

Implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Estado e nos municípios do RS: Uma Avaliação Preliminar da Situação Fiscal

Roberto B. Calazans

Maiio/2001

SUMÁRIO

Introdução	5
1. Os instrumentos de gestão fiscal.....	6
2. Implementação da LRF no Estado do Rio Grande do Sul.....	11
2.1 Análise do Relatório de Gestão Fiscal – 2000	12
2.2. LDO 2002 e Anexo de Metas e Riscos Fiscais.....	20
3. Implementação da LRF nos municípios do RS.....	24
3.1 Trajetória das principais variáveis fiscais municipais do RS.....	24
3.2 Implementação da LRF nos municípios gaúchos.....	28
4. Considerações finais.....	31

LISTA DE TABELAS E QUADROS DO ANEXO

Tabela 1 – Demonstrativo do resultado primário da Administração Pública do Rio Grande do Sul, conforme Anexo VII da Portaria 470 da STN – 1994-2000.

Tabela 2 – Anexo de metas fiscais –Lei de Diretrizes Orçamentárias do Rio Grande do Sul – 2002.

Tabela 3 – Evolução dos principais itens da receita corrente e de capital dos municípios do Rio Grande do Sul, 1988-99.

Tabela 4 – Participação relativa dos principais itens da receita corrente e de capital na receita total dos municípios do Rio Grande do Sul, 1988-99.

Tabela 5 – Evolução das principais transferências de impostos aos municípios do Rio Grande do Sul, 1988-99.

Tabela 6 – Participação relativa das principais transferências de impostos aos municípios do Rio Grande do Sul, 1988-99.

Tabela 7 – Evolução dos principais itens de despesas correntes e de capital dos municípios do Rio Grande do Sul, 1988-99.

Tabela 8 – Participação relativa dos principais itens das despesas correntes e de capital na despesa total dos municípios do Rio Grande do Sul, 1988-99.

Tabela 9 – Evolução das despesas com pessoal em municípios selecionados do RS, 1995-99.

Tabela 10 – Evolução da relação percentual despesa com pessoal e receita corrente em municípios selecionados do RS, 1995-99.

Tabela 11– Evolução das funções orçamentárias dos municípios do Rio Grande do Sul, 1988-99.

Tabela 12 – Participação das funções orçamentárias na despesa total dos municípios do Rio Grande do Sul, 1988-99.

Tabela 13 – Índice de crescimento das funções orçamentárias dos municípios do Rio Grande do Sul, 1988-99.

Tabela 14 – Evolução do déficit nominal, por município acima de 50 mil hab., no Estado do Rio Grande do Sul, 1988-99.

Tabela 15 – Estimativa do déficit primário, por município acima de 50 mil hab., no Estado do Rio Grande do Sul, 1988-99.

Tabela 16 – Municípios do RS acima de 100.001 hab, em 2000.

Tabela 17 – Comparativo da receita corrente líquida, da despesa com pessoal e dívida consolidada numa amostra de municípios do RS, em 2000.

Quadro 1 – Documentos e cronograma dos municípios com 50.000 hab. ou mais.

Quadro 2 – Documentos e cronograma dos municípios com menos de 50.000 hab.

Implementação da Lei da Responsabilidade Fiscal no Estado e nos Municípios do RS : Uma Avaliação Preliminar da Situação Fiscal

Roberto B. Calazans*

INTRODUÇÃO

Visando consolidar as normas relativas às finanças públicas de forma a evitar riscos e corrigir desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas num regime federalista, surgiu a Lei Complementar nº. 101, sancionada em 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Num regime federalista, o Governo Federal busca as condições necessárias para que as responsabilidades fiscais possam ser adotadas de forma compartilhada pelas unidades subnacionais, devido à complexidade de se obter disciplina fiscal e coordenação macroeconômica. A própria Constituição Federal previa a consolidação das finanças públicas, no art. 163, todavia não nesse espírito rigoroso de responsabilidade fiscal. Outro objetivo da LRF foi atualizar e melhorar os dispositivos da Lei nº. 4.320/64 e do Decreto-Lei nº. 200/67, que tratam de administração financeira, controle interno, orçamento e contabilidade pública.

Os principais aspectos contidos na LRF são os seguintes:

- responsabilidade fiscal e equilíbrio das contas públicas, obtidos mediante o estabelecimento de metas fiscais e análise dos riscos fiscais;
- planejamento;
- maior controle sobre o endividamento subnacional, já que fica expressamente proibido à União refinancear as dívidas dos estados e dos municípios;
- punições para os gestores imprudentes;
- transparência da gestão fiscal e geração de novos instrumentos para acompanhamento objetivo das contas públicas consolidadas;
- limite de gastos com pessoal por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público; e
- ampliação da atuação do controle interno nos três níveis de governo e em todos os poderes, possibilitando o melhor acompanhamento dos gastos públicos do ponto de vista de transparência, efetividade, eficácia e eficiência dos programas de governo.

* Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Professor da Faculdade Porto-Alegrense de Ciências Contábeis e Administrativas.

Frente às inovações advindas a partir da LRF, o objetivo deste trabalho é verificar a implementação da LRF no Estado do Rio Grande do Sul e numa amostra de municípios, com base nas informações disponíveis até 31.05.01. Os dados para o Estado estão mais acessíveis e podem ser encontrados em divulgações oficiais da Secretaria de Estado da Fazenda e no Diário Oficial do Estado (DOE).

Já no caso dos municípios, a pesquisa tem como ponto de partida as informações, na Internet, fornecidas pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) do RS. Cabe observar, no entanto, que, até a data de finalização desta pesquisa, o Tribunal de Contas ainda não havia disponibilizado uma nova base de dados já adaptada às normas de finanças públicas definidas pela LRF.

O trabalho está organizado da seguinte maneira. Na primeira seção, faz-se uma breve síntese da LRF, centrada nos novos instrumentos de gestão fiscal sobre os quais foi se até a presente pesquisa. A seguir, na segunda seção, demonstra-se a implementação da LRF no Estado do Rio Grande do Sul, comentando-se os principais indicadores das contas fiscais do Relatório de Gestão Fiscal do último quadrimestre de 2000 e analisa-se a LDO para 2002. Na terceira seção, realiza-se o mesmo procedimento para os municípios gaúchos. Faz-se uma análise consolidada destes, enfatizando-se o desempenho das receitas e das despesas, dos déficits orçamentário e primário e da evolução das despesas, por categoria econômica e por funções orçamentárias, num longo período (1988-99). Esse levantamento estatístico serve para traçar um panorama das contas fiscais dos municípios até 1999. Para 2000, utiliza-se uma amostra de 17 municípios, nos quais se obtiveram os alguns indicadores e limites propostos pela LRF, visando verificar qual é a sua situação fiscal sob a ótica dessa norma legal. Convém lembrar que a LRF é recente e que ainda não foram produzidas séries estatísticas, em meios eletrônicos de acesso público, adaptadas às suas determinações. Por fim, faz-se uma breve consideração conclusiva do trabalho.

1. OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO FISCAL

Os instrumentos de transparência da gestão fiscal são (art. 48, da LRF):

- a) planos;
- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- c) Lei Orçamentária Anual (LOA);
- d) Relatório Resumido da Execução Orçamentária;
- e) Relatório de Gestão Fiscal;
- f) Prestações de Contas e o respectivo parecer prévio.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias dispõe sobre o equilíbrio entre receitas e despesas e permite a ligação entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, sendo um dos mais importantes instrumentos de gestão para o planejamento da administração pública. O prazo para encaminhamento do projeto da LDO ao

Poder Legislativo, no Estado do Rio Grande do Sul (art.152, § 8º, II, da Constituição Estadual), está fixado em até 15 de maio de cada ano.

