
2000	634	398	236	62,78%	37,22%
2001	588	495	93	84,18%	15,82%
2002	493	326	167	66,13%	33,87%

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCE e da STN.

Indubitavelmente, a maioria dos municípios do estado de São Paulo, que enfrentava déficits orçamentários entre os anos de 1997 e 1998, passou a ter superávits orçamentários após o ano 1999. Para corroborar essa afirmação, argumenta-se que o número de municípios superavitários, em 2002, ano com menor número de informantes (399 municípios) já é superior à metade de todas as municipalidades do estado de São Paulo. Em 1997, ano que contou com 530 municípios informantes, o número de municipalidades deficitárias superava a metade dos municípios do estado.

Isso aconteceu também com todos os grupos analisados? As tabelas seguintes apresentam os resultados orçamentários, para cada grupo.

TABELA 11: Resultado Orçamentário dos Municípios do Grupo 1:

ANO	MUNICIPIOS INFORMANTES	SUPERAVIT	DEFICIT	SUPERAVIT (em %)	DEFICIT (em %)
1997	530	232	298	43,77%	56,23%
1998	476	200	276	42,02%	57,98%
1999	477	268	209	56,18%	43,82%
2000	523	323	200	61,76%	38,24%
2001	488	419	69	85,86%	14,14%
2002	399	263	136	65,91%	34,09%

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCE e da STN.

Para o Grupo 1, o ano de 1999 já representa a inflexão da maioria dos municípios, de uma situação de déficit para superávit orçamentário. Até o ano de 2001, o número de municípios com superávit orçamentário tende a crescer, atingindo naquele ano 6 em cada 7 municípios, proporção que cai sensivelmente em 2002.

TABELA 12: Resultado Orçamentário dos Municípios do Grupo 2:

ANO	MUNICIPIOS INFORMANTES	SUPERAVIT	DEFICIT	SUPERAVIT (em %)	DEFICIT (em %)
1997	90	25	65	27,78	72,22
1998	89	21	59	23,60	76,40
1999	85	35	46	41,18	58,82
2000	89	61	29	70,79	29,21
2001	83	63	16	75,90	24,00
2002	87	51	24	58,62	41,38

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCE e da STN.

Para o Grupo 2, a transição da situação de déficit para superávit da maioria dos municípios só ocorre a partir do ano 2000, crescendo até o ano seguinte, em que 3 em cada 4 municípios apresentam superávit, proporção que cai em 2002 para cerca de 3 em cada 5 municípios.

TABELA 13: Resultado Orçamentário dos Municípios do Grupo 3:

ANO	MUNICIPIOS INFORMANTES	SUPERAVIT	DEFICIT	SUPERAVIT (em %)	DEFICIT (em %)
1997	21	3	18	14,29	85,71
1998	20	3	17	15,00	85,00
1999	20	7	13	35,00	65,00
2000	20	13	7	65,00	35,00
2001	20	12	8	60,00	40,00
2002	18	12	6	66,67	33,33

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCE e da STN.

O Grupo 3 apresenta resultados semelhantes ao Grupo 2, no tocante ao período de transição do déficit para o superávit da maioria dos municípios.

O município de São Paulo novamente confirma sua situação de exceção à média dos municípios do estado de São Paulo: há déficit orçamentário entre os anos de 1997 e 1999, com superávit em 2000 e 2001, e novamente déficit orçamentário em 2002.

3.3.1) Conclusões sobre o equilíbrio orçamentário nos municípios do Estado de São Paulo, antes e depois da LRF

Nos anos de 1997 e 1998, a maioria dos municípios nos três grupos analisados apresentou déficit orçamentário; esta situação já começa a se reverter para superávit já a partir do ano de 1999, para os municípios com população inferior a 50.000 habitantes, e a partir de 2000 para os demais municípios do estado. Ou seja, antes da promulgação da LRF, a maioria dos municípios do Grupo 1 já apresentavam superávit orçamentário, antecedendo os demais grupos, que só passaram a apresentar maioria de municípios com superávit após o ano 2000.

Os superávits orçamentários na maioria dos municípios de cada grupo estudado continuaram nos anos seguintes. O município de São Paulo, que apresentou déficit orçamentário em 2002, confirmou sua condição de exceção à situação vivida pela maioria dos municípios do estado.

Não há como afirmar que a LRF foi a responsável direta por esta transformação em direção ao equilíbrio orçamentário, tendo em vista que ela foi promulgada após a reversão da situação de déficit na maioria dos municípios paulistas, notadamente os de população inferior a 50.000 habitantes. Entretanto, após o ano 2000, a maioria dos municípios do estado continuou a apresentar superávit orçamentário, e isso vem ao encontro da supressão dos déficits orçamentários, como prega a LRF.

