

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1223

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

**Dea Guerra Fioravante
Maurício Mota Saboya Pinheiro
Roberta da Silva Vieira**

Brasília, outubro de 2006

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1223

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

Dea Guerra Fioravante*
Maurício Mota Saboya Pinheiro**
Roberta da Silva Vieira**

Brasília, outubro de 2006

* Consultora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

** Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Ipea. Os autores agradecem o apoio do Pnud/Redelpea na execução do projeto "Indicadores de Desenvolvimento Municipal". O presente texto é uma síntese parcial dos resultados desse projeto.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Paulo Bernardo Silva

Secretário-Executivo – João Bernardo de Azevedo Bringel



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Diretora de Administração e Finanças

Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Estudos Setoriais

João Alberto De Negri

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL E62, H72, H74

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/04/052.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 METODOLOGIA E DESCRIÇÃO DOS DADOS	8
3 OBJETIVO	11
4 DESPESA COM PESSOAL	12
5 DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	18
6 CONCLUSÃO	23
REFERÊNCIAS	26
ANEXOS	27

SINOPSE

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

ABSTRACT

This study aims assessing the impact of the introduction of the “Lei de Responsabilidade Fiscal” (Fiscal Responsibility Law) on the municipal public finance. The Law established limits of indebtedness and expenses by the relations “expenses with public servants payroll over the net current revenue” and “net consolidated debt over the net current revenue” which must not surpass the 0,6 and 1,2 limits respectively. For this analysis, we build two scenarios (“before” and “after” the Law), on the basis of which we compared the municipalities’ performance concerning their expenditures and debt policies. In a first analysis, we observed that the limits imposed to the municipalities were very higher than their average results suggesting “miscalibration” in the setting of those limits since the aim was to prevent the public servants payroll expenses raise without criterion. The results show that in the case of the public servant payroll ratio over the net current revenues, the imposition of a 60% limit worked as an incentive to increase that item of expenditure to most municipalities, which had results much lower than the established ceiling. Nevertheless, the minority that surpassed the ceiling had their expenses adjusted. As for the indebtedness index, the Law brought about a controlling effect to a small number of municipalities that overreached the limit imposed. However, we observed that the municipalities that were unable to fit themselves to the limit increased their participation in the aggregate debt of all the municipalities. Therefore, two effects were detected: a debt control of some municipalities and a concentration of indebtedness in others where the debt was not controlled.

1 INTRODUÇÃO

Um dos principais objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 4 de maio de 2000, era o controle de gastos e de endividamento excessivo, por parte dos governos subnacionais (estados e municípios). A LRF estipulou um limite de gastos com pessoal de 60% da receita corrente líquida para estados e municípios e de 50% para a União.¹ Para evitar o endividamento excessivo, a lei determinou uma relação de 1,2 entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida, tanto para estados quanto para municípios. Acredita-se que, ao atingir-se um controle e um equilíbrio permanentes das contas públicas dos estados e municípios, haverá melhores condições para o crescimento sustentado de tais entes.

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

A fim de alcançar tal estabilidade, mudanças estruturais foram feitas, começando-se pela reforma da previdência e da administração pública. As dívidas municipais, após os novos ajustes adotados, necessitaram ser refinanciadas, culminando nas Leis nºs 7.976/89² e 8.727/93.³ A Lei nº 9.496/97⁴ possibilitou que os estados refinanciassem suas dívidas com taxas de juros diferenciadas e prazos de amortizações mais longos. No entanto, o refinanciamento da dívida subnacional passou a ser vinculado a ajustes patrimonial e fiscal, e o mecanismo de controle de endividamento do setor público passou a ser mais rígido. No tocante aos gastos, a Lei Complementar nº 96, de 1999, conhecida como Lei Camata II, estabeleceu limites de gastos com pessoal que foram posteriormente aprimorados com a LRF. Esta surgiu como consequência do intenso processo de ajuste fiscal, definiu limites de gastos e endividamento, institucionalizando as metas do regime.

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

Para proceder à análise dos impactos da LRF sobre a atitude fiscal dos municípios, no que concerne às despesas com pessoal e ao endividamento, foram traçados dois

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

2. Dispõe sobre o refinanciamento pela União da dívida externa de responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, até mesmo suas entidades da administração indireta, e dá outras providências.

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

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

cenários caracterizados como “antes” e “depois” da lei. Tais cenários foram construídos com base nas médias amostrais dos períodos de 1998-2000 e 2001-2004, respectivamente. As amostras foram retiradas do banco de dados oferecido pelo Finanças Públicas do Brasil (Finbra)⁵ e construiu-se o banco final com as variáveis determinadas pela LRF.

Este trabalho se divide em cinco seções. Após esta Introdução, na seção 2 discute-se a metodologia; na seção 3 expõem-se o objetivo da pesquisa e sua motivação; a seção 4 é dedicada à análise do comportamento dos gastos com pessoal; na seção 5 trata-se do endividamento dos municípios; e, por fim, na Conclusão expõem-se sucintamente os resultados deste trabalho.

2 METODOLOGIA E DESCRIÇÃO DOS DADOS

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

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

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

Após 2001, foram criados novos municípios, de sorte que o total de municípios passou de 5.507 para 5.561. Esse fato tornou as “malhas municipais” usadas para construir os mapas temáticos incompatíveis e as variáveis dos municípios que se fragmentaram, incomparáveis entre si, nos dois períodos sob análise. Para contornar esse problema, foram criadas áreas mínimas comparáveis (AMCs), por meio de uma programação em Statistical Analysis Software (SAS)⁶ para compatibilizar os 54 municípios criados após 2001 à malha original de 5.507 municípios. O primeiro passo foi identificar como os municípios foram criados, isto é, de quais municípios vieram e como ficaram os municípios de origem. Nesse processo, quatro casos foram identificados: *i*) não houve modificação dos municípios, ou seja, os municípios dessa classe permaneceram exatamente como eram, não se dividiram para originar outros municípios; *ii*) um município dividiu-se em vários (um dos novos municípios herda o nome e o código do município de origem). Nesse caso, cada AMC corresponde exatamente a

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

6. *Software* utilizado para analisar e trabalhar bancos de dados e análises estatísticas.