A partir da LRF, a LDO disporá, também, sobre os critérios e a forma de limitação de empenho, a serem promovidos pelos Poderes e pelo Ministério Público, se verificado que a receita não comportará o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, ao final de cada bimestre (art.4º, I, b). A LDO também deverá dispor sobre o controle de custos, a avaliação dos resultados dos programas governamentais (art. 4º,I, e) e as exigências para a realização de transferências voluntárias (art.4º, I, f).

O Anexo de Metas Fiscais passa a integrar a LDO, constituindo-se em um dos principais dispositivos para promover o controle do déficit público e para acompanhar a evolução das metas e dos resultados fiscais, não somente do ponto de vista da LDO, mas da própria LRF.

No Anexo de Metas Fiscais, são estabelecidas as metas de receitas e de despesas, os resultados nominal e primário, e o montante da dívida pública para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (triênio móvel). Deverá conter, igualmente, a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior, demonstrativos das metas anuais, da evolução do patrimônio líquido e da avaliação da situação financeira e atuarial dos fundos de previdência.

Outra novidade é o Anexo de Riscos Fiscais, que visa avaliar os passivos contingentes e outros riscos que possam afetar as finanças públicas, informando as providências a serem tomadas no caso de sua efetivação.

Os municípios com menos de 50 mil habitantes têm a faculdade de elaborar os anexos acima mencionados a partir do quinto exercício seguinte à publicação da LRF, isto é, no exercício financeiro de 2005 (inciso III, art. 63).

No que tange à Lei Orçamentária Anual, esta deve ser elaborada de forma congruente com o plano plurianual, com a LDO e com a LRF, contendo demonstrativos da compatibilidade do orçamento com os objetivos e as metas definidos no Anexo de Metas Fiscais (art. 5º, I), das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 5º, II) e reservas de contingências para eventuais riscos fiscais (art. 5º, III).

Novos instrumentos de análise da gestão fiscal foram incorporados pela LRF, dentre os quais, cabe citar: o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.

O primeiro relatório é composto do balanço orçamentário e dos seguintes demonstrativos:

- Demonstrativo da Execução das Receita;
- Demonstrativo da Execução da Despesa;
- Demonstrativo da Despesa por Função e Subfunção;
- Demonstrativo da Receita Corrente Líquida;
- Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias,
- Demonstrativo do Resultado Primário;
- Demonstrativo do Resultado Nominal;
- Demonstrativo dos Restos a Pagar Processados;
- Demonstrativo dos Restos a Pagar Não Processados;

- Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital;
- Demonstrativo das Projeções Atuariais do Regime Próprio de Previdência Social; e
- Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos.

Sua periodicidade é bimestral e será publicado em 30 dias após o encerramento do bimestre de referência.

No que concerne ao Relatório de Gestão Fiscal, os titulares dos Poderes e Órgãos, além das autoridades responsáveis pelo controle interno e pela administração financeira, deverão emitir esse relatório com periodicidade quadrimestral. Este conterá:

- a) comparativo entre o que foi realizado e os respectivos limites previstos na Lei para despesa total com pessoal, dívida consolidada mobiliária, concessão de garantias e operações de crédito;
- b) indicação de medidas corretivas, se os limites forem ultrapassados; e
- c) no último quadrimestre, serão incluídos demonstrativos das disponibilidades de caixa em 31 de dezembro e demonstrativos dos restos a pagar.

Face aos instrumentos e às definições contidas na LRF, foi necessária a normatização de alguns importantes conceitos por parte do Governo Federal. A seguir, descrevem-se, de forma esquemática, algumas das definições contidas na LRF.

Receita corrente líquida (RCL)

O art. 2º da LRF define o cálculo da receita corrente líquida da seguinte forma:

- (+) receita tributária
- (+) receita de contribuições
- (+) receita patrimonial
- (+) receita agropecuária
- (+) receita industrial
- (+) receita de serviços
- (+) transferências correntes
- (+) outras receitas correntes
- = receitas correntes
- (-) transferências constitucionais e legais aos municípios (para os estados)
- (-) receita de anulação de restos a pagar
- (-) contribuição previdenciária dos servidores e suplementar
- (-) receita de compensação financeira
- = receita corrente líquida

A RCL é o parâmetro fundamental de verificação dos principais limites (com pessoal, com serviço de terceiros, com a dívida consolidada, com operações de crédito e com garantias concedidas) que deverão ser seguidos pelos entes federados. Sua apuração deve constar na elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (bimestral) e do Relatório de Gestão Fiscal (quadrimestral).

No caso dos entes municipais, a RCL corresponde à receita corrente total deduzidos os valores recebidos a título de contribuição previdenciária, as compensações financeiras da Lei n.º 9.796/99 e o resultado líquido do Fundef (NASCIMENTO, 2000).

Resultado primário

A Secretaria do Tesouro Nacional, por intermédio do Anexo VII da Portaria nº. 470, de 20.09.00, estabeleceu a base de cálculo do resultado primário, previsto no inciso III do art. 53 da LRF, como está demonstrado abaixo.

a) Receita primária

Receita total

- (-) operações de crédito
- (-) anulação de restos a pagar
- (-) receitas financeiras
- (-) alienação de bens
- (-) amortização de empréstimos
- = receita primária

b) Despesa primária

Despesa total

- (-) encargos da dívida
- (-) amortizações da dívida
- (-) aquisição de títulos capital
- (-) constituição ou aumento de capital
- (-) concessões de empréstimos
- = despesa primária

c) Resultado primário = (a) – (b)

No caso do RS, note-se que a nova sistemática de mensuração do resultado primário é distinta da do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, acordado entre o Governo Estadual e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda, referente ao contrato de refinanciamento da dívida assinado em 15.04.98.

No Quadro 1, destaca-se a diferença entre a sistemática de apuração do resultado primário pela Portaria nº. 470, que embasa a Lei de Responsabilidade Fiscal e a do Programa de Ajuste Fiscal (Lei nº. 9.496/97).

Quadro1

PORTARIA 470/STN	PROGRAMA DE AJUSTE FISCAL
Incluem-se as receitas e as despesas da Administração Direta, autarquias e fundações	Incluem-se as receitas e as despesas da Administração Direta
Consideram-se as despesas liquidadas	Consideram-se as despesas empenhadas
Excluem-se as receitas de alienação de bens resultantes de privatização	Excluem-se todas as receitas de alienação de bens
Exclui-se a receita escritural de anulação de restos a pagar	Não se exclui a receita escritural de anulação de restos a pagar

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RS (2000).

Despesa com pessoal

O art.18 da LRF define despesa com pessoal, e o art.19 estabelece algumas exclusões, tal como segue:

- (+) despesas com pessoal de caráter remuneratório (inclui Pasep)
 - (+) outras despesas com pessoal (terceirização de mão-de-obra)
 - (-) indenização por demissão de servidores
 - (-) incentivo à demissão voluntária
 - (-) convocação extraordinária do Congresso
 - (-) decisão judicial com pessoal
 - (-) contribuição previdenciária de inativos
- = despesa com pessoal

Ainda, no *caput* do art.19, a LRF observa que a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os seguintes percentuais da RCL: 50% na União e 60% nos estados e municípios. O art.20 dispõe sobre a repartição dos limites entre os Poderes e os Órgãos das unidades federadas. No caso dos estados: 3% para o Poder Legislativo (inclui Tribunal de Contas); 6% para o Judiciário; 49% para o Poder Executivo e 2% para o Ministério Público. Já no caso dos municípios: 6% para o Poder Legislativo (inclui o Tribunal de Contas) e 54% para o Poder Executivo.

Dívida consolidada

Para efeitos da LRF, considera-se a dívida consolidada o montante total apurado, sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos e convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a 12 meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 05.05.00 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos e das operações de crédito que, embora de prazo inferior a 12 meses, tenham constado como receita no orçamento.