3.4) Qual é a origem do superávit orçamentário?

Uma vez tendo sido previstas, em igual valor, as receitas orçamentárias e as despesas orçamentárias, e sabendo-se que, a partir de 1999, os municípios paulistas passam de uma situação de déficit orçamentário para superávit orçamentário, pergunta-se: qual é a origem desse superávit orçamentário?

Teriam os superávits orçamentários decorrido de aumento real das receitas? Ou de redução real das despesas orçamentárias realizadas? Ou de ambos os fatores combinados? Para responder a essas perguntas, faz-se necessária uma nova análise dos dados apresentados.

A Tabela 14 apresenta a evolução da receita média real em comparação à despesa média real para os municípios do Grupo 1:

TABELA 14: Evolução das Receitas e Despesas Médias Reais – Municípios do Grupo 1:

ANO	RECEITA MÉDIA REAL (1997 = 100)	DESPESA MÉDIA REAL (1997 = 100)
1997	100,00	100,00
1998	121,58	121,46
1999	118,65	115,78
2000	125,67	120,46
2001	124,24	116,98
2002	127,06	122,15

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCE e da STN.

Para o cálculo das receitas e despesas reais médias, foi utilizado o índice de preços IGP-DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna), elaborado pela Fundação Getúlio Vargas, tendo sido consideradas como receitas e despesas médias para cada mês os valores das receitas e despesas anuais divididos por 12.

A análise do Grupo 1 indica que, em média, tanto as receitas realizadas quanto as despesas realizadas apresentaram crescimento real, com o crescimento das receitas superando o das despesas entre os anos de 1997 e 2002.

Deve-se destacar, também, que tanto a receita quanto a despesa não tiveram incremento em todos os exercícios, apresentando queda real em determinados anos.

TABELA 15: Evolução das Receitas e Despesas Médias Reais – Municípios do Grupo 2:

ANO	RECEITA MÉDIA REAL (1997 = 100)	DESPESA MÉDIA REAL (1997 = 100)
1997	100,00	100,00
1998	118,66	117,83
1999	118,87	115,63
2000	124,65	115,03
2001	128,59	117,57
2002	125,77	116,47

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCE e da STN.

Para o cálculo das receitas e despesas reais médias, foi utilizado o índice de preços IGP-DI, tendo sido consideradas como receitas e despesas médias para cada mês os valores das receitas e despesas anuais divididos por 12.

A média encontrada entre os municípios com população entre 50.001 e 250.000 habitantes mostra resultados semelhantes ao do Grupo 1 no tocante ao aumento tanto das receitas quanto das despesas realizadas, com um incremento comparativamente maior por parte das receitas realizadas entre os anos de 1997 e 2002.

Deve-se destacar, também, que tanto a receita quanto a despesa não tiveram incremento em todos os exercícios, apresentando queda real em determinados anos.

TABELA 16: Evolução das Receitas e Despesas Médias Reais – Municípios do Grupo 3:

ANO	RECEITA MÉDIA REAL (1997 = 100)	DESPESA MÉDIA REAL (1997 = 100)
1997	100,00	100,00
1998	110,15	111,26
1999	114,46	107,10
2000	112,35	100,19
2001	108,70	97,79
2002	113,14	103,32

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCE e da STN.

Para o cálculo das receitas e despesas reais médias, foi utilizado o índice de preços IGP-DI, tendo sido consideradas como receitas e despesas médias para cada mês os valores das receitas e despesas anuais divididos por 12.

Nos municípios com população superior a 250.000 habitantes (à exceção do município de São Paulo), observa-se que a evolução das receitas e despesas reais apresentou comportamento similar aos dos dois grupos anteriores.

TABELA 17: Evolução das Receitas e Despesas Reais Médias no Município de São Paulo:

ANO	RECEITA MÉDIA REAL (1997 = 100)	DESPESA MÉDIA REAL (1997 = 100)
1997	100,00	100,00
1998	107,02	102,24
1999	83,42	83,86
2000	86,74	67,86
2001	88,60	76,01
2002	82,62	79,31

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCE e da STN.

Para o cálculo das receitas e despesas reais médias, foi utilizado o índice de preços IGP-DI, tendo sido consideradas como receitas e

despesas médias para cada mês os valores das receitas e despesas anuais divididos por 12.

O município de São Paulo apresentou queda real das receitas e das despesas realizadas, com queda mais do que proporcional das despesas realizadas em comparação com as receitas realizadas.

As receitas reais médias dos municípios dos Grupos 1 e 2 apresentaram crescimento mais do que proporcional ao das despesas reais médias.