um município em 2000, porém corresponde a mais de um município em 2001; *iii*) um município, em 2001, é gerado a partir de pedaços de vários outros preexistentes. Nesse caso, alguns municípios existentes em 2000 fornecem partes para formar um novo município em 2001, mas formam apenas um município; e *iv*) vários municípios, em 2001, são gerados a partir de vários municípios preexistentes. Nesse caso, cada um dos municípios antigos é fragmentado e fornece sua parte para mais de um dos municípios que se formaram em 2001. Após identificar os casos, calcularam-se pesos para ponderar os valores das variáveis, com o objetivo de imputar esse valores em 2001, supondo-se que os demais municípios permaneceram inalterados. A idéia é possibilitar a comparação de uma variável – por exemplo, despesa com pessoal – de um município de 2000 que se fragmentou de alguma forma em 2001. Os pesos foram calculados a partir da população total da AMC em que se encontrava um município em 2000. Somou-se a população total dessa AMC e dividiu-se a população do município (em 2000) em questão por tal soma, obtendo-se, dessa forma, o peso. Com esse peso, pondera-se o valor da soma da variável em toda a AMC em 2001, ou seja, soma-se o valor da despesa com pessoal de cada município que compõe a AMC em 2001 e obtém-se o valor agregado dessa despesa, ou seja, estima-se o valor da variável em questão caso o município não se tivesse fragmentado. Como exemplo, suponham-se dois municípios em 2000, A_{00}^1 e A_{00}^2 , com populações P_{00}^1 e P_{00}^2 , respectivamente. Tais municípios deram origem a outros três municípios em 2001, A_{01}^1 , A_{01}^2 e A_{01}^3 . Logo, a AMC nesse caso é formada por dois municípios em 2000 (A_{00}^1 e A_{00}^2) e três municípios em 2001 (A_{01}^1 , A_{01}^2 e A_{01}^3). Para encontrar o valor da despesa com pessoal do município A_{00}^1 em 2001, calcula-se:

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

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

Para analisar o comportamento migratório dos municípios entre os dois períodos, foi construída uma matriz de transição para cada variável. A partir dessa foi construída uma matriz ergódica. Dado que os municípios podem pertencer a um e somente um, dentre um número finito de estados,⁷ e, supondo-se que a probabilidade de um estado ocorrer possa ser predita a partir do conhecimento do estado anterior, é plausível supor que o comportamento migratório dos municípios possa ser caracterizado como um processo de Markov.⁸ Dado que possuímos uma cadeia de Markov, foi possível construir uma matriz de transição caracterizando o processo migratório dos municípios. A matriz de transição (P) nos fornece a probabilidade de transição para cada estado, $P = (p_{ij})$, que consiste na probabilidade de um município que estava no estado i , no primeiro período, migrar para o estado j . Como exemplo ilustrativo, supõem-se uma

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

8. Ao supor que um sistema possui n estados finitos, pode-se dizer que "(...) se a probabilidade de um certo estado ocorrer puder ser predita unicamente a partir do conhecimento do estado do sistema na observação imediatamente anterior, então o processo de mudança de um estado para o outro é chamado um processo de Markov" (ANTON e RORRES, 2001).

cadeia de Markov que apresenta a probabilidade de os municípios migrarem para três diferentes estados. Nesse caso, temos a seguinte matriz de transição:

$$\begin{array}{c} \text{Segundo período} \\ \text{Primeiro período} \end{array} \begin{bmatrix} P_{11} & P_{12} & P_{13} \\ P_{21} & P_{22} & P_{23} \\ P_{31} & P_{32} & P_{33} \end{bmatrix}, \quad (2)$$

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

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

$$\vec{v} = \begin{bmatrix} v_1 \\ v_2 \\ \vdots \\ v_i \end{bmatrix}_{i \times 1}. \quad (3)$$

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

$$P \vec{v}_t = \vec{v}_{t+1}. \quad (4)$$

Quando a cadeia de Markov, definida pelo estado P , é *ergótica* (ou seja, aperiódica e irreduzível),⁹ podemos encontrar a distribuição das probabilidades dos estados no longo prazo.

Multiplicando sucessivas vezes, tem-se a distribuição de probabilidade no longo prazo.

$$\begin{aligned} \vec{v}_{t+2} &= P \vec{v}_{t+1} = P (P \vec{v}_t) \\ \vec{v}_{t+3} &= P \vec{v}_{t+2} = P P (P \vec{v}_t) \\ &\vdots \\ \vec{v}_{t+n} &= P P P \dots P \vec{v}_t = P^n \vec{v}_t. \end{aligned} \quad (5)$$

Nesse caso, tem-se o comportamento de P quando $n \rightarrow \infty$. Após sucessivas multiplicações, tem-se que a distribuição converge assintoticamente para uma distribuição limite. A matriz ergótica fornece as probabilidades de transição para cada estado no longo prazo, ou seja, depois da ocorrência de n eventos,¹⁰ quando $n \rightarrow \infty$. A matriz ergótica tem a propriedade de que, quando pré-multiplicada pelo vetor escala, obtém-se a mesma distribuição como resultado, ou seja,

$$P \vec{v}_{t+n} = \vec{v}_{t+n+1}, \text{ onde } \vec{v}_{t+n} = \vec{v}_{t+n+1}. \quad (6)$$

9. Vide Doob (1953).

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

3 OBJETIVO

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

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

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

A análise das finanças municipais à luz da LRF pretende ser feita tendo como pano de fundo a seguinte pergunta: uma vez que a lei definiu parâmetros de gastos com pessoal e limite para a dívida pública, os municípios têm respeitado esses parâmetros e, dessa forma, a lei tem alcançado dois de seus objetivos? No caso de a resposta ser negativa, será que a LRF teria fixado parâmetros irrealistas para a grande maioria dos municípios brasileiros?

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

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

caiu como uma meta para a maioria, controlando apenas uma pequena minoria? E essa pequena parcela dos municípios endividados está conseguindo diminuir a dívida agregada dos municípios?

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

4 DESPESA COM PESSOAL

A fim de consolidarem a atitude de responsabilidade fiscal de seus governos, vários países adotaram metas fiscais para controlar gastos e endividamento, dentre outros objetivos. Nesse espírito, a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira impõe limites universais e inflexíveis¹¹ para os gastos de pessoal para os estados e os municípios. Nos âmbitos municipal e estadual, a LRF impõe um limite de 60% da receita corrente líquida para gastos com pessoal e encargos. Nesta seção, avalia-se o comportamento dos municípios brasileiros perante a imposição desse limite. Analisa-se também o impacto deste sobre os gastos dos municípios, considerando a significativa heterogeneidade presente entre eles.