A dívida consolidada líquida é definida como a dívida consolidada, deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, tal como segue:

dívida consolidada (passivo financeiro e passivo permanente)
(-) disponibilidades (caixa e bancos)
(-) aplicações financeiras
(-) demais ativos financeiros (ativo realizável)
(=) Dívida Consolidada Líquida

Por sua vez, a dívida fiscal líquida é assim definida:

dívida consolidada líquida
(-) receita de privatização
= dívida fiscal líquida

2. IMPLEMENTAÇÃO DA LRF NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O primeiro Relatório de Execução Orçamentária foi publicado no Diário Oficial do Estado (DOE), em 30.03.01, referente ao primeiro bimestre de 2001. Em 30.05.01, o Poder Executivo publicou, com atraso, o relatório do sexto bimestre de 2000. Registre-se que, neste último, não consta o demonstrativo das projeções atuariais do regime próprio de previdência social. Também, em 30.05.01, publicou-se o relatório do segundo bimestre de 2001.

De outra parte, consta no Diário Oficial do Estado, em 15.03.01, o primeiro Relatório da Gestão Fiscal do Poder Executivo, relativo ao terceiro quadrimestre de 2000. Esse relatório contém os dados relativos à despesa total com pessoal em relação à RCL e os Demonstrativos das Disponibilidades de Caixa, dos Restos a Pagar, das Dívidas Consolidada e Mobiliária, das Operações de Crédito e das Garantias Concedidas, todos em relação à RCL. O mesmo relatório do Ministério Público foi publicado no DOE de 12.04.01; o do Tribunal de Contas, no DOE de 11.04.01 e o da Assembleia Legislativa, no DOE de 11.04.01.

2.1 ANÁLISE DO RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL – 2000

Com base nas informações do Relatório de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre de 2000, pode-se fazer a seguinte apreciação das contas fiscais do Estado.

a) Resultado primário

Conforme o Balanço do Estado (2000), o resultado primário consolidado da Administração Pública Estadual, de acordo com a Portaria n.º 470 da STN, foi positivo, da ordem de R\$ 256,3 milhões em valores correntes (Tabela 1). Por outro lado, observando-se a Tabela 1 do Anexo, constata-se que, após quatro anos consecutivos de déficits primários (1996-99), houve uma redução do tamanho do déficit. Em 1998, este era R\$ 871 milhões, reduzindo-se para R\$ 192 milhões em 1999 e tornando-se positivo em 2000.

Tabela 1
Resultado primário do Estado do Rio Grande do Sul – 2000
(R\$)

ITENS	VALOR
Receita total	9.586.419.959,05
(-) Aplicação financeira	101.509.543,28
(-) Anulação de restos a pagar	45.298.436,25
(-) Operações de crédito	295.785.780,67
(-) Amortizações de empréstimos	51.057.475,71
= 1. Receita primaria	9.092.768.723,14
Despesa liquida total	9.944.345.040,36
(-) Encargos da dívida	227.763.739,51
(-) Amortização da dívida	668.319.526,99
(-) Concessão de empréstimo	31.959.006,91
(-) Participação em empresa	179.915.344,69
= 2. Despesa primaria	8.836.387.422,25
3. Resultado Primário (1-2)	256.381.300,89

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (2000)

NOTA: De acordo com o inciso III, do art. 53, da LRF.

b) Despesa com pessoal

No que tange ao comprometimento dos gastos com pessoal do Poder Executivo em relação à receita corrente líquida, a Tabela 2 mostra que esse

percentual de comprometimento está acima do legalmente estipulado. O percentual de comprometimento da RCL, que deveria ser de 49%, está em 61,68%, isto é, 12,68 pontos percentuais acima do limite proposto pela LRF.

A despesa com pessoal ativo representa 29,67%, e a soma do comprometimento das despesas com inativos e pensionistas corresponde a 25,01%. Nota-se que a relação entre ativos e inativos está próxima à relação 1:1, indicando as dificuldades de se promover o ajuste da despesa com pessoal sem enfrentar o problema dos desequilíbrios previdenciário e atuarial.

Entretanto deve-se destacar que percentuais acima do preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal também são observados nos demais Poderes, situação que fica evidenciada na Tabela 3. Cabe observar os percentuais, ali dispostos, refletem a posição do Poder Executivo. Os demais Poderes, ao posicionarem quanto ao seu respectivo limite de pessoal, não consideram as despesas com pensionistas no seu cálculo, o que diminui o esforço necessário para se ajustar a LRF.

O Judiciário apresenta um excesso de 30% acima de seu limite, estando o Ministério Público com um excedente de 17%. O único Poder que procurou se adequar aos percentuais da LRF foi o Executivo, que diminuiu quatro pontos percentuais o seu comprometimento, enquanto os demais permaneceram praticamente estáveis.

Tabela 2

Demonstrativo da despesa total com pessoal em relação à RCL, 2000

ESPECIFICAÇÃO	DESPEZA LIQUIDADADA		RELAÇÃO
	2000	Últimos 12 meses	PERCENTUAL
1.Despesa total com pessoal	4.106.291.872	4.106.291.872	61,68
1.1 - Despesa com pessoal ativo	1.975.100.593	1.975.100.593	29,67
1.1.1 - Pessoal ativo	1.924.412.680	1.924.412.680	28,90
1.1.2 - Abono família	21.463.078	21.463.078	0,32
1.1.3 - Obrigações patronais	29.224.835	29.224.835	0,44
1.2 - Despesa com inativos	1.655.413.555	1.655.413.555	24,86
1.2.1 - Inativos	1.700.900.009	1.700.900.009	25,55
1.2.2 - Abono família	5.255.087	5.255.087	0,08
1.2.3 - Contribuição dos segurados (-)	(50.741.541)	(50.741.541)	(0,76)
1.2.4 - Compensação financeira (-)			-
1.3 - Despesas com pensionistas	16.820.237	16.820.237	0,25
1.3.1 - Pensionistas	16.812.185	16.812.185	0,25
1.3.2 - Abono família	8.052	8.052	0,00
1.4 - Provisão para o 13º Salário	-	-	-
1.5 - Quota-parte IPERGS	458.957.487	458.957.487	6,89
1.5.1 - Ativos	15.091.404	15.091.404	0,23
1.5.2 - Inativos	21.963.898	21.963.898	0,33
1.5.3 - Pensionistas	363.947.609	363.947.609	5,47
1.5.4 - Assistência médica	240.374.328	240.374.328	3,61
1.5.5 - Contribuição dos segurados (-)	(182.419.752)	(182.419.752)	(2,74)
			-
Receita corrente líquida	6.657.894.571	6.657.894.571	100,00

FONTE: DOE 15.03.01

NOTA: Base Legal: LC 101/2000, art.55, inciso I, letra "a".

Tabela 3

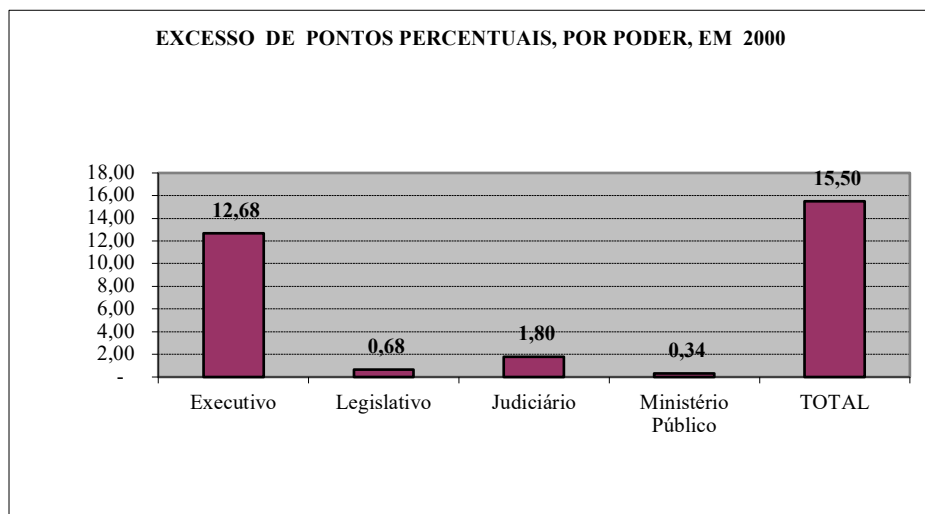
Despesa com pessoal no RS -1999-00

PODERES E ORGÃO	LIMITES LRF	1999	2000	Δ % 2000/1999	%	
					EXCESSO DE PONTOS	EXCESSO %
Executivo	49,00	65,70	61,68	-4,02	12,68	25,88
Legislativo	3,00	3,40	3,68	0,28	0,68	22,67
Judiciário	6,00	7,70	7,80	0,10	1,80	30,00
Ministério Público	2,00	2,30	2,34	0,04	0,34	17,00
TOTAL	60,00	79,10	75,50	-3,60	15,50	51,41

FONTE: SECRETARIA DA FAZENDA/ CAGE.