Para o Grupo 3, as receitas reais médias aumentaram, ocorrendo uma tendência à manutenção do nível das despesas reais médias.

O município de São Paulo apresentou queda tanto da receita real quanto da despesa real, com queda mais do que proporcional da despesa real em relação à receita real.

3.4.1) Receitas Próprias versus Transferências

Será que o equilíbrio orçamentário foi devido a um esforço municipal em aumentar a receita, decorreu de mero aumento das transferências correntes intergovernamentais provenientes de outras esferas de governo, as quais independem da contraprestação direta em bens e serviços por parte do município? Ou resultou de ambos os fatores combinados?

As tabelas seguintes demonstram que grande parte das receitas municipais advém das transferências correntes intergovernamentais, ou seja, independem do esforço de arrecadação do Município.

No caso dos municípios do Grupo 1, apesar de, na média, as transferências correntes intergovernamentais serem superiores a 80% da receita orçamentária total, o desvio-padrão muito elevado. Esse fator, combinado com a grande variação do número de municípios informantes, não permite conclusões precisas acerca do papel das transferências correntes na composição da receita orçamentária média dos municípios. Pode-se afirmar, apenas, que a maioria dos municípios possui, pelo menos, dois terços de suas receitas orçamentárias provenientes de transferências correntes intergovernamentais, o que indica que a maior parte do aumento de arrecadação decorreu do aumento das transferências correntes intergovernamentais.

TABELA 18: Receitas de Transferências Correntes Intergovernamentais Versus Receitas Orçamentárias – Grupo 1:

ANO	MUNICÍPIOS INFORMANTES	RECEITA REALIZADA (em %)	TRANSFERÊNCIAS (em %)	DESVIO PADRÃO (TRANSFERÊNCIAS)
1997	525	100,00	80,97	11,71
1998	475	100,00	77,18	11,15
1999	477	100,00	94,56	16,95
2000	512	100,00	80,46	13,05
2001	488	100,00	83,61	10,95
2002	360	100,00	83,95	11,30

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCE e da STN.

TABELA 19: Receitas de Transferências Correntes Intergovernamentais Versus Receitas Orçamentárias – Grupo 2:

ANO	MUNICÍPIOS INFORMANTES	RECEITA REALIZADA (em %)	TRANSFERÊNCIA S (em %)	DESVIO PADRÃO (TRANSFERÊNCIAS)
1997	90	100,00	63,83	15,79
1998	79	100,00	61,52	13,12
1999	81	100,00	64,78	12,04
2000	88	100,00	62,41	14,88
2001	78	100,00	65,86	11,76
2002	73	100,00	68,35	13,64

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCE e da STN.

No caso dos municípios do Grupo 2, na média, as transferências correntes intergovernamentais também são altas (entre 60% a 70% da receita orçamentária total).

Os desvios-padrão são mais elevados do que para o Grupo 1; também há grande variação de municípios informantes, não permitindo conclusões precisas acerca do papel das transferências correntes na composição da receita orçamentária média dos municípios desse grupo. Pode-se afirmar, apenas, que a maioria dos municípios possui, pelo menos, cerca de metade de suas receitas orçamentárias provenientes de transferências correntes intergovernamentais. O aumento da arrecadação decorreu tanto do aumento das receitas próprias do município quanto das transferências correntes intergovernamentais.

TABELA 20: Receitas de Transferências Correntes Intergovernamentais Versus Receitas Orçamentárias – Grupo 3:

ANO	MUNICÍPIOS INFORMANTES	RECEITA REALIZADA (em %)	TRANSFERÊNCIA S (em %)	DESVIO PADRÃO (TRANSFERÊNCIAS)
1997	21	100,00	63,06	10,68
1998	19	100,00	57,28	9,14
1999	20	100,00	57,59	11,63
2000	20	100,00	58,94	9,75
2001	20	100,00	60,51	7,91
2002	18	100,00	58,38	10,92

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCE e da STN.

Para os municípios do Grupo 3, a situação é semelhante às dos demais grupos. Entretanto, deve ser ressaltado que a média de participação das transferências correntes intergovernamentais na receita total é ligeiramente menor (de 57% a 63%). Os desvios-padrão também são ligeiramente menores do que os do Grupo 2.

Pode-se afirmar, apenas, que a maioria dos municípios possui, pelo menos, cerca de metade de suas receitas orçamentárias provenientes de transferências correntes intergovernamentais, a exemplo do que ocorreu para o Grupo 2.