Os dados municipais da despesa com pessoal mostram que, dos 5.212 municípios observados, a média de despesa de pessoal dividida pela receita corrente líquida encontra-se em 42,6% no primeiro período (1998 a 2000) e em 42,0% no segundo período (2001 a 2004).¹² Portanto, apesar de inflexível, o limite imposto pela lei está distante da realidade dos gastos municipais, e há indícios de que esse limite tomou como base a realidade fiscal dos estados brasileiros à época de formulação da lei.¹³ No entanto, é importante avaliar o impacto dessa regra de forma mais abrangente.

As figuras a seguir mostram a distribuição espacial da relação despesa com pessoal/RCL entre os municípios brasileiros nos dois períodos tratados. O mapeamento dos gastos no período anterior à LRF (figura 1) apresenta um número considerável de municípios na primeira classe, 1.298 municípios gastavam em média até 36% da sua receita corrente líquida em pessoal e encargos durante o período de 1998-2000. A maioria desses municípios concentrava-se nos estados do Mato Grosso, Bahia, Maranhão e Piauí.

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

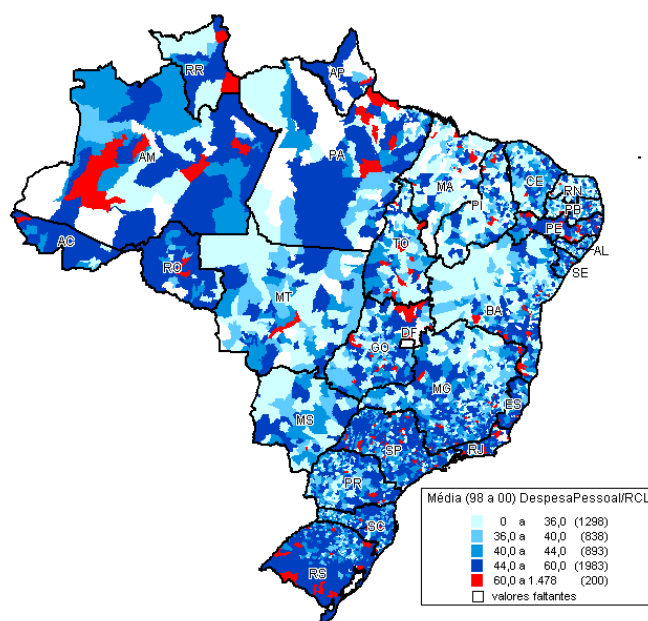
11. Por "limites universais e inflexíveis" entendem-se: limites idênticos e imutáveis, ou seja, não há discriminação dos limites da lei para diferentes municípios ou estados.

12. Para obterem-se mais detalhes, vejam-se os Anexos: tabelas 1 e 2.

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

FIGURA 1

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



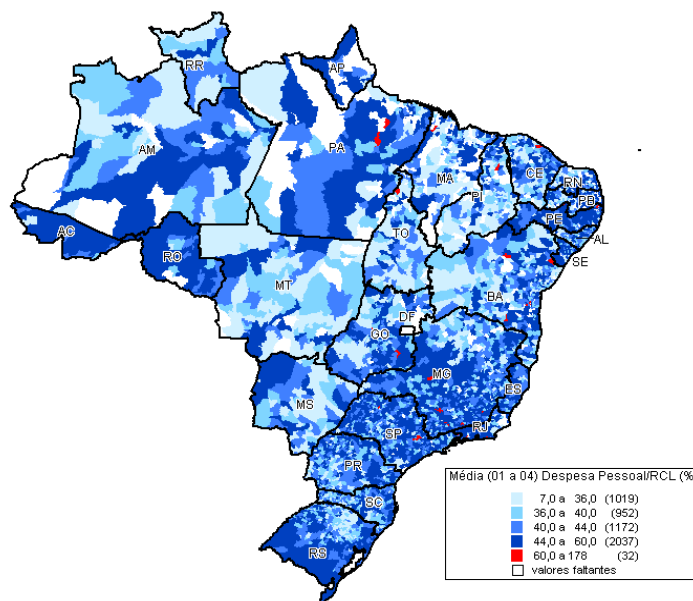
Fonte: Ipea/Dirur.

Para visualização colorida dos mapas deste trabalho ver <http://www.ipea.gov.br>.

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

FIGURA 2

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



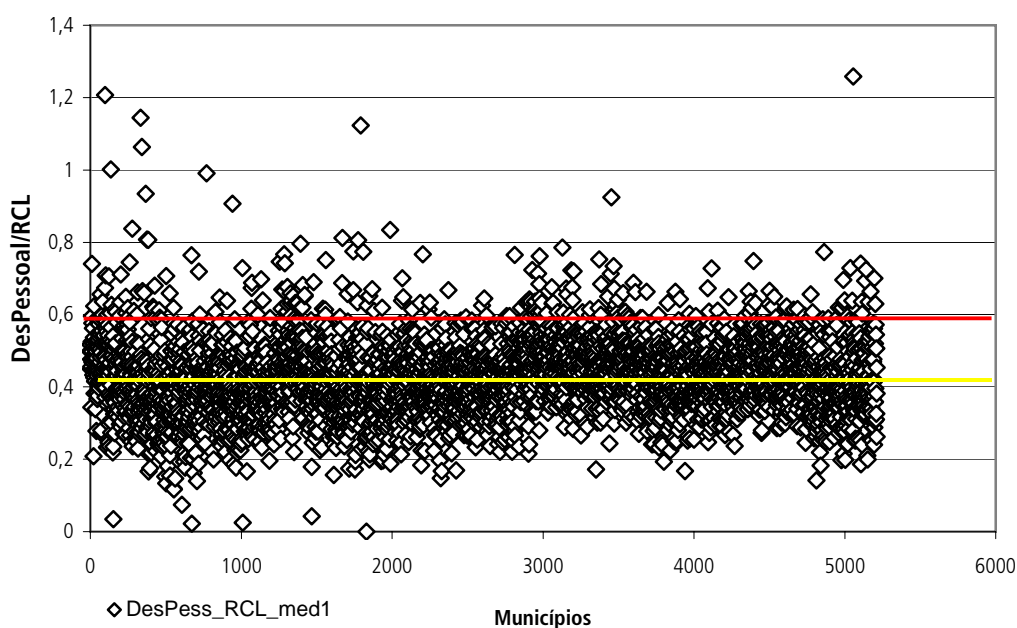
Fonte: Ipea/Dirur.