Os Gráficos 1 mostra o comprometimento dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, indicando o excesso de pontos em relação ao limite proposto pela LRF.

GRÁFICO 1



c) Dívida consolidada

A dívida consolidada apresentou, no terceiro quadrimestre de 2000, uma variação percentual de 15%, com um comprometimento, em termos da RCL, de 266% ou 2,66. A dívida fundada, embora tenha demonstrado crescimento nominal, teve um decréscimo real, no período 1998-00, da ordem de -5,03%.

Pela proposta de Resolução ao Senado, encaminhada pelo Presidente da República, a dívida consolidada líquida dos estados e municípios e do Distrito Federal não poderá exceder a duas vezes a RCL, no caso dos estados, e a 1,2 vezes a RCL, no caso dos municípios. O prazo para adequação a esses limites é de 15 anos, sendo que o excedente apurado deverá ser reduzido, no mínimo, à proporção de 1/15 avos a cada exercício financeiro.

Tabela 4

**Demonstrativo das dívidas consolidada e mobiliária e garantias concedidas
em relação à receita corrente líquida no RS - 1999-00**

ESPECIFICAÇÃO	SALDOS		VARIÇÃO %
	1999 R\$	2000 R\$	
4.1 - Dívida consolidada	17.065.048.255	19.659.262.254	15,2
4.1.1 - Passivo financeiro	1.815.286.464	2.578.435.526	42,0
4.1.2 - Dívida fundada interna	14.622.007.741	16.342.051.549	11,8
4.1.2.1 - Mobiliária	41.795.716	49.087.080	17,4
4.1.2.2 - Contratual	14.427.850.983	16.140.398.858	11,9
4.1.2.3 - Débitos parcelados	152.361.042	152.565.611	0,1
4.1.3 - Dívida fundada externa	627.754.050	738.775.179	17,7
4.2 - Ativo financeiro	1.633.426.584	1.919.252.066	17,5
4.3 - Dívida consolidada líquida (4.1 - 4.2)	15.431.621.671	17.740.010.188	15,0
4.4 - Garantias concedidas	937.937.492	1.024.456.210	9,2
4.4.1 - IPERGS	380.959.461	378.768.493	-0,6
4.4.2 - Corsan	309.966.494	304.153.140	-1,9
4.4.3 - Banrisul	15.351.173	13.825.734	-9,9
4.4.4 - CRM	3.209.192	3.120.292	-2,8
4.4.5 - CEEE	228.451.172	324.588.551	42,1
4.5 - Receita corrente líquida	5.738.334.202	6.657.894.571	16,0
4.6 - Relação percentual (4.1 / 4.5)	297,39%	295,28%	-
4.7 - Relação percentual (4.3 / 4.5)	268,92%	266,45%	-
4.8 - Relação percentual (4.4 / 4.5)	16,35%	15,39%	-

FONTE: DOE 15.03.01

NOTA: Base legal LC 101/2000, art.55, inciso I, letra "b".

Por outro lado, ao se analisar o balanço patrimonial dos exercícios de 1998, 1999 e 2000, percebe-se, em termos reais, o desempenho da dívida fundada por contratos, que apresentou decréscimo de 6,24% em 1999 e um acréscimo de 1,29% em 2000.

Tabela 5

Crescimento da dívida fundada interna por contratos do RS - 1998-00

ESPECIFICAÇÃO	1998	1999	2000	VAR.00/98
	R\$	R\$	R\$	
Dívida fundada	13.416.084.266	15.249.761.791	17.080.826.728	27,32
(-) Operações de crédito	-	158.049.095	295.785.781	
Valor sem novas operações de crédito	13.416.084.266	15.091.712.696	16.785.040.947	25,11
Crescimento nominal		12,5%	11,2%	
Evolução real sem novas operações de crédito	17.674.976.391	16.571.605.632	16.785.040.947	-5,04
Varição percentual anual real	-	-6,24	1,29	

FONTE: DOE 15.03.01

d) Disponibilidades financeiras

Pelo Demonstrativo das Disponibilidades Financeiras, pode-se avaliar a situação financeira do Poder Executivo, que apresenta um saldo a descoberto de R\$ 874 milhões. Além disso, existem R\$ 313 milhões de despesas do exercício que não foram pagas (restos a pagar processados), R\$ 128 milhões de restos a pagar não processados e R\$ 313 milhões de despesas do exercício a pagar. Saliente-se que, para o exercício financeiro de 2001, de acordo com a LRF, não poderão mais ser registrados valores em restos a pagar cuja realização não esteja subordinada às disponibilidades financeiras, sob pena de responsabilização pessoal dos gestores.

Tabela 6

Demonstrativo das disponibilidades de caixa - 2000

ESPECIFICAÇÃO	(R\$) SALDO ANTES DO ENCERRAMENTO DO EXERCÍCIO
2.1 - Ativo financeiro	1.640.436.003
2.1.1 - Disponível	108.362.750
2.1.2 - Vinculado em conta corrente bancária	964.105.612
2.1.3 - Realizável	567.967.641
2.2 - Passivo financeiro	2.514.466.919
2.2.1 - Restos a pagar processados	313.501.906
2.2.2 - Restos a pagar não processados	128.500.937
2.2.3 - Depósitos	1.747.662.671
2.2.4 - Diversos	11.283.055
2.2.5 - Despesas do exercício a pagar	313.518.350
2.3 - Disponibilidade financeira (2.1 - 2.2)	(874.030.916)

FONTE: DOE 15.03.01

NOTA: Base Legal LC 101/2000, art.55, inciso III, letra "b".

e) Medidas corretivas

Em seu Relatório de Gestão Fiscal o Governador do Estado apresentou as seguintes medidas para tentar sanar os desequilíbrios:

- aplicação paulatina do regramento contido no Inciso XIV do art. 37 da Constituição Federal, com incidência inicial nos avanços temporais;
- suspensão de pagamento de pensão a filhas solteiras habilitadas a partir de 1982;
- estabelecimento de controles sobre o cadastro funcional a fim de evitar pagamentos indevidos com a folha de pessoal;
- incremento da receita corrente líquida através de ações que resultaram no crescimento das receitas próprias do Estado.

As medidas propostas são as seguintes:

- apuração e obtenção dos recursos provenientes da compensação financeira entre os regimes;
- remessa de projeto de lei que resulte em receitas adicionais provenientes de contribuições para aposentados e pensões;
- instituição do teto salarial; e

- incremento da receita corrente líquida através de ações que revertam no crescimento das receitas próprias do Estado.

A situação fiscal do Estado foi amenizada com o aumento de 21% da arrecadação de ICMS em 2000, que incrementou em cerca de R\$ 1,0 bilhão a receita tributária estadual. O crescimento da economia gaúcha e o aumento das tarifas públicas propiciaram a expansão da receita, mas não resolveram o crônico déficit fiscal do Estado. Nos quatro primeiros meses de 2001, o ICMS teve um crescimento real de 9% em relação ao mesmo período do ano anterior, o que projeta um novo desempenho favorável para o corrente ano. No Relatório de Gestão Fiscal, do primeiro quadrimestre de 2001, o Poder Executivo repetiu as medidas corretivas acima mencionadas.

