



Cadernos da Controladoria

Nova série Ano I, nº 1 - março de 2001

Lei de Responsabilidade Fiscal: Propostas para redução de impacto

Apresentação

Com a palestra do Dr. François de Bremaeker, economista e geógrafo do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, a Controladoria Geral retomou em março de 2001 a organização regular de palestras sobre temas de interesse da administração pública, iniciada na primeira gestão do Prefeito Cesar Maia, entre 1993 e 1996.

O material que compõe o primeiro volume da nova série dos Cadernos da Controladoria é o conteúdo transcrito da palestra do Dr. François de Bremaeker, que atua como articulador político-institucional do IBAM, onde trabalha há mais de 30 anos.

Lino Martins da Silva

Controlador Geral do Município

Lei de Responsabilidade Fiscal: Propostas para redução de impacto

François de Bremaeker

Rio de Janeiro, 26 de março de 2001

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é um tema bastante polêmico, pois até hoje os Tribunais de Contas não chegaram a um consenso em relação a vários aspectos, produzindo interpretações às vezes até antagônicas. Por não ser contador ou advogado, sinto-me confortável para falar sobre aspectos jurídicos da lei, sem criar maiores expectativas.

Na condição de técnico do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) há 30 anos, tenho acompanhado a realidade municipal brasileira, com seus 5.561 municípios bastante heterogêneos. Se pudéssemos refletir sobre quantos "Brasis" existem, diríamos que um Brasil é o Município de São Paulo, um outro Brasil é o Município do Rio de Janeiro, capitais com mais de um milhão de habitantes constituem outro país e os municípios pequenos compõem um Brasil completamente diferente. E não espacialmente espalhados ou regionalizados. Estão todos exatamente uns ao lado dos outros.

Próximo ao Município do Rio de Janeiro, encontramos cidades pequenas e pobres, passando por

dificuldades. Isto é uma constante no território brasileiro como um todo, ou seja, um quadro marcado por uma grande diversidade de realidades. Vivemos em um país com 82% de população urbana, o que provoca uma terrível concentração: menos de 500 municípios abrigam 80% desta gente. A capital São Paulo, com seus dez milhões de habitantes, e o Rio de Janeiro, com cinco milhões e meio de habitantes, somam quase 16 milhões de pessoas.

Por outro lado, metade dos municípios brasileiros, ou seja, 2.700 municípios, têm população inferior a dez mil habitantes e uma vida econômica rural. Um primeiro mito que deve ser questionado é quanto à crença de que o município não gosta de cobrar tributos. Essa é uma grande inverdade, o que ocorre é que a grande maioria dos municípios brasileiros é de base rural. E o que lhes foi dado tributar? Exatamente tributos urbanos, como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza (ISS), altamente concentrados.

Para a grande massa de municípios brasileiros, muito pouco existe como margem para aumentar a carga tributária ou de arrecadação. A Lei de Responsabilidade Fiscal é uma realidade e tem que ser cumprida. É uma lei boa nos seus princípios, mas pegou grande parte dos municípios de surpresa, porque foi muito rápida na tramitação e bastante severa. Boa parte dos municípios brasileiros passa por problemas financeiros e teve um período de tempo muito curto para se adaptar à nova lei. Então, começaram a surgir artifícios, como por exemplo, cancelar empenhos para justificar a falta de gastos.

É preciso ter uma idéia de como se divide a carga tributária brasileira. O Governo Federal arrecada 44 bilhões com Imposto de Renda e 16 bilhões com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Desses tributos, 22,5% vão ser repassados aos municípios através do Fundo de Participação dos Municípios, que para a maioria deles é a principal fonte de receita. Importação e Exportação representam relativamente pouco, enquanto as Contribuições Sociais chegam a 100 bilhões de reais e as Contribuições Financeiras a 19,3 bilhões de reais. O Imposto Territorial Rural (ITR) responde por 200 milhões de reais, ou seja, cifra absolutamente insignificante em termos de valor de arrecadação (veja tabela 1).

ESTRUTURA TRIBUTÁRIA 1998

GOVERNOS	TRIBUTOS	R\$ bi
Federal / Central	Renda	44,7
	Produção Industrial	16,3
	Importação / Exportação	6,5
	Contribuições Sociais	100,1
	Contribuições Financeiras	19,3
	Propriedade Rural	0,2
	Consumo	60,9
Estados / Prov. / Dep.	Propriedade Veículos	4,5
	Herança	0,3
	Serviços	5,5
Municípios / Local	Propriedade Urbana	4,1
	Transações imobiliárias	1,0

* Produzidas pelo Núcleo de Articulação Político-Institucional do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)

Analisando a esfera estadual, é fácil perceber que o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é o principal tributo no País. Em seguida, surge o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), com 4,5%, e o Imposto sobre Heranças, com 300 milhões de reais.