Para visualização colorida dos mapas deste trabalho ver <http://www.ipea.gov.br>.

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

O gráfico de dispersão do primeiro período (1998-2000) apresenta uma média de gastos de 42,66% da receita corrente líquida em pessoal e encargos (gráfico 1). Nesse período, o município que mais gastou com pessoal apresentou um gasto de, aproximadamente, 126% de sua receita corrente líquida, e os que menos gastaram apresentaram gastos com pessoal quase nulos. Nota-se que a linha que representa o limite imposto pela LRF está bem acima do gasto médio dos 5.212 municípios que compõem essa amostra. Mesmo notando que alguns municípios ultrapassam o limite imposto, a grande maioria concentra-se bem abaixo do teto de 60%.

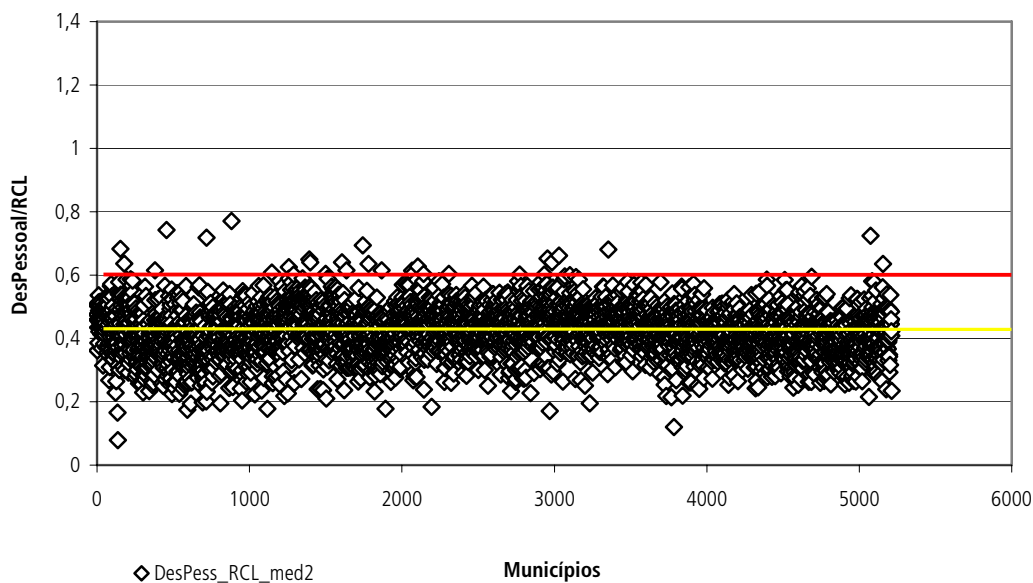
GRÁFICO 1

Dispersão dos gastos municipais no primeiro período (média dos anos de 1998 a 2000)

Fonte: Ipea/Dirur.

O gráfico 2 apresenta a dispersão de gastos para o período posterior à LRF. Nota-se que os gastos encontram-se mais concentrados em torno da média (42,01%), que permanece praticamente a mesma em relação ao período 1998-2000. No período anterior, havia maior número de municípios que ultrapassavam o limite de 60%, mas 168 municípios diminuíram seus gastos após a limitação da lei. No entanto, nota-se que, no período anterior à vigência da lei, havia maior número de municípios que gastavam menos de 30% da sua receita. Após a promulgação da lei, eles aumentaram seus gastos.

GRÁFICO 2

Dispersão dos gastos municipais no primeiro período (média dos anos de 2001 a 2004)

Fonte: Ipea/Dirur.

Portanto, os gráficos 1 e 2 mostram forte convergência de gastos após o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tais dados sugerem uma espécie de “efeito manada” decorrente do limite imposto pela lei. Os municípios que tinham gastos excessivos reduziram seus gastos e os que apresentavam uma porcentagem muito baixa de gastos com pessoal como proporção da receita corrente líquida passaram a gastar mais. A média de gastos entre um período e outro permanece praticamente a mesma, no entanto, o desvio padrão passou de 0,22 para 0,07.

O fato de a média dos gastos apresentar-se quase 20% abaixo do teto imposto pela lei levanta a questão da adequação da aplicabilidade dessa regra a todos os municípios. Uma vez que os municípios brasileiros apresentam-se altamente heterogêneos, é natural que haja uma grande variância entre os gastos municipais. Quando a lei impôs um limite universal para todos os municípios, sem discriminação, os gastos municipais tornaram-se mais homogêneos (quantitativamente), o que parece ser contraditório em relação à realidade deles. Há que se verificar se os municípios que aumentaram seus gastos realmente apresentavam essa necessidade e, por outro lado, se os municípios que diminuíram seus gastos não estão passando por um estrangulamento de serviços públicos.

Para verificar a hipótese de convergência de gastos, construiu-se uma matriz ergódica que fornece a probabilidade de migração dos municípios para cada nível de gastos no longo prazo.¹⁴ Para chegar à distribuição ergódica, construiu-se uma matriz de transição com a probabilidade de migração inicial dos municípios, entre um período e outro. A matriz apresenta-se da seguinte forma:

$$\begin{array}{r}
 \text{Segundo período} \\
 (0-36) \quad (36-40) \quad (40-44) \quad (44-60) \quad (60-1.478) \\
 \text{Primeiro período} \\
 (0-36) \\
 (36-40) \\
 (40-44) \\
 (44-60) \\
 (60-1.478)
 \end{array}
 \begin{array}{c}
 \left[\begin{array}{ccccc}
 0,4253 & 0,2373 & 0,1710 & 0,1626 & 0,0039 \\
 0,2232 & 0,2542 & 0,2506 & 0,2685 & 0,0036 \\
 0,1355 & 0,1848 & 0,2945 & 0,3830 & 0,0022 \\
 0,0706 & 0,1236 & 0,2229 & 0,5738 & 0,0091 \\
 0,0950 & 0,1050 & 0,1750 & 0,650 & 0,0200
 \end{array} \right]
 \end{array}
 \quad (7)$$

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

No longo prazo, após sucessivas migrações dos municípios entre os cinco níveis de gastos, obtém-se a matriz ergódica.