2.2. LDO 2002 E ANEXO DE METAS E RISCOS FISCAIS

O projeto de Lei nº. 120/2001, que dispõe sobre a Lei das Diretrizes Orçamentárias do Estado, chegou à Assembleia Legislativa em 15 de maio, revelando o esforço do Poder Executivo na busca pelo equilíbrio das contas públicas. Esta é a primeira vez que a LDO é feita com base na Lei de Responsabilidade Fiscal, que dentre outras exigências, determina que os Executivos coloquem no papel os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais. O RS pratica o Orçamento Participativo, estando as decisões da LDO, em tese, vinculadas a essa instância política.

Nos anexos do referido projeto, constam as Metas Fiscais para os anos 2002-04, a evolução do saldo patrimonial, as proposições quanto à estimativa de redução da renúncia de receita, o demonstrativo sobre o resultado previdenciário e a avaliação dos riscos fiscais.

Quanto às metas fiscais para o ano de 2002, foi projetada a manutenção do superávit primário em 0,3% do PIB do RS, no montante de R\$ 311 milhões. Para os anos seguintes, conserva-se a hipótese de 0,3% do PIB, atingindo-se R\$ 337 milhões em 2003 e R\$ 364 milhões em 2004. Quanto ao resultado nominal, está projetado num patamar de 1,6% do PIB do RS para o ano de 2002, em 1,7% para 2003 e em 1,6% para 2004.

O Governo Estadual reconhece o desequilíbrio estrutural das contas públicas e observa que no âmbito da receita:

“Deve-se privilegiar o crescimento das receitas ordinárias, com ações que abranjam a defesa dos interesses estaduais em âmbito nacional e local, tais como nas discussões sobre a Reforma Tributária, com a manutenção do ICMS na competência dos estados, o fim da guerra fiscal e em tratativas conjuntas com outros estados da Federação sobre políticas da União que provocam significativas perdas para o estados e municípios, como a alteração da Lei Kandir e do Fundo de Estabilização Fiscal – FEF (LD0 2002, p.13)”.

No lado da política de pessoal, são propostas as seguintes medidas de ajuste:

- fixação do teto remuneratório;
- instituição de valor máximo de remuneração para os servidores dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo mais o Ministério Público;
- continuidade da implantação do inciso XIV, do art.37, da Constituição Federal.

Distintamente do que observa o inciso II, § 2º, do art. 4 da LRF, no Anexo de Metas Fiscais apresentado pelo Governo Estadual não está instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos.

Para o demonstrativo da estimação e da compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, apenas se observou, no projeto encaminhado, que haverá uma queda de “...5% nos benefícios concedidos do ICMS, como já estimado no Orçamento de 2001, que significou uma queda da renúncia de 31,56% para 29,98% do ICMS potencial”.

No que concerne à avaliação da situação financeira atuarial, demonstra-se que o resultado previdenciário foi deficitário em R\$ 2,5 bilhões, com receitas de contribuição de R\$ 288 milhões e despesas de R\$ 2,7 bilhões (Tabela 7). Pela leitura da Tabela 7, constata-se que os custos de administração geral do sistema previdenciário chegam a quase 30% da despesa total.

Tabela 7

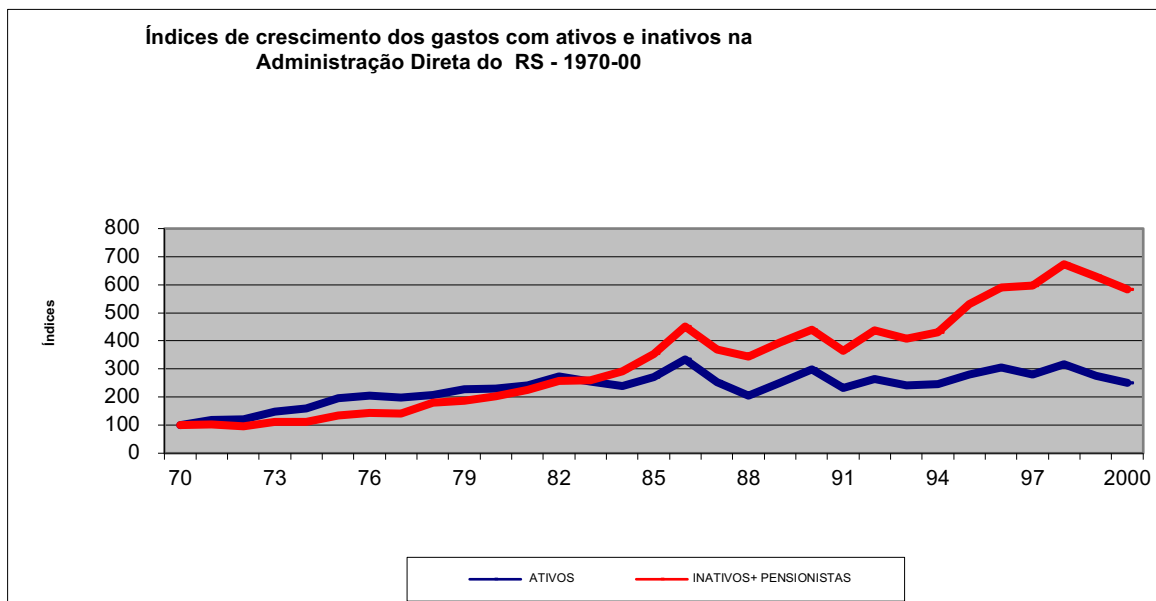
Demonstrativo das receitas e das despesas previdenciárias - 2000

ITENS	VALOR R\$	%
1. Receita	288.058.387,06	100,0
Contribuições de folha de pagamento	223.718.116,69	77,7
Contribuições avulsas	2.766.377,67	1,0
Contribuição previdenciária suplementar	61.573.892,70	21,4
2. Despesa	2.793.730.747,62	100,0
Previdência básica	427.360.179,90	15,3
Previdência do regime estatutário	1.488.209.786,34	53,3
Previdência complementar	5.765.189,05	0,2
Administração geral	820.789.247,33	29,4
Outras encargos especiais	51.606.345,00	1,8
3. Resultado previdenciário (1-2)	-2.505.672.360,56	-

FONTE: LDO 2002.

Na Administração Direta, em 2000, a relação inativo/ativo é igual a 0,85, aproximando-se da relação 1:1; e o montante de gastos com inativos e pensionistas é quase 40% da total da despesa com pessoal. O Gráfico 3 ilustra a comparação entre os índices de crescimento da folha dos servidores ativos e inativos, tomando como base fixa os valores constantes de 1970.

Gráfico 3



FONTE: CALAZANS (2000)

Frente à crise do sistema previdenciário, o Governo do Estado propõe “...um modelo público de previdência estadual, técnica e economicamente viável, financiado pelo estado e pelos servidores, com gestão paritária e controle da sociedade organizada”. Para atingir tal meta, sugere-se a elevação de alíquotas de contribuição dos segurados do regime próprio de previdência social, num futuro projeto de lei a ser encaminhado até dezembro de 2001. O inciso II do parágrafo único, do art. 25, é bem elucidativo,¹

“II – Implementação da proporção contributiva a que se refere a Lei n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998, em seu artigo 2º, por meio de lei estadual específica cujo projeto será remetido à Assembleia Legislativa até dezembro de 2001” (LDO2002).

No Anexo de Riscos Fiscais, assumiu-se que, se o fluxo de receita não se confirmar de acordo com o previsto, a limitação de empenho e da movimentação financeira será o mecanismo utilizado para ajustar a despesa primária ao fluxo da receita primária. De outra parte, existe uma preocupação quanto ao volume das

¹ A Lei n.º 9.717/98 dispõe sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos estados e municípios. No art. 2º dessa lei, diz-se que a contribuição dos entes federados para os respectivos regimes próprios de previdência social não poderá exceder, a qualquer título, o **dobro da contribuição do segurado**.

ações judiciais (em especial, precatórios), que se constituem num passivo a considerar e de difícil mensuração.