TABELA 21: Receitas de Transferências Correntes Intergovernamentais Versus Receitas Orçamentárias – Município de São Paulo:

ANO	RECEITA REALIZADA (em %)	TRANSFERÊNCIAS (em %)
1997	100,00	31,05
1998	100,00	32,53
1999	100,00	42,65
2000	100,00	41,18
2001	100,00	42,02
2002	100,00	43,34

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCE e da STN.

Para o município de São Paulo, observa-se expressivo crescimento das transferências correntes intergovernamentais como porcentagem da receita.

Conclui-se que, para os três grupos analisados, as transferências correntes são fundamentais como componentes das receitas orçamentárias, havendo indicação de que, quanto maior for o município, menor tenderá a ser a participação das receitas de transferências nas receitas orçamentárias. Para o município de São Paulo, as receitas provenientes de transferências correntes intergovernamentais são menores do a média dos grupos mencionados: cerca de 31% a 43% da receita orçamentária total.

Pode-se, desta forma, apresentar a resposta às questões elencadas no início do presente Capítulo: os resultados da análise dos municípios do estado de São Paulo indicaram, portanto, que após a promulgação da LRF a maioria dos municípios apresentou superávit orçamentário, revertendo os déficits que caracterizaram o período anterior (e em consonância com o equilíbrio orçamentário incentivado pela LRF e desejado pelo Governo Federal para a manutenção da estabilidade da moeda.

Também foi adotada uma “margem de manobra” orçamentária das receitas previstas em relação às despesas que efetivamente serão realizadas, o que minimiza o risco de corte de despesas obrigatório em caso de receitas realizadas menores do que as previstas.

Por fim, houve aumento real das receitas e das despesas orçamentárias. Esse aumento decorreu, na maioria dos municípios, mais em virtude do aumento das transferências correntes intergovernamentais do que do aumento da sua receita própria.

CONCLUSÃO

A evolução do orçamento público no Brasil, desde os longínquos tempos do Império até a Constituição Federal de 1988, mostrou que nem sempre o planejamento e o orçamento estiveram associados. Foi a partir da década de sessenta do último século que houve uma mudança de mentalidade na relação entre o orçamento e o planejamento: ao invés de se procurar fazer o planejamento com base na alocação dos recursos necessários aos objetivos pretendidos, reconhecia-se que o planejamento deveria ser realizado a partir dos recursos disponíveis, alocáveis para objetivos viáveis.

A promulgação da Carta Magna em vigor trouxe a ligação obrigatória entre o planejamento e o orçamento. Os instrumentos de planejamento orçamentário governamental de que os três níveis de governo dispõem atualmente, no Brasil, incluem, além da Lei Orçamentária Anual (LOA), dois novos instrumentos de planejamento orçamentário: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA).

A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) representou o ponto culminante do esforço do Governo Federal com o objetivo de propiciar, através do equilíbrio orçamentário dos entes federativos, a estabilidade monetária conquistada após a implantação do Plano Real, em 1994. A LRF também objetivou favorecer o planejamento orçamentário governamental.

A Lei de Responsabilidade Fiscal não inovou quanto à busca pelo equilíbrio orçamentário: a Constituição Federal de 1967 já havia contemplado a questão. Tampouco inovou na implantação da contabilidade de custos, pois a Lei nº 4.320/64 já havia tratado da matéria.

Outro ponto sensível da LRF é a questão da transparência orçamentária para a população. Foi observado que há sérios obstáculos à efetiva consecução da transparência proposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal para a sociedade. Por enquanto, só os técnicos dos Tribunais de Contas e Governo Federal, além dos poucos familiarizados com os termos orçamentários do setor público, são beneficiados com a emissão dos relatórios previstos pela LRF.

Os cidadãos, além de não compreenderem os termos próprios da área, também não têm acesso ao detalhamento, em termos de custos unitários, das despesas públicas propostas e executadas, o que impede, na prática, a comparação entre diferentes propostas de gasto público. Esse acesso nunca ocorreu, e a Lei de Responsabilidade Fiscal poderia ter representado uma grande oportunidade de favorecê-lo.

A implantação do Conselho de Gestão Fiscal, prevista pelo artigo 67 da LRF, também não ocorreu até o momento. Perde-se, desse modo, outra oportunidade de propiciar a transparência da gestão fiscal, desta vez para os representantes de todos os Poderes e esferas do Governo, Ministério Público e entidades técnicas representativas da sociedade.

A LRF não é a solução para os principais problemas que afetam o equilíbrio das contas públicas no Brasil atual: por um lado, a taxa de juros básica da Economia é fixada pelo Conselho de Política Monetária (nível Federal de governo), e a diminuição do déficit do sistema previdenciário depende de fatores legais (Reforma Constitucional). Outros fatores relevantes, como mudanças na economia do País e no perfil do mercado de trabalho também são independentes da ação direta dos estados e municípios.