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

$$\begin{array}{l}
 \text{Estados} \\
 (0-36) \\
 (36-40) \\
 (40-44) \\
 (44-60) \\
 (60-1.478)
 \end{array}
 \begin{array}{c}
 (0-36) \quad (36-40) \quad (40-44) \quad (44-60) \quad (60-1.478) \\
 \left[\begin{array}{ccccc}
 0,1762 & 0,1816 & 0,2354 & 0,4012 & 0,0056 \\
 0,1762 & 0,1816 & 0,2354 & 0,4012 & 0,0056 \\
 0,1762 & 0,1816 & 0,2354 & 0,4012 & 0,0056 \\
 0,1762 & 0,1816 & 0,2354 & 0,4012 & 0,0056 \\
 0,1762 & 0,1816 & 0,2354 & 0,4012 & 0,0056
 \end{array} \right].
 \end{array}
 \quad (8)$$

A matriz ergótica mostra claramente uma forte convergência dos gastos municipais para o quarto estado, tendo em vista que 40,12% dos municípios tentem migrar para tal classe. Vale lembrar que essa matriz foi obtida a partir de uma distribuição de Markov, supondo que ocorreram n migrações quando $n \rightarrow \infty$. A partir da matriz ergótica, tem-se o vetor de longo prazo com as distribuições finais de cada estado:

Vetor estado de longo prazo

$$\vec{v} = \begin{bmatrix} 0,1762 \\ 0,1816 \\ 0,2354 \\ 0,4012 \\ 0,0056 \end{bmatrix}. \quad (9)$$

O vetor de longo prazo mostra que, após alcançada a estacionariedade dos gastos municipais, 40,12% dos municípios se encontrarão com gastos entre 44% e 60% de sua receita corrente líquida. O vetor estado das condições iniciais apresenta as seguintes distribuições de probabilidade:

Vetor das condições iniciais

$$\vec{v} = \begin{bmatrix} 0,2355 \\ 0,1520 \\ 0,1620 \\ 0,3598 \\ 0,0363 \end{bmatrix}. \quad (10)$$

Ao se analisar o vetor de condições iniciais, nota-se que a distribuição de gastos municipais se apresenta mais homogênea do que no longo prazo. Há uma suave concentração de municípios no primeiro e no quarto estados. No entanto, o nível de gastos que ultrapassa o limite da lei (quinto estado) agrega uma porcentagem menor de municípios que o segundo e terceiro estados, o que indica que, mesmo antes da imposição de um limite, a maioria dos municípios apresentava gastos inferiores a 60%. Ao se comparar esse com o vetor de estados de longo prazo, percebe-se nitidamente a migração dos estados iniciais (primeiro e segundo) para os dois estados que se encontram abaixo do teto da lei. A probabilidade de migração para o terceiro e quarto estados aumenta, mas a convergência para o quarto estado é maior, o que indica uma forte concentração no intervalo de gastos logo abaixo do teto de 60%.

5 DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA

Nesta seção, analisa-se o desempenho dos municípios brasileiros no tocante ao indicador *dívida consolidada líquida dividida pela receita corrente líquida*, denominado doravante pela sigla DCL/RCL. Essa variável é constituída da seguinte forma:¹⁵

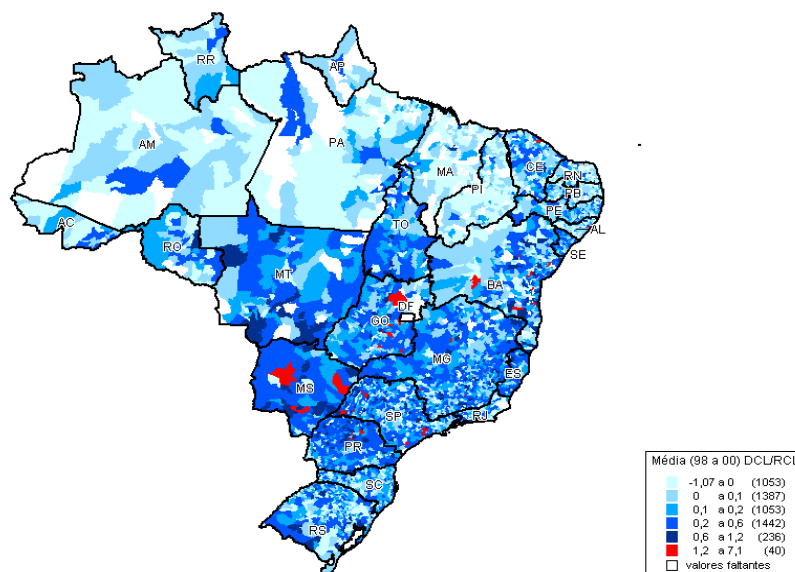
- a) Para os anos de 1998 a 2001, calculou-se, a partir de dados do Balanço Patrimonial, a dívida consolidada, definida pela soma dos seguintes itens: operações de crédito internas e externas (obrigações em circulação), operações de crédito internas e externas (exigível a longo prazo) e obrigações a pagar (exigível a longo prazo). Para se chegar à dívida consolidada líquida, da dívida consolidada acrescentaram-se os restos a pagar não processados (passivo financeiro) e subtraíram-se os seguintes itens: disponível e créditos (ativo financeiro); e empréstimos e financiamentos (ativo não financeiro).
- b) Para os anos de 2002 em diante, há um diferencial: no conceito de dívida consolidada, acrescentam-se o item precatórios (obrigações em circulação).

Apesar de a Resolução nº 20 do Senado Federal, de 07/11/2003, ter estabelecido o mês de maio de 2005 como data limite para todos os municípios se adaptarem aos novos limites de endividamento, julgou-se conveniente analisar o indicador de dívida em toda a extensão da série por ser de extrema importância na avaliação das finanças públicas dos municípios. Para o objetivo de avaliar os municípios à luz do parâmetro dado pela lei ($DCL/RCL \leq 1,2$), apresenta-se a seguir a distribuição espacial da média do indicador nos dois períodos em análise: antes e depois da LRF.