Dentre os tributos municipais, o ISS contribui com 5,5 bilhões de reais, o IPTU com 4,1 bilhões de reais e as Transações Imobiliárias, com um bilhão de reais. Tudo isto altamente concentrado: 50 municípios levam praticamente todo o volume de recursos.

A partir dessa distribuição de verbas, temos as chamadas transferências constitucionais, aqueles recursos que voltam para estados e municípios.

Na área federal, os estados recebem 21,5% da renda e 21,5% da produção industrial, por meio do Fundo de Participação dos Estados. O Governo Federal passa para os municípios 22,5% da renda e 22,5% da produção industrial, além de 50% da arrecadação do ITR. Os estados, por sua vez, repassam 25% do consumo (R\$ 15,2 bilhões) e 50% do IPVA para os municípios. Obviamente, a redistribuição do consumo, que atende também a municípios maiores, mais urbanos e mais importantes, faz com que essa concentração de recursos se agrave.

TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS 1998

DE	PARA	R\$ bi
	Estados / Prov. / Dep.	
Federal / Central	21,5% Renda	9,6
	21,5% Produção Industrial	3,5
	Municípios / Local	
Federal / Central	22,5% Renda	10,1
	22,5% Produção Industrial	3,7
	50,0% Propriedade Rural	0,1
	Municípios / Local	
Estados / Prov. / Dep.	25,0% Consumo	15,2
	50,0% Propriedade Veículos	2,3

Para parte dos municípios, principalmente nas regiões norte, nordeste e centro-oeste, que são as mais pobres do País, o Fundo de Participação ganha uma representatividade muito maior - às vezes responde por uma faixa entre 70% e 90% dos recursos destinados aos municípios.

Se analisarmos a distribuição das receitas dos municípios, percebemos que no ano de 1998, em média, os municípios tinham 12,5 milhões de reais - embora a média seja uma grande ilusão.

No entanto, nenhum se aproxima, em termos médios, deste valor. Poucos municípios terão 12,5 milhões de reais. Há cidades de até dois mil habitantes, de até cinco mil e mesmo de até dez mil habitantes que estão muito próximas de 2 milhões de reais, em termos médios. A sua receita de tributos é, talvez, em torno da média de 5%. As transferências constitucionais vão a 80%, em termos médios, e as outras receitas giram em torno de 15%.

SEGUNDO OS GRUPOS DE HABITANTES, NO ANO DE 1998*

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	RECEITA TOTAL (R\$ mil)	RECEITA TRIBUT. (%)	TRANSF. CONSTIT. (%)	OUTRAS RECEIT. (%)
TOTAL	12.514	21,7	61,6	16,7
até 2	1.654	1,3	83,2	15,5
2 — 5	2.077	2,7	82,5	14,8
5 — 10	3.408	6,5	76,5	17,0
10 — 20	5.160	7,7	76,4	15,9
20 — 50	9.785	12,0	73,5	14,5
50 — 100	23.838	17,2	69,5	13,3
100 — 200	62.131	23,4	64,3	12,3
200 — 500	137.948	27,5	60,7	11,8
500 — 1000	268.947	22,2	54,5	23,3
1000 — 5000	562.126	31,4	55,2	13,4

5000 e mais

5.757.637

40,1

32,3

27,6

FONTE: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO).

Nos municípios de grande porte é que encontraremos uma intensidade maior de recursos vindos de transferência do ICMS. E mesmo em cidades como Rio e São Paulo, com mais de cinco milhões de habitantes, cuja espiral vai crescendo 5 bilhões de reais em média, as diferenças são muito marcantes em volume de recursos para os municípios.

Em termos per capita, relativamente, até determinados municípios pequenos recebem mais por causa do dinheiro de transferências. No entanto, mesmo os grandes municípios às vezes têm 40% de receita tributária, com 32% dela originários de transferências, ou seja: cresce, em termos relativos, a parte de receita tributária e de receita vinda de transferências, principalmente de ICMS.

Estes municípios têm grandes preocupações porque o dinheiro das transferências (em torno de 2 bilhões de reais) ninguém acha na lata do lixo. Também não se substitui essa soma através de impostos porque é uma cobrança direta, ao contrário do Imposto de Renda e do ICMS, cobrados indiretamente.

Há diferenças muito grandes na composição das receitas dos municípios e nós podemos dizer, sem sombra de dúvida, que temos 5.500 realidades completamente diferentes. Um município vizinho ao outro apresenta, muitas vezes, características distintas em relação à sua própria estrutura financeira.