Examinando-se a LDO 2002, verifica-se deverá haver um esforço fiscal na busca da geração de resultados primários positivos nos anos 2002-04. Todavia fica patente a necessidade de se reformular o regime próprio de previdência do Estado, encontrando novas fontes para o financiamento das futuras aposentadorias e pensões. O Tesouro Estadual não terá condições de suportar o peso crescente desse encargo, sendo relevante a constituição de um fundo de aposentadoria em regime de repartição simples para os atuais servidores e de capitalização para os novos servidores.

3. IMPLEMENTAÇÃO DA LRF NOS MUNICÍPIOS DO RS

Nesta seção, discute-se a implementação da LRF nos municípios gaúchos. Em 2000, o Estado do Rio Grande do Sul possuía 467 municípios, sendo a quarta economia da Federação, com um PIB, em valores correntes, de R\$ 86,2 bilhões e uma população de 10.179.801. Em número de habitantes, pode-se classificar o conjunto desses municípios da seguinte forma: pequenos (até 10.000 hab.), 304; médios (de 10.001 a 100.000 hab.), 146; e grandes (acima de 100.001 hab.), apenas 17 municípios (Tabela 16 do Anexo). A carga tributária bruta das três esferas de governo no RS é estimada em 25% do PIB do Estado.

3.1 TRAJETÓRIA DAS PRINCIPAIS VARIÁVEIS FISCAIS MUNICIPAIS DO RS

Neste item, apresenta-se uma série estatística das finanças dos municípios do RS, obtida junto ao Tribunal de Contas do Estado do RS (TCE), no qual estão dispostos os dados econômicos (por ano e por município), de acordo com os balanços fornecidos pelos próprios municípios. Essas variáveis econômicas abrangem o período de 1988 a 1999, sendo que, para o ano 2000, as informações ainda não estão disponíveis na Internet.

Os valores nominais dessa série estatística foram deflacionados pelo IGP-DI médio do respectivo ano e corrigidos a preços de março de 2001, no caso das variáveis-fluxo, ou pelo IGP-DI centrado² de dezembro, no caso da variável-estoque (dívida fundada).

Como se sabe, a Constituição de 1988 repartiu o bolo tributário de forma desfavorável para o Governo Federal, beneficiando os estados e, principalmente, os municípios. De 1988 a 2000, a participação dos municípios na receita tributária disponível³ subiu de 10,3% para 12,7%; no mesmo período, os estados

² Para se centrar no final do mês, faz-se a média geométrica entre os índices de preços do mês (IGP_t) e o do mês subsequente (IGP_{t+1}).

³ A receita disponível é entendida como a arrecadação do ente federativo, incluindo-se o saldo líquido das transferências recebidas e repassadas.

aumentaram seu percentual de 22,5% para 24,5%; e a União caiu de 67,2% para 62,7%.⁴ Esse efeito ocorreu pela incorporação dos antigos impostos únicos federais sobre combustíveis, serviços de comunicações, etc. à base do novo ICMS, de competência estadual, pelo aumento das transferências via fundos de participação de estados e municípios e pela elevação da parcela destinadas aos municípios de 20% para 25% do ICMS e 50% do IPVA, dentre outras medidas relevantes.

A maior disponibilidade de recursos repassados aos governos subnacionais gerou um crescimento de pequenos municípios em todo o País. Tais municípios não se mantêm por receitas próprias, dependendo dos repasses federais e estaduais e não se preocupando em expandi-las. Esse movimento gerou inúmeras estruturas administrativas nas comunidades locais muito reduzidas e pode representar, no agregado, desperdício de recursos.

A arrecadação de tributos centra-se, basicamente, no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), no Imposto sobre Serviços (ISS), no Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e no Imposto sobre Vendas a Varejo e Combustíveis (IVVC)⁵. Além disso, os municípios recebem transferência, por parte do Estado, do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Do Governo Federal, são transferidos o Fundo de Participação de Municípios (FPM) e o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR).

De modo a fornecer uma visão geral da competência tributária dos estados e dos municípios, o Quadro 2 sintetiza as competências tributárias por categoria de tributo e por nível de governo estadual e municipal.

Quadro 2

COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS

CATEGORIA	GOVERNO	TRIBUTOS E CONTRIBUIÇÃO
Patrimônio e Renda	Estados	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores Imposto sobre Transmissão Causa <i>Mortis</i> e Doação - ITCD
	Municípios	Imposto Predial e Territorial Urbano Imposto sobre Transmissão <i>Inter Vivos</i>
Produção e Circulação	Estados	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
	Municípios	Imposto sobre Serviços – ISS
Contribuições Sociais	Estados e Municípios	Sobre salários para custeio da previdência de seus funcionários

FONTE: Constituição Federal de 1988

⁴ Ver Termômetro Fiscal (2000).

⁵ O IVVC, a partir de 1995, declinou devido à Emenda Constitucional nº. 3, de 17.03.93, que determinou a redução progressiva do Imposto até a sua extinção, em 31.12.95.

A receita total dos municípios do RS, composta pelas receitas correntes e de capital, cresceu 169,3% em termos reais, no período 1988-99, saltando de R\$ 2,0 bilhões para R\$ 5,4 bilhões em 12 anos (Tabela 3 do Anexo). Na média desse período, as receitas correntes constituem-se em mais de 96% do total da receita, enquanto as receitas de capital representam apenas 3% ou 4% desse total (Tabela 4 do Anexo).

A arrecadação de tributos municipais oscila, em média, num percentual de 14% da receita total. O IPTU e o ISS apresentaram crescimento significativo, da ordem de 451,5% e de 127,7%, respectivamente, no período analisado (Tabela 3 do Anexo).

No entanto, as transferências de tributos federais e estaduais são responsáveis por grande parte da receita orçamentária. Em 1999, a participação dos tributos federais no total da receita foi de 25,1%, e a dos tributos estaduais atingiu 29,7% (Tabela 6 do Anexo). A União repassa aos municípios os recursos do FPM⁶, cuja participação na receita total é, em média, de 20% e que alcançou R\$ 1,1 bilhão em 1999. Em 1999, o ICMS transferido pelo Estado alcançou R\$ 1,4 bilhão, expressando 26% do total da receita arrecadada. No período 1988-99, a receita do FPM obteve o crescimento real de 115,5%, superior ao verificado no ICMS, que aumentou em 88,0% (Tabelas 5 e 6 do Anexo).

As despesas totais saltaram de R\$ 2,1 bilhões em 1988 para R\$ 5,3 bilhões em 1999, aumentando 151,9% em termos reais (Tabela 7 do Anexo). As despesas correntes constituem-se na maior parte desse total, expressando 87,7% do total da despesa em 1999 (Tabela 8 do Anexo). As transferências correntes têm apresentado crescimento acelerado no período analisado (180,5%). O investimento médio é da ordem de R\$ 500 milhões/ano, tendo registrado queda da participação relativa no total da despesa (8,7% em 1999).

Os dados divulgados pelo Tribunal de Contas somente apresentam informações sobre o elemento Pessoal, que passou de R\$ 930 milhões em 1988 para R\$ 2,1 bilhões em 1999, com um crescimento real de 132,3%. Para os demais componentes do gasto com pessoal (inativos, salário-família, pensionistas, Pasep e transferência a fundos de previdência), não é possível encontrar dados oficiais para o conjunto dos municípios.

Analisando-se uma amostra de 73 municípios representativos (Tabela 9 do Anexo) para os anos 1995-99, pode-se verificar o montante e o comprometimento do gasto com pessoal em relação à receita corrente por município. Em 1999, apenas 11 desses municípios apresentavam comprometimento superior a 60% da RCL, calculado na forma anterior à LRF (Tabela 10 do Anexo). Nota-se, ainda, que o Município de Porto Alegre, Capital do Estado, despense o maior montante com pessoal (R\$ 411 milhões) da amostra, comprometendo apenas 37,4% da receita corrente.