Na figura 3, mostra-se a média do indicador DCL/RCL por município, no período de 1998 a 2000. Pode-se notar que, antes da elaboração da LRF, a relação média apresentava-se além do limite estipulado pela lei em apenas 0,76% dos municípios brasileiros. As Regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste possuíam juntas 92,5% dos casos. As classes dos municípios com dívida negativa ou com DCL/RCL menor que 0,2 representavam aproximadamente 67% dos casos e participavam com 4,27% no endividamento agregado dos municípios (ver tabela1).

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

FIGURA 3
DCL/RCL por município (média 1998-2000)

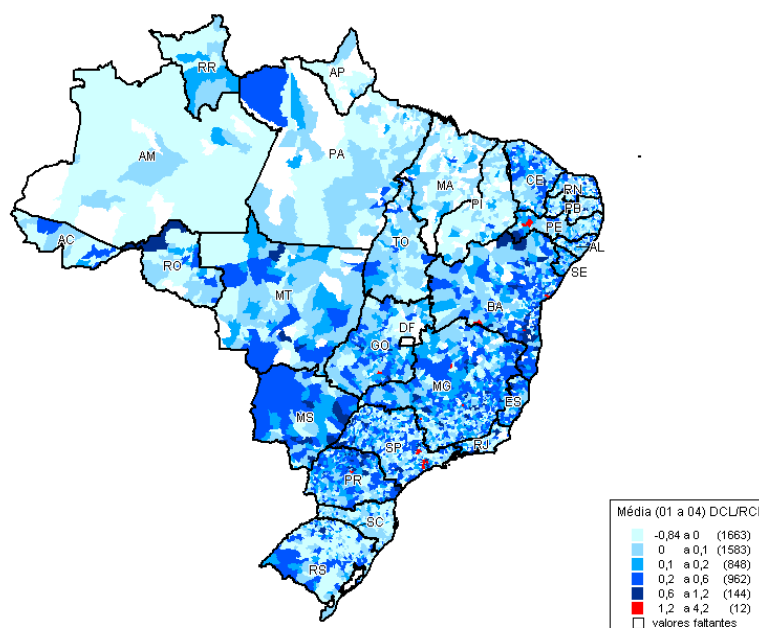


Fonte: Ipea/Dirur.

Para visualização colorida dos mapas deste trabalho ver <http://www.ipea.gov.br>.

Ao se analisar o período posterior à LRF, na figura 4, referente às médias dos anos de 2001 a 2004, observa-se que a parcela dos municípios com a relação DCL/RCL negativa (ou seja, credores) ou com uma relação de até 0,2 representava 78,57% dos municípios. A participação média na dívida consolidada líquida total que esses municípios juntos representam é de 1,63%, como pode ser visto na tabela 1. Ou seja, apesar de essa classe englobar um número maior de municípios do que no período anterior, o valor agregado da dívida consolidada líquida desses municípios é significativamente menor. Quando se analisa a categoria que ultrapassa o limite da LRF, observa-se que o número de municípios diminuiu de 40 para apenas 12. Porém, nota-se também que a participação desses municípios na dívida consolidada líquida do agregado dos municípios é ainda maior, demonstrando crescente concentração da dívida dos municípios sobre-endividados na dívida consolidada líquida dos governos locais.

FIGURA 4
DCL/RCL (média 2001-2004)



Fonte: Ipea/Dirur.

Para visualização colorida dos mapas deste trabalho ver <http://www.ipea.gov.br>.

A tabela 1 ajuda a entender melhor as informações contidas nas figuras 3 e 4. Nota-se que a parcela de municípios com dívida negativa (ou seja, credores) ou com uma relação de dívida de até 0,2 era consideravelmente alta (67,03%). Portanto, os limites de endividamento da LRF, na ocasião em que foram fixados, estavam fora dos padrões da grande maioria dos municípios brasileiros. Ao se investigar o peso dos municípios com pouca ou nenhuma dívida no agregado dos municípios, nota-se a seguinte realidade: os municípios com relação DCL/RCL menor que 0,2 participavam, por sua vez, na dívida consolidada líquida total com apenas 4,27%. Os municípios que ultrapassavam o teto da LRF já no primeiro período participavam, por sua vez, com 48,57% do endividamento total. Antes da LRF, a maior parte dos municípios tinha endividamento muito baixo; entretanto, os poucos municípios sobreendividados concentravam quase metade da dívida consolidada líquida total dos municípios.

TABELA 1

Resumo da dívida consolidada líquida agregada dos municípios

(Em %)

DCL/RCL	1º período (1998-2000)		2º período (2001-2004)	
	Frequência relativa (% sobre o nº total de municípios)	Participação média no endividamento total	Frequência relativa (% sobre o nº total de municípios)	Participação média no endividamento total dos municípios
Menor que 0,2	67,03	4,27	78,57	1,63
Entre 0,2 (inclusive) e 0,6	27,68	24,77	18,48	17,59
Entre 0,6 (inclusive) e 1,2	4,53	22,39	2,78	18,92
Maior que 1,2	0,76	48,57	0,17	61,85

Fonte: STN (Finbra).

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

A variação da DCL agregada dos municípios, calculada a partir dos dados da tabela 2, é de 44,05% no período de 1998 a 2004. Nesses anos, observa-se que a dívida consolidada líquida de todos os municípios possui períodos de expansão e retração. A sua participação em relação ao PIB apresenta variação positiva de apenas 0,005 ponto percentual.

TABELA 2

Dívida consolidada líquida agregada dos municípios

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

Fonte: STN (Finbra) e IBGE (SCN).

A tabela 3 apresenta a evolução da carga tributária bruta dos municípios no período de 1998 a 2004, medida pelo quociente entre receita tributária¹⁶ e o Produto Interno Bruto (PIB). No período considerado, esse indicador apresentou uma evolução positiva, indicando, portanto, que os municípios, no seu conjunto, aumentaram sua arrecadação própria.

TABELA 3

Evolução da carga tributária bruta municipal em relação ao PIB

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

Fonte: IBGE/SCN Anual.