Outro aspecto importante é o déficit fiscal que acomete aqueles municípios que gastaram mais do que conseguiram arrecadar dentro do seu exercício.

No ano de 1995, o primeiro após o Plano Real (com resultado já no regime inflacionário baixo), 82% dos municípios apresentaram déficit fiscal. É uma herança que acabou se convertendo em hábito, porque a inflação se encarregava de acobertar tudo o que acontecia nas finanças dos municípios.

Fazer um orçamento, naquela época, era uma peça de ficção científica. Fazia-se o orçamento, ninguém sabia de quanto seria a inflação e toda e qualquer programação era inútil.

SITUAÇÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS DÉFICIT FISCAL DOS MUNICÍPIOS DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS QUE APRESENTAM DÉFICIT FISCAL SEGUNDO OS GRUPOS DE HABITANTES, EM 1995 E 1998

GRUPOS DE HABITANTES (POR MIL)	MUNICÍPIOS COM DÉFICIT FISCAL			
	1995 (*)		1998 (**)	
	números	%	Números	%
TOTAL	4.090	82,2	3.058	55,5
até 2	74	87,2	55	44,4
2 — 5	837	83,0	616	47,7
5 — 10	936	81,1	810	62,4
10 — 20	1.059	80,2	756	55,0
20 — 50	754	81,9	516	55,6
50 — 100	238	86,4	167	59,6
100 — 200	104	94,5	76	69,2
200 — 500	68	95,2	40	56,0
500 — 1000	12	75,0	12	72,7
1000 — 5000	7	66,7	9	73,8
5000 e mais	1	50,0	1	50,0

FONTES: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional - 1995.
Banco de Dados Municipais do IBAM - 1998.

(*) Amostra de 2.526 Municípios para um universo de 4.974 Municípios.

(**) Amostra de 573 Municípios para um universo de 5.507 Municípios.

No ano de 1995, ainda existiam em praticamente todos os municípios valores muito altos. São Paulo era deficitário, enquanto o município do Rio de Janeiro era superavitário, como permanece até hoje em dia. O déficit fiscal era muito elevado, porque o administrador prorrogava o problema para o próximo ano e, quando tinha um aperto financeiro, deixava para pagar a conta com os recursos do exercício seguinte.

Em 1998, pouco mais da metade (55,5%) dos municípios ainda apresentava déficit fiscal. A situação já havia melhorado muito e é interessante notar que os municípios de pequeno e médio porte foram aqueles que, de modo geral, conseguiram mais rapidamente fazer o dever de casa. Como o volume de recursos é menor, torna-se relativamente mais fácil equilibrar as contas.

Outro dado a destacar é o crescimento populacional. A população brasileira cresce, hoje, em torno de 1,93% ao ano, mas não homogeneamente em todas as cidades. E ainda há cerca de 1.600 municípios perdendo população, um fenômeno conhecido desde 1940. São justamente os menores municípios, com menos de dez mil habitantes, aqueles que perdem população. Então, surge uma pressão muito forte por demanda de serviços (provocada pelo próprio crescimento demográfico) sobre as cidades na faixa de cem mil habitantes em diante.

Nestes municípios, que aparentemente não conseguiram fazer direito o dever de casa, há uma necessidade muito grande de investir. São as cidades que aparecem no noticiário, onde a população busca os serviços e, por serem aparentemente mais ricas, transformam-se em referência. A população, hoje em dia, sabe reclamar seus direitos e buscar as coisas boas nos locais onde elas estão disponíveis.

Petrópolis, na região serrana do Rio de Janeiro, por exemplo, descentralizou uma série de postos de saúde com o objetivo de fazer atendimento periférico. Há serviço de ambulância para levar as pessoas até o distrito mais próximo, onde desembarcam, vão ao posto de saúde e na mesma ambulância voltam para Petrópolis. O próprio município de Petrópolis, por apresentar um serviço melhor, acabou aumentando sua área de influência e o gasto com o atendimento à população periférica. E o pior é que os habitantes daquele município passaram a sentir que os serviços pioraram, mesmo com mais dinheiro para investimentos.

Após essas considerações sobre a realidade municipal brasileira, será mais fácil entender o porquê das sugestões aqui colocadas. São propostas delineadas desde setembro de 1999, muito antes da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que depois foram ampliadas a partir de vários encontros com prefeitos e secretários de fazenda de municípios do Brasil inteiro.

O principal tormento do administrador municipal é exatamente a total insegurança com relação ao recebimento de verbas, nas próprias transferências constitucionais, que representam para esses municípios a maior parcela de recursos. Não há certeza quanto ao volume e sua distribuição durante todo o ano. Em média, de 1995 até hoje, a inflação mensal foi abaixo de 0,5%. Mas a variação do repasse mensal do Fundo de Participação é superior a 14%.