Examinando-se a Tabela 11 do Anexo, que apresenta a evolução real das funções orçamentárias, percebe-se que as funções orçamentárias sociais (Segurança Pública, Educação e Cultura, Habitação e Urbanismo e Saúde e

⁶ . O FPM é um fundo constitucional, composto pela arrecadação de 22,5% do IR e do IPI, o qual a União transfere compulsoriamente aos municípios. A distribuição do FPM procura privilegiar as áreas mais atrasadas do País.

Saneamento) obtiveram incrementos significativos no período pós-Constituição de 1988. Os gastos em educação e cultura tiveram um incremento, no período 1988-99, de mais de R\$ 1,0 bilhão e, em Saúde e Saneamento, atingiram mais de R\$ 800 milhões.⁷ A participação percentual dos gastos sociais passou de 23,9% para 26,7% no total da despesa total em 12 anos (Tabela 12 do Anexo).

No que tange ao resultado orçamentário, entendido como a diferença entre as receitas e as despesas totais, percebe-se que, dos 467 municípios analisados em 1999, cerca de 48% apresentaram déficit orçamentário. No decorrer da década de 90, o conjunto dos municípios obteve resultados negativos sistemáticos, melhorando a partir de 1998. Na Tabela 14 do Anexo, apresenta-se a evolução do déficit nominal, por município acima de 50 mil habitantes, desde 1988 até 1999.

Para se estimar o déficit primário municipal, foi necessário recorrer a algumas hipóteses simplificadoras para auferir seu resultado por município. Cabe lembrar que não existem estatísticas oficiais sobre sua mensuração, de acordo com a forma de cálculo proposta pela LRF. Com base nos dados disponíveis, pode-se calcular a poupança corrente (receitas correntes menos despesas correntes), incluindo-se o juro da dívida. Da poupança corrente, deduz-se a despesa de capital, excluindo a transferência de capital. Assumiu-se a hipótese de que as transferências de capital representam, basicamente, a amortização de dívida.

Essa aproximação permite mensurar o resultado fiscal antes das operações de crédito e da amortização da dívida. Infelizmente, as estatísticas do Tribunal de Contas não apresentam o pagamento do serviço da dívida (juros e encargos da dívida mais amortizações). Feito esse exercício, na Tabela 15 do Anexo constata-se que mais da metade dos 467 municípios apresentam resultado primário negativo, melhorando suas performances a partir de 1998, quando passaram a exibir superávits primários consolidados.

No que concerne à dívida fundada, nota-se que houve o crescimento de 164% em termos reais desde 1988, passando de R\$ 180 milhões para R\$ 476 milhões. A Tabela 8 descreve a trajetória da dívida fundada do conjunto dos municípios desde 1988.

⁷ Para uma análise mais ampla sobre a Função Saúde nos municípios do RS, sugere-se a leitura de Rabelo (1999).

Tabela 8

Evolução real da dívida fundada dos municípios do RS, 1988-99

ANOS	DÍVIDA FUNDADA (R\$)	INDICE
1988	180.082.470	100,0
1989	172.757.111	95,9
1990	199.834.552	111,0
1991	117.404.237	65,2
1992	291.764.383	162,0
1993	288.607.662	160,3
1994	449.317.613	249,5
1995	361.110.276	200,5
1996	419.339.263	232,9
1997	636.303.814	353,3
1998	423.275.581	235,0
1999	476.254.155	264,5

FONTE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

NOTA: 1. Deflator IGP-DI centrado de dezembro do ano respectivo.

2. Os valores foram inflacionados a preços de mar/01.

3.2 IMPLEMENTAÇÃO DA LRF NOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS

De acordo com o inciso III, art. 63 da LRF, os municípios com menos de 50 mil habitantes têm a faculdade de elaborar os Anexos de Metas Fiscais e Riscos Fiscais a partir do quinto exercício seguinte à publicação da LRF, isto é, no exercício financeiro de 2005 (inciso III, art. 63). Dos 467 municípios do RS, apenas 42 deles possuem população acima de 50.000 hab., estando, pois, obrigados a apresentar esses anexos na LDO para 2002.

A Resolução nº. 553/2000, publicada no DOE em 26.09.00, regulou a atividade de fiscalização do TCE do Estado relativamente à observância da LRF, determinando que as prestações de contas anuais se destinarão à apuração da Gestão Fiscal das autoridades públicas. Passaram a integrar essa prestação de contas, os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e os Relatórios de Gestão Fiscal. Por sua vez, a Instrução Normativa nº. 12/2000 do TCE, de 27.09.00, regulou a forma e os prazos para a entrega dos relatórios referidos, a verificação das suas informações e os modelos de relatórios a serem entregues.

No que tange ao acompanhamento periódico da gestão fiscal, os demonstrativos, quando for o caso, do Relatório Resumido da Execução

Orçamentária serão entregues ao TCE, conforme relação de documentos expressa no Quadro 1 do Anexo. O Estado e os municípios com 50.000 hab. ou mais, deverão entregar esse relatório até 30 dias após os bimestres cujo encerramento se dá nos meses de fevereiro, abril, junho, agosto, outubro e dezembro do exercício. Os Demonstrativos das Operações de Crédito, das Projeções Atuárias do Regime Próprio de Previdência e das Variações Patrimoniais deverão ser entregues 30 dias após o bimestre que se encerra em dezembro. Para municípios com menos de 50.000 hab. há uma exigência menor de documentos nos bimestres respectivos, havendo uma definição para o prazo semestral, como demonstra o Quadro 2 do Anexo.

No caso do Relatório de Gestão Fiscal para os Poderes e os Órgãos do Estado e para os Poderes dos municípios com 50.000 hab. ou mais, deve ser encaminhado esse relatório até 30 dias após os quadrimestres que se encerram nos meses de abril, agosto e dezembro, incluindo o Demonstrativo das Despesas com Pessoal e Disponibilidades de Caixa, o Demonstrativo dos Restos a Pagar e as Disponibilidades de Caixa (Quadro 1 do Anexo). Para os municípios com menos de 50.000 hab. a entrega desses documentos será semestral, 30 dias após o semestre que se encerra nos meses de junho e dezembro (Quadro 2 do Anexo)

Em 2000, de acordo com o TCE, a maioria dos municípios entregou o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, como pode ser observado nas Tabelas 9 e 10. De um total de 467 entes municipais, 96% encaminharam seus relatórios ao TCE. Ainda, segundo este órgão, 300 municípios (64% do total) encaminharam seus Relatórios de Gestão Fiscal referente ao terceiro quadrimestre de 2000.

Tabela 9

Estatística do Relatório Resumido de Execução Orçamentária nos municípios do RS – 2000

ITENS	4º BIMESTRE	5º BIMESTRE	6º BIMESTRE
Relatórios entregues	440	363	452
Relatórios não entregues	27	104	15
TOTAL	467	467	467

FONTE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO.

Tabela 10

Estatística do Relatório Resumido de Execução Orçamentária nos municípios do RS, segundo o número de habitantes - 2000

POPULAÇÃO	4º BIMESTRE	5º BIMESTRE	6º BIMESTRE
Menos de 50.000	399	327	411
De 50.000 a 199.999	33	28	34
Mais de 200.000	8	8	7
Não entregues	27	104	15
TOTAL	467	467	467

FONTE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO.

Salienta-se que ainda não existem dados disponíveis no *site* do TCE sobre o ano 2000, nos moldes dos conceitos propostos pela LRF. A própria Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), entidade que tem 452 prefeituras filiadas, também não disponibilizou esses dados para acesso público. Algumas localidades já estão colocando os Relatórios de Gestão Fiscal e os demonstrativos do Relatório Resumido de Execução Orçamentária na Internet, dentre as quais se podem citar: Novo Hamburgo, Passo Fundo, Porto Alegre, Santa Cruz do Sul e São Leopoldo. Todavia isso não é uma regra geral. Os dados divulgados pelos municípios não necessariamente estão em conformidade com as definições propostas pelo TCE.