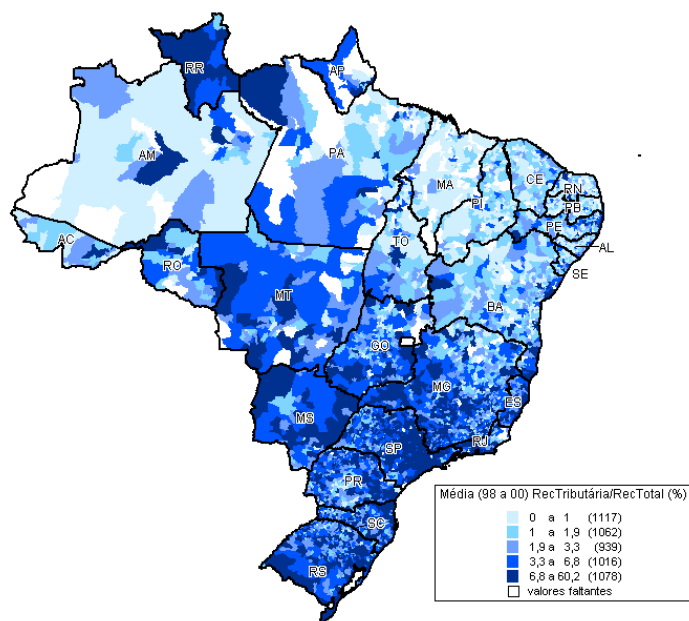
Ao se olhar os mapas da relação receita tributária/receita total dos municípios, nas figuras 5 e 6, observa-se que há um aumento dessa relação na maioria dos municípios, indicando a elevação da arrecadação própria dos municípios.¹⁷

16. A receita tributária dos municípios é a soma da arrecadação com impostos (Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU –, Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI –, Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS – e outros) com as taxas e contribuições de melhoria.

17. Nos Anexos estão as tabelas que trazem o número de municípios por macrorregião, de acordo com cada classe da relação DCL/RCL.

FIGURA 5

**Relação entre receita tributária divida pela receita total dos municípios
(média do período 1998-2000)**

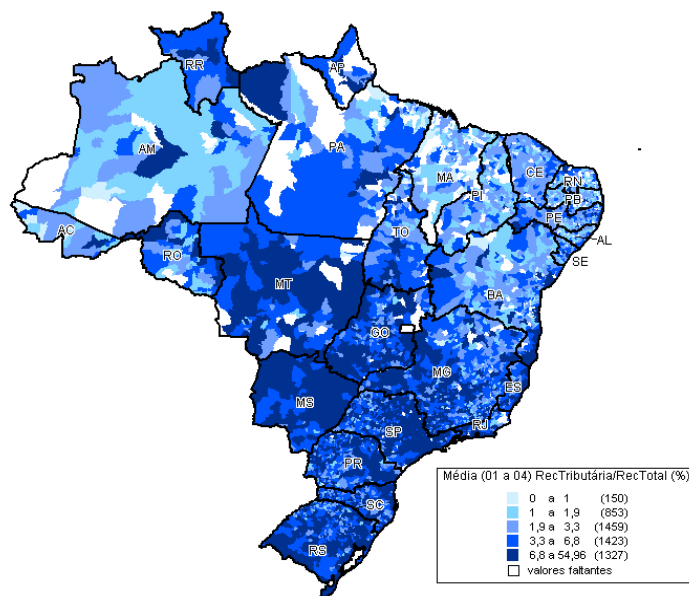


Fonte: Ipea/Dirur.

Para visualização colorida dos mapas deste trabalho ver <http://www.ipea.gov.br>.

FIGURA 6

**Relação entre receita tributária divida pela receita total dos municípios
(média do período 2001-2004)**



Fonte: Ipea/Dirur.

Para visualização colorida dos mapas deste trabalho ver <http://www.ipea.gov.br>.

Por sua vez, a média da relação DCL/RCL dos municípios diminuiu no período de 1998 a 2004, conforme pode-se observar na tabela 4.

TABELA 4

Média da relação DCL/RCL de todos os municípios

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

Fonte: STN (Finbra).

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

Em suma, a partir da análise feita até este ponto, pode-se concluir o seguinte:

- a) O indicador da LRF, DCL/RCL, na média de todos os municípios, vem apresentando queda. Isso permite dizer que a lei vem alcançando o objetivo de diminuir a relação DCL/RCL agregada para os municípios.
- b) Apesar de a relação DCL/RCL, no agregado dos municípios, apresentar queda na média dos municípios, essa se deve em parte ao aumento da carga tributária bruta dos municípios. Tal melhora sugere que a LRF teve impacto positivo no esforço fiscal próprio dos municípios, ao menos do lado da receita. No entanto, há que se verificar se esse aumento de tributação pode não ter um aspecto positivo pelo lado dos contribuintes. Ou seja, para que esse aumento da arrecadação tributária seja positivo para os residentes locais, é necessário igualar-se o custo do aumento dos impostos com o aumento dos benefícios (ou seja, bens e serviços prestados pelos entes municipais).

6 CONCLUSÃO

Neste trabalho, avaliaram-se os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas finanças públicas municipais. O objetivo deste trabalho foi o de avaliar a evolução dessas à luz dos limites impostos pela lei, fazendo a análise em dois períodos: antes (1998-2000) e depois da LRF (2001-2004). No decorrer do trabalho, verificou-se que a LRF definiu limite muito além dos padrões médios dos municípios. Levanta-se, então, a questão sobre os critérios de definição dos limites da lei. A hipótese mais plausível seria que a LRF teria como foco principal os municípios mais problemáticos, sobreendividados e com gastos elevados, o que explicaria a fixação de limites muito

elevados. Como já mencionado na Introdução deste texto, a LRF incorporou o limite da Lei Camata¹⁸ para o limite de gasto de pessoal e o limite da dívida consolidada líquida foi estabelecido pela Resolução nº 40 do Senado Federal.¹⁹ Apesar de as razões para a fixação de limites tão elevados permanecerem algo obscuras, a constatação é de que tais limites se distanciaram da média de endividamento e gastos com pessoal apresentada pelos municípios brasileiros antes e depois da implementação da LRF. Outra hipótese explicativa é que o limite de gasto de pessoal adotado para os municípios tenha tido por base a realidade dos estados. Tal hipótese é corroborada pela média observada dos gastos estaduais no período que antecedeu à promulgação da lei (ver nota 13).