Desse modo, deve-se entender a Lei de Responsabilidade Fiscal como um instrumento proposto pelo Governo Federal a revelar dos estados e municípios, com a função de amenizar o desequilíbrio nas contas públicas, e não como a solução definitiva para esse desequilíbrio. Vem ao encontro da política do Governo Federal de gerar superávits orçamentários primários, conforme compromisso assumido perante o Fundo Monetário Internacional. Tem papel necessário, mas não suficiente, para o esforço de manutenção da estabilidade monetária conseguida a partir da implantação do Plano Real, em 1994.

A LRF está sendo alvo de tentativas de mudanças de maneira direta (em especial para alterar o seu artigo 35, que proíbe o refinanciamento das dívidas dos estados e municípios) e indireta (através da Resolução nº 20/03 do Senado Federal, que estabeleceu um prazo até abril de 2005 para que os Estados, Distrito Federal e municípios com mais de 200.000 habitantes obedeçam aos limites de endividamento impostos pela Resolução nº 40/01).

O presente trabalho analisou um dos instrumentos de planejamento orçamentário – a Lei Orçamentária Anual (LOA) – para os municípios do estado de São Paulo, procurando verificar o comportamento das receitas e despesas realizadas em comparação com as previstas, antes e depois da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como a Lei de Responsabilidade fiscal incentiva o equilíbrio orçamentário e o planejamento, os resultados esperados para os municípios do estado de São Paulo seriam: maioria dos municípios com superávit orçamentário e receitas e despesas realizadas próximas às previstas, após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ou seja, os municípios deveriam ficar mais “responsáveis”, em acordo com o espírito da lei.

Os municípios foram divididos em 3 grupos, conforme o tamanho da população, mais o município de São Paulo. O Grupo 1 foi composto pelos 533 pequenos municípios com menos de 50.000 habitantes, os quais não precisam apresentar todos os relatórios previstos na LRF até o ano de 2005. A expectativa era de que esse grupo deveria apresentar as mudanças menos expressivas em termos de resultado orçamentário e cumprimento do orçamento planejado, após a LRF. Não foi o que ocorreu: esse Grupo apresentou resultados iguais ou superiores aos dos demais grupos, no tocante à melhoria do planejamento orçamentário e equilíbrio orçamentário.

O número de municípios que prestou as informações sobre as receitas e despesas previstas e realizadas foi alto: de cerca de 76% (490 municípios), no mínimo, a cerca de 99% (637 municípios), no máximo.

O presente trabalho verificou que, para os três grupos de municípios mencionados, mais o município de São Paulo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, entre 2000 e 2002, está apresentando o resultado esperado no tocante ao incentivo ao equilíbrio orçamentário. A própria passagem da situação de déficit para superávit orçamentário ocorreu, nos municípios do Grupo 1, um ano antes da LRF, ou seja, em 1999, e no ano 2000, para os dois grupos seguintes e para o município de São Paulo.

A maioria dos municípios de cada grupo manteve-se numa situação de superávit. O município de São Paulo, que apresentou déficit orçamentário em 2002, constitui exceção. Em relação ao equilíbrio orçamentário incentivado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pode-se dizer que a maioria dos municípios do estado de São Paulo ficou, aparentemente, mais “responsável”, em consonância com a LRF.

O superávit orçamentário foi obtido numa situação de aumento das receitas e das despesas realizadas, em relação às previstas, tendo as receitas realizadas aumentado num percentual ligeiramente superior ao das despesas realizadas.

As transferências correntes intergovernamentais representaram, em média, mais de 80% das receitas orçamentárias dos municípios com menos de 50,000 habitantes, e cerca de 50% das receitas orçamentárias dos demais municípios (à exceção do município de São Paulo, que

apresentou valores entre 31% e 43% das receitas orçamentárias). Desse modo, a passagem para o superávit orçamentário na maioria dos municípios do estado pode ser creditada, em grande parte, às receitas provenientes das transferências intergovernamentais, e não ao esforço próprio em aumentar a arrecadação.

No tocante ao planejamento orçamentário, o estudo mostrou que, no período analisado, ocorreu um nítido processo de inversão de tendência de procedimento adotado para a previsão das receitas e despesas orçamentárias: da superestimação para a subestimação das receitas e das despesas previstas (em comparação com as receitas e despesas que seriam efetivamente realizadas), entre os anos de 1997 e 2002.