Por isso, a primeira proposta foi no sentido de fazer uma equalização das transferências constitucionais, seja para fundos de participação, ICMS, IPVA e ITR, seja para o que vem da Lei Complementar 87. O objetivo é acabar com a incerteza dos valores repassados e dar meios para adequar a gestão, entregando recursos pelo valor médio em relação ao ano anterior.

EQUALIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

RECURSOS ENVOLVIDOS

FPM + ICMS + IPVA + ITR + LC 87 + IOF Ouro

OBJETIVO

acabar com as incertezas dos valores repassados

dar os meios para uma adequada gestão financeira

PROCEDIMENTO

entrega dos recursos pelo VALOR MÉDIO em relação ao ANO ANTERIOR
 acumulação dos saldos em conta específica com os valores corrigidos pelo IGP-DI
 apresentação de extratos mensais
 entrega do SALDO da conta nos últimos dois meses do ano

Por exemplo, digamos que 12 bilhões de reais foram distribuídos para todos os municípios. Todos os anos, essa soma aumenta porque a própria pequena inflação se encarrega disso, junto com o crescimento da arrecadação. A proposta é que os municípios recebam, em média, um bilhão de reais a cada mês, ou seja, os 12 bilhões do ano passado são divididos por 12 e entregues de janeiro a dezembro. Todos sabem quanto vão receber e poderão fazer sua programação financeira.

Parece um "ovo de Colombo" mas, politicamente, é muito importante. O que muda é a maneira de o dinheiro chegar. O que adianta o repasse ser maior nos primeiros quatro ou cinco meses do ano? Em 2001, já aconteceu uma surpresa: em fevereiro, o Fundo de Participação dos Municípios caiu 14% em relação ao mês de janeiro. O que se propõe é que este saldo seja guardado em uma conta e que todos passem a receber um extrato do valor corrigido mensalmente. Com isso, será possível equalizar essas transferências. E nos últimos dois meses do ano, entrega-se o saldo da conta dos últimos dois meses para o município, que já vai saber quanto tem de recursos a receber.

A segunda proposta diz respeito justamente à programação para o pagamento das dívidas. Todos os dias, o município tem uma surpresa com o tamanho de sua dívida. Então, a idéia é consolidá-la e estabelecer limites para o seu pagamento, com base na massa de recursos disponíveis.

Consolidação e estabelecimento de limites para o pagamento de dívidas Municipais

Dívidas a Consolidar

dívida consolidada ou fundada
 dívidas mobiliárias
 restos a pagar
 precatórios

Limites de Pagamento

% calculados sobre a RECEITA TRIBUTÁRIA e as TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

Situação dos Municípios

Limites

- | | |
|---|------|
| - os primeiros 1.000 municípios mais pobres (classificados de 1 a 1.000) | 7 % |
| - os segundos 1.000 municípios mais pobres (classificados de 1.001 a 2.000) | 10 % |
| - os demais municípios (classificados de 2.001 a 5.561) | 13 % |

Como seriam classificados os municípios? Os primeiros mil municípios mais pobres pagariam no máximo 7%. O segundo grupo de mil mais pobres pagaria 10% e os demais, 13%. Por que considerá-los sempre iguais em tudo? Vamos começar a reconhecer a diferença entre estes municípios, usando também uma outra lógica: para que se criam programas especiais de combate à pobreza, se o sistema faz com que o município fique mais pobre? Com a nova proposta, diminui a necessidade de recursos a alocar nesses mais de cinco mil municípios mais pobres, aonde há bolsões de pobreza.

E por que 7%, 10% e 13%? A idéia é utilizar o mesmo critério da renegociação feita com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), exatamente um indicador que vem do Unicef: os mil mais pobres comprometem até no máximo 3% do Fundo de Participação; os segundos mil, 6% e os demais, 9%. Assim, evita-se a criação de indicadores diferentes.

A terceira proposta é para promover a compensação das despesas municipais com o pagamento de serviços e funções de competência da União e dos estados.

No interior do Brasil, quase todos os municípios fazem isso. Um bom exemplo é o posto de Correios e Telégrafos, que em qualquer município abaixo de dez mil habitantes, funciona dentro da prefeitura. Já no grande município, há até serviços terceirizados porque essa atividade é rentável. Se o município pequeno

não colaborar, não existirá posto de correios. Se não colocar alguém à disposição para fazer o alistamento militar, tal serviço desaparece. Quanto menor a cidade, maior o peso relativo desses serviços, que seriam prestados pelo estado ou