No primeiro indicador analisado, o qual é dado pelo quociente entre despesa de pessoal e receita corrente líquida, avaliou-se que a lei, ao impor o limite de 60% da receita corrente líquida, gerou uma convergência da variável despesa de pessoal/receita corrente líquida à classe imediatamente inferior ao limite de 60%. Esse fato levou ao questionamento da eficiência efetiva da LRF em controlar gastos excessivos dos municípios brasileiros. Após analisar os dados, percebe-se uma nítida convergência de gastos que, no caso brasileiro, pode não ser um fato muito positivo, dado que os municípios apresentam-se muito heterogêneos, logo, com diferentes níveis de demanda por gastos com pessoal. O teto de 60%, além de apresentar-se muito acima da média de gastos (42%, aproximadamente), reduziu a despesa de poucos municípios que ultrapassavam esse limite, mas caiu como um incentivo ao aumento dos gastos com pessoal sobre os municípios que gastavam muito pouco. Os dados sugerem um “efeito manada” após a implementação da LRF. Mais que isso, a matriz ergótica mostrou que a concentração de gastos se situa logo abaixo do limite imposto, o que reforça a hipótese de que houve um estímulo ao aumento de gastos. Além disso, observa-se que, sob o aspecto dos gastos, a LRF gerou impactos sobre poucos municípios, pois a média de gastos permaneceu inalterada. Nesse contexto, um estudo relevante seria a análise do perfil dos municípios que apresentaram alterações de gastos após a promulgação da lei. Há que se saber se a lei afetou o perfil de gastos dos municípios em seu conjunto (por exemplo, incentivando gastos com outros custeios).

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

18. Lei Complementar nº 82, de março de 1995. Em 1999, tal lei foi alterada pela Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, a qual disciplinou os limites da despesa com pessoal da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

19. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Ao se analisar o indicador DCL/RCL por município, observa-se que esse cai na média dos municípios. Ou seja, a LRF vem sendo eficiente ao diminuir a relação DCL/RCL dessa média. Concluiu-se, também, que tal diminuição é, em parte, consequência da maior arrecadação própria municipal. O aumento da arrecadação pode estar refletindo o aumento da arrecadação própria dos municípios em média. Mas a contrapartida é de se avaliar o quão eficiente é o indicador no controle do endividamento dos municípios, uma vez que a relação DCL/RCL pode ser, no curto prazo, mantida constante por meio de um aumento de arrecadação própria. Porém, no longo prazo, não é possível aumentar a arrecadação continuamente.

REFERÊNCIAS

- ANTON, H.; RORRES, C. *Álgebra linear com aplicações*. 8. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- BRASIL. Presidência da República (1995-2002). *Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo, 2002.
- DOOB, J. L. *Stochastic Process*. New York, London: John Wiley & Sons, Inc., 1953.
- EQUIPE TÉCNICA DA CNM (em colaboração com o prof. Dr. Luis Roque Klering da Escola de Administração da UFRGS). *Uma proposta para avaliar a gestão das prefeituras: o índice de responsabilidade fiscal, de gestão e social dos municípios (IRFGS)*. Disponível em: <<http://200.181.70.174/sites/5700/5770/IRFGS/RelatorioFinal2.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2006.
- GIUBERTI, A. C. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. Brasília: Esaf, 2005. 46 p. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XPremio/conteudo_mono_pr10_tema4.html>. Acesso em: ago. 2006.
- MIRANDA, R. B.; MAGALHÃES, J. C. *Dinâmica de renda, longevidade e educação nos municípios brasileiros*. Brasília: Ipea, jun. 2005 (Texto para Discussão, n. 1.098).
- NASCIMENTO, E. R. et al. *Dois anos de responsabilidade fiscal: perspectivas para a gestão pública brasileira*. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001857.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2006.
- NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. Lei Complementar nº 101/2000. *Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. Brasília: Tesouro Nacional, 2000.
- OLIVEIRA, W. *Lei de Responsabilidade Fiscal, margem de expansão e o processo legislativo federal*. Brasília: Esaf, 2004. 80 p.
- ROCHA, F. GIUBERTI, A. C. *Consenso político com relação à necessidade de disciplina: um estudo da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: Esaf, 2004.
- SIMON, C. P.; BLUME, L. *Matemática para economistas*. Porto Alegre: Bookman, 2004.

ANEXOS

ANEXO 1

Despesa com pessoal

TABELA 1

Resumo da despesa pessoal agregada dos municípios

Despesa de pessoal/RCL	1º período (1998-2000)		2º período (2001-2004)	
	% de municípios sobre o nº total de municípios	Participação média na despesa de pessoal de todos os municípios	% de municípios sobre o nº total de municípios	Participação média na despesa de pessoal de todos os municípios
Entre 0 e 0,36	0,25	0,21	0,20	0,08
Entre 0,36 (inclusive) e 0,40	0,16	0,12	0,18	0,14
Entre 0,40 e 0,44	0,17	0,22	0,22	0,27
Entre 0,44 e 0,60	0,38	0,40	0,39	0,50
Maior do que 0,60	0,04	0,05	0,01	0,02

Fonte: STN (Finbra).

TABELA 2

Estatísticas descritivas da despesa com pessoal/RCL

	1º período	2º período
Média agregada	0,4266	0,4201
Desvio-padrão	0,2227	0,0730

Fonte: STN (Finbra).

ANEXO 2

Dívida consolidada líquida

Uma análise regional das figuras 4 e 5 é mais bem compreendida ao se olhar os dados das tabelas 3 e 4 dos Anexos. O padrão de concentração da variável DCL/RCL encontrada ao se analisar os dados numa visão nacional é o mesmo ao se analisar os dados por macrorregiões.

TABELA 3

Número de municípios por faixas da relação DCL/RCL, segundo regiões

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

Fonte: STN (Finbra).

TABELA 4

Número de municípios por faixas da relação DCL/RCL, segundo regiões

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

Fonte: STN (Finbra).

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Supervisão

Aeromilson Mesquita

Revisão

Luísa Guimarães Lima

Maria Carla Lisboa Borba

Camila de Paula Santos (estagiária)

Karen Varella Maia Corrêa (estagiária)

Olavo Mesquita de Carvalho (estagiário)

Sheila Santos de Lima (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Elidiane Bezerra Borges

Gustavo de Souza Ferraz de Oliveira

Luis Carlos da Silva Marques

Rosa Maria Banuth Arendt

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433

Fax: (21) 3515-8402

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9º andar, sala 908

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br