Esse novo procedimento foi amplamente adotado pela maioria dos municípios do estado de São Paulo, principalmente após a promulgação da LRF, e lhes trouxe benefícios, no sentido de burlar a necessidade de corte obrigatório de despesas, previsto na LRF para o caso de não realização do montante de receita prevista em determinado bimestre. A adoção do novo procedimento ocorreu independentemente do tamanho do município (à exceção da cidade de São Paulo).

No ano de promulgação da LRF, observou-se uma melhora no planejamento orçamentário (receitas e despesas realizadas muito próximas aos valores previstos); nos anos seguintes, a regra geral foi um crescente distanciamento das receitas e despesas realizadas em relação aos valores previstos (à exceção do município de São Paulo).

A mudança de tendência na previsão das receitas e das despesas orçamentárias, já mencionada, aparentemente acabou com a estimativa de receitas que nunca se realizavam, incentivando o planejamento orçamentário e, desta forma, vindo ao encontro das disposições da LRF.

O fato de que a nova forma de previsão de receitas e despesas (subestimadas as previstas, em relação às que serão efetivamente realizadas), não necessariamente indica uma piora no planejamento orçamentário municipal dos municípios paulistas; pode significar a adoção de um procedimento de previsão orçamentária mais conservador, deixando aos municípios uma margem de manobra orçamentária para enfrentar situações inesperadas, a exemplo de uma inundação que diminua as receitas orçamentárias em determinado bimestre.

A Lei de Responsabilidade Fiscal acertadamente estabeleceu o corte obrigatório das despesas apenas para a estimativa de receitas e despesas acima das reais possibilidades orçamentárias dos municípios, favorecendo a referida adoção de estimativas mais conservadoras, destinadas a evitar eventuais surpresas que redundem em mudanças orçamentárias indesejáveis.

A “margem de manobra” orçamentária adotada pelos municípios paulistas não chegou a 20% do total do valor do orçamento, o que é bastante razoável, pois não descaracteriza o planejamento orçamentário. A distorção só ficaria caracterizada se a “margem de manobra” apresentasse valores muito elevados, por exemplo, superando um terço do orçamento previsto.

Nesse caso, poder-se-ia perguntar: que planejamento orçamentário é esse que “erra” de propósito um terço do valor das receitas e despesas anuais? Que evento catastrófico que possa redundar em tal queda acentuada da receita orçamentária ou aumento da despesa orçamentária, pode ser esperado, ano após ano?

Assim sendo, conclui-se que após a LRF a ocorrência de superávits orçamentários, na maioria dos municípios analisados, realmente vem sendo verificada, em acordo com o espírito da lei, no tocante à promoção do equilíbrio orçamentário. O presente trabalho não enfocou a questão do ponto de vista político-partidário, mas sugere-se estudo nesse sentido, para verificar se há relação entre o partido a que pertence o Prefeito e uma execução orçamentária do município mais ou menos equilibrada, após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O planejamento orçamentário, medido no enfoque do presente trabalho, aparentemente melhorou com a promulgação da LRF, e nos últimos anos apresenta uma “margem de segurança” na previsão das receitas e despesas, subestimadas em relação às realizadas.

Não se sabe se essa tendência ao distanciamento entre o que foi realizado e o que foi previsto será mantida no futuro. Tampouco se sabe se a margem de segurança adotada, pequena no ano de promulgação da LRF e maior nos seguintes, manterá a tendência de elevação nos próximos anos, chegando ao ponto de descaracterizar o planejamento orçamentário. Portanto, é absolutamente imprescindível que novos

estudos sejam realizados para a aferição da tendência do planejamento orçamentário.

Sugere-se, também, a realização de estudos detalhados dos orçamentos municipais, visando identificar exatamente em quais itens componentes do rol das receitas e despesas orçamentárias há ocorrência de subestimação do montante previsto em relação ao efetivamente realizado, e por quê isso ocorre.

O presente estudo analisou apenas a execução orçamentária global dos municípios, não se preocupando com as categorias de despesa orçamentária. Novamente, sugere-se a realização de estudos mais detalhados, para verificar se os gastos orçamentários destinados a certas categorias de despesa evidenciam um planejamento orçamentário que “acerta” mais do que em relação às outras categorias.

Não se deve impedir a ampla adoção do procedimento de subestimação das receitas e das despesas realizadas, em relação às previstas, mas deve-se pensar em limites para essa “margem de segurança”, para prevenir a completa descaracterização do orçamento como instrumento de planejamento governamental.

Sugere-se, desse modo, a adoção de um limite máximo para coibir eventual abuso da estipulação da “margem de segurança”. Desta forma, evitar-se-ia o “engessamento” do orçamento. Mas qual seria esse limite? Seria desejável a adoção de diferentes limites de “margem de segurança” para municípios de diferentes tamanhos? Novamente, sugere-se a

realização de novos estudos, mais detalhados, para responder a essa questão.