A Tabela 17 do Anexo demonstra a comparação entre a receita corrente líquida, a despesa com pessoal e a dívida consolidada dos 17 municípios gaúchos que possuem população acima de 100.000 hab., onde se inclui Porto Alegre. Nessas localidades concentravam-se 42,8% da população gaúcha, 66,8% da receita tributária e 45,2% da receita total dos 467 municípios do Estado em 1999.

Pode-se observar que, nessa amostra para o ano 2000, a menos da metade deles estão com as despesas com pessoal abaixo do limite de 54,0% para o Poder Executivo, havendo casos críticos como Bagé, Gravataí e Viamão, com excessos de 15,1%, 12,8% e 9,0% respectivamente.⁸ Quanto à dívida consolidada, apenas Rio Grande e Gravataí estão acima do limite de 120% da RCL sugerido pelo Governo Federal.

A Cidade de Porto Alegre, que apresenta a maior receita corrente líquida da amostra, R\$ 1,2 bilhão, tem apresentado resultados primários positivos desde

⁸ O levantamento feito numa reportagem especial do jornal Zero Hora, no 21º Congresso da Famurs, nos dias 23 e 24 de maio, onde compareceram 258 prefeitos gaúchos – de um total de 497 –, mostra que 212 (82%) têm certeza de cumprir a LRF em 2001. Apenas oito admitiram não conseguir limitar os gastos com a folha de pagamento a 54% da RCL (Arvorezinha, Chiapeta, Ivorá, Jóia, Lagoa dos Três Cantos, Salvador do Sul, Santo Antônio das Missões e Santo Cristo) (Zero Hora, 23.05.01).

1995 (Tabela 15 do Anexo) e encontra-se dentro do limite com despesas com pessoal (48% da RCL) e um baixo nível de endividamento consolidado (apenas 24,9% da RCL) (Tabela 17 do Anexo). Segundo a Lei Orgânica de Porto Alegre, o prazo para encaminhamento da LDO é até 1º de junho, sendo distinto do Estado.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pretendeu-se, neste trabalho, verificar a implementação da LRF no Estado do Rio Grande do Sul e numa amostra de municípios, com base nas informações disponíveis até 31.05.01.

Segundo a avaliação do Tribunal de Contas do Estado, o Rio Grande do Sul é um dos estados que mais cumpre a Lei de Responsabilidade Fiscal. De acordo com a observação dos relatórios de prestação de contas apresentados pelos poderes estaduais e pelos municípios desde o início deste ano, apenas o Município de Xangrilá, deixou de enviar os documentos relativos a 2000. Apesar de ainda estar em fase de análise da documentação, o TCE observa que a maioria dos municípios está gastando menos com pessoal do que o estabelecido pela legislação em vigor a um ano (ZH, 28.05.01).

No que tange ao Estado, o primeiro Relatório de Execução Orçamentária foi publicado em 30.03.01, relativo ao primeiro bimestre de 2001, onde apenas não constou o demonstrativo das projeções atuariais do regime próprio de previdência. O primeiro Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo foi divulgado em 15.03.01 e refere-se ao terceiro quadrimestre de 2000. A LDO 2002 foi feita, igualmente pela primeira vez, com base na LRF. Nota-se, ao analisá-la, que o Anexo de Metas Fiscais não está claramente instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos. A LDO aponta uma trajetória de busca do resultado primário positivo e medidas de ajuste fiscal, principalmente em pessoal e na área previdenciária.

De outra parte, segundo o TCE, a quase totalidade dos municípios tem encaminhado a documentação relativa aos Relatórios de Gestão Fiscal e Execução Orçamentária.

Em 1999, analisando-se uma amostra de 73 municípios representativos (Tabela 9 do Anexo) para os anos 1995-99, pode-se verificar o montante e o comprometimento do gasto com pessoal em relação à receita corrente por município. Apenas 11 desses municípios apresentavam comprometimento superior a 60% da RCL, calculando-se pelo critério anterior à LRF (Tabela 10 do Anexo).

Em 2000, seguindo-se as normas da LRF, construiu-se outra amostra, com base em informações do TCE, para as 17 maiores cidades do Estado (acima de 100.001 hab.), equivalente a 45,2% da receita total do conjunto dos municípios. Constata-se que oito prefeituras estão abaixo do limite de 54% para o Poder Executivo e apenas duas cidades (Rio Grande e Gravataí) possuem dívida consolidada superior ao limite de 120% da RCL. Poucos municípios da amostra (Novo Hamburgo, Passo Fundo, Porto Alegre, Santa Cruz do Sul e São Leopoldo) já disponibilizaram esses relatórios, de forma pública, na Internet. Aguarda-se que

o TCE divulgue, de forma consolidada, em meios eletrônicos de acesso público, os principais itens dos relatórios da LRF.

Referências bibliográficas

ALÉM, Ana Cláudia & GIAMBIAGI, Fábio. As Finanças na década de 90: o caso da Cidade do Rio de Janeiro - Retrospecto 1993/1996 e Simulações para 1997/2000. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº14, dez., 1996.

_____. **Finanças Públicas: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CALAZANS, Roberto B., BRUNET, Júlio F. G. & MARQUES JR., Liderau dos S. **Ajuste Fiscal: Modelos Dinâmicos e Aplicação para o caso do RS**. Brasília: ESAF, 2000.

CALAZANS, Roberto B. (2000). **A Crise dos Gastos com Inativos no RS e o Fundo Estadual de Previdência**. Disponível na Internet via [www.URL:http://www.sindaf.org.br](http://www.sindaf.org.br).

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº. 12/2000. Tribunal de Contas do Estado. Publicado no Diário Oficial do Estado em 27.09.2000. Disponível na Internet via [www.URL:http://www.tce.rs.gov.br](http://www.tce.rs.gov.br).

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO RS 2002. Diário da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. Publicado em 17.05.2001

LEI fiscal já não assusta prefeitos gaúchos. (2001). **Zero Hora**. Reportagem Especial, p.4, 28 maio.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. Lei Complementar nº. 101, de 04.05.2000

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: Aspectos Relevantes. (2000). Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul. Contadoria e Auditoria-Geral do Estado. Mimeo.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. (2000). **LC 101/2000- Aspectos Operacionais**. Site do Banco Federativo. Brasília. BNDES. Disponível na Internet via [www.URL:http://www.federativo.bndes.gov.br/estudos](http://www.federativo.bndes.gov.br/estudos).

QUATRO municípios gaúchos estão na mira do TCE. (2001). **Zero Hora**. p.14, 01 Junho.

RABELO, Mercedes. (1999). A Descentralização da Saúde no Brasil: o caso dos municípios gaúchos – 1995. **Ensaio FEE**. Porto Alegre: FEE, Ano 20 –Número 2.

RESOLUÇÃO Nº. 553/2000. Tribunal de Contas do Estado. Publicado no Diário Oficial do Estado em 26.09.2000. Disponível na Internet via [www.URL:http://www.tce.rs.gov.br](http://www.tce.rs.gov.br).

RIBEIRO, Eduardo Pontual. (2000). **Capacidade e Eficácia Tributária nos Municípios do Rio Grande do Sul.** Brasília, UNB. Seminário n.º. 14/00.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho. (2001). **Análise do Resultado Financeiro do Governo do Estado do Rio Grande do Sul Relativo ao Exercício de 2000.** Texto apresentado na Comissão de Controle e Fiscalização, da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, em 04.04.2001

Termômetro Fiscal (2000). BNDES, Disponível na Internet via [www.URL:http://www.federativo.bndes.gov.br](http://www.federativo.bndes.gov.br).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. (2000). **Manual de Procedimentos para Aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal.** Primeira Edição, nov/2000. Disponível na Internet via [www.URL:http://www.tce.rs.gov.br](http://www.tce.rs.gov.br).