Conclui-se, em resposta às questões formuladas no início desta Dissertação, que as evidências mostram que a maioria dos municípios do estado de São Paulo, ficaram mais “responsáveis” após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal: reverteram os déficits orçamentários crônicos dos anos anteriores e, em sua maioria, não estão mais colocando na previsão orçamentária receitas que não vão se realizar, mas sim estabelecendo uma “margem de segurança” para enfrentar imprevistos em relação à execução orçamentária. Tanto os pequenos quanto os grandes municípios (à exceção do município de São Paulo) seguiram essa tendência.

Desse modo, conclui-se que, pelo menos em relação aos municípios do Estado de São Paulo, a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal vem atendendo ao seu objetivo básico, já explicitado: propiciar o equilíbrio orçamentário necessário para auxiliar o esforço empreendido pelo Governo Federal na manutenção da estabilidade monetária.

Infelizmente, até o momento não se verifica uma mudança na tradicional falta de transparência orçamentária para a sociedade. Os cidadãos não estão sendo devidamente beneficiados com a transparência propiciada pela LRF, e não há indicação de mudança desse quadro no curto prazo.

A verdadeira mudança cultural no trato do dinheiro público só virá quando a sociedade for capaz de entender melhor o orçamento

governamental e tiver acesso ao detalhamento quantitativo das despesas ali propostas e executadas.

Desse modo, a população poderá não só entender, mas também participar efetivamente da discussão sobre a forma como esse dinheiro, seu dinheiro, será aplicado dentre as diversas alternativas disponíveis.

Como realizar essa mudança gigantesca na mentalidade popular? O primeiro passo é compreender que ela precisa ser efetivamente feita, sob pena de manutenção indefinida da situação atual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J. R.; ARAUJO, E. A. *A Capacidade de Gastos dos Municípios Brasileiros: Arrecadação Própria e Receita Disponível* - In NEVES et alii: Os Municípios e as eleições de 2000. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001.

AFONSO, J.R.R. et alii *Municípios Responsáveis*. In Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, IBAM, março/abril de 2002.

ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1999.

BAER, W. *A Economia Brasileira*, São Paulo, Nobel, 1996.

BREMAEKER, F.E.J. *Mitos e Verdade sobre as Finanças dos Municípios Brasileiros*. Rio de Janeiro, IBAM, 1994.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Responsabilidade Fiscal. Brasília, 2001. CD-ROM.

CAMPANHOLE, A.; CAMPANHOLE, H. L. *Todas as Constituições do Brasil*. Editora Atlas, 1978.

FERREIRA, A. B. H. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro. Editora Nova Fronteira, 1986.

FINI, D. *Finanças Públicas: Contabilidade Pública*. Impresset, São Bernardo do Campo, 1977.

GIACOMONI, J. *Orçamento Público*. São Paulo, Ed. Atlas, 2000.

GUARDIA, E.R. *O Processo Orçamentário do Governo Federal: Considerações sobre o novo Arcabouço Institucional e a Experiência Recente*. In *Finanças Públicas: ensaios selecionados*. MEYER, A. (org.). Brasília, IPEA; São Paulo: FUNDAP, 1997.

HASHIMOTO, G. R. *Problemas de Principal-Agente no Processo Orçamentário Brasileiro: Análise e Alternativas*. Dissertação de Mestrado, São Paulo, EAESP-FGV, 2002.

KHAIR, A. *O Crescimento da dívida líquida do setor público – A Influência dos juros*. São Paulo, 2003. No prelo.

KHALID, R.O. *Uma Introdução ao Planejamento e Processo Orçamentário*. In *Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C., 5-9, 1979.

LIMA, M. S.; RISSARDO, A. *LRF, dois anos depois: mais transparência e controle na gestão financeira*. In *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, IBAM, março/abril de 2002.

MARLOW, M.; SHIERS, A. *Public Finance – Theory and Practice*. Orlando, FL. The Dryden Press, 1995.

MATIAS, A. B.; CAMPELLO, C.A. G. B. *Administração Financeira Municipal*. São Paulo, Atlas, 2000.

MELO, M. A. *Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal”*. In São Paulo em Perspectiva, volume 10, nº 3. São Paulo, 1996.

NEVES, G.H. *O Município no Brasil – Marco de referência e principais desafios*. In NEVES et alii: *Os Municípios e as eleições de 2000*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001.

NOBREGA, M. *O Brasil em Transformação*, São Paulo, Ed. Gente, 2000.

NORTH, D. C. *Structure and Change in Economic History*, New York, W.W. Norton & Company Inc, 1981.

PERES, U. D. *A influência da Inflação no Processo Orçamentário antes e após o Plano Real. Estudo de Caso: Execução Orçamentária do Estado de São Paulo de 1991 a 1997*. Dissertação de Mestrado. EAESP-FGV, 1999.

RAMOS, N.R. *Planejamento e Política Financeira de Governo*, Brasília, ESAF, Ministério da Fazenda, 1982.

REIS, H. C.; MACHADO, J.T. *A Lei 4.320 Comentada*. Rio de Janeiro, IBAM, 2002/2003.

REIS, H. C. *Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a Lei 4.320, de março de 1964*. In Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, IBAM, março/abril de 2002.

SANCHES, O. M. *Processo Orçamentário Federal: Problemas, Causas e Indicativos de Solução*. In Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 29 (3): 122-56, jul/set 96.

SERRA, J. *Orçamento no Brasil*. São Paulo, Ed. Atual, 1994.

TOLEDO JR, F. C.; ROSSI, S. S. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Artigo por Artigo*. São Paulo, Ed. Nova Dimensão Jurídica, 2001.

TORRES, R. L. *O Orçamento na Constituição*. Rio de Janeiro, Ed. Renovar, 1995.

VEIGA, C.A. *Direito Financeiro Aplicado: Planejamento, Elaboração, Execução e Controle Orçamentário*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1973.

VIGNOLI, F. H. (Coord.). *A Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada para Municípios*. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2002.

APÊNDICE A: ALTERAÇÕES NO BANCO DE DADOS

A análise da Receita Prevista dos municípios do estado de São Paulo revelou erros evidentes, os quais estão corrigidos nas tabelas deste Anexo. No ano de 2001, não houve alterações.

Tabela 1: Alterações no Banco de Dados – ano de 1997:

ANO	MUNICÍPIO	ALTERAÇÃO NA RECEITA PREVISTA
1997	Apiaí	Multiplicada por 1.000
1997	Emilianópolis	Multiplicada por 1.000
1997	Guarulhos	Multiplicada por 1.000
1997	Mira Estrela	Dividida por 10
1997	Neves Paulista	Multiplicada por 1.000
1997	Oscar Bressane	Multiplicada por 1.000
1997	Praia Grande	Multiplicada por 1.000
1997	Santo Antônio da Alegria	Multiplicada por 1.000
1997	Torrinha	Dividida por 10
1997	Vargem Grande Paulista	Multiplicada por 1.000

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCE e da STN.

Tabela 2: Alterações no Banco de Dados – Ano de 1998:

ANO	MUNICÍPIO	ALTERAÇÃO NA RECEITA PREVISTA
1998	Cedral	Multiplicada por 10
1998	Herculânea	Dividida por 100
1998	Jandira	Dividida por 1000
1998	Lins	Dividida por 1000
1998	São Vicente	Dividida por 10

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCE e da STN.

Tabela 3: Alterações no Banco de Dados – Ano de 1999:

ANO	MUNICÍPIO	ALTERAÇÃO NA RECEITA PREVISTA
1999	Apiaí	Dividida por 1000
1999	Cravinhos	Dividida por 1000
1999	Gastão Vidigal	Dividida por 1000
1999	Nova Europa	Dividida por 10

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCE e da STN.

Tabela 4: Alterações no Banco de Dados – Ano de 2000:

ANO	MUNICÍPIO	ALTERAÇÃO NA RECEITA PREVISTA
2000	Guaimbé	Multiplicada por 1.000
2000	Itirapina	Multiplicada por 1.000
2000	São José do Rio Pardo	Multiplicada por 1.000
2000	São Sebastião	Multiplicada por 1.000

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCE e da STN.

Tabela 5: Alterações no Banco de Dados – Ano de 2002:

ANO	MUNICÍPIO	ALTERAÇÃO NA RECEITA PREVISTA
2002	Borborema	Multiplicada por 100
2002	Matão	Multiplicada por 1.000
2002	Ocaçu	Multiplicada por 10
2002	Porto Ferreira	Multiplicada por 1.000
2002	Riversul	Multiplicada por 10
2002	Ubatuba	Multiplicada por 10

Fonte: tabulação própria a partir dos dados do TCE e da STN.

Machado, Fernando Távora Heitmann Ferreira.

O orçamento público e o planejamento no contexto dos municípios do Estado de São Paulo a partir da lei de responsabilidade fiscal / Fernando Távora Heitmann Ferreira Machado. - 2004. 104 f.

Orientador: Ciro Biderman.

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Planejamento municipal. 2. Responsabilidade fiscal. 3. Orçamento municipal. I. Biderman, Ciro. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 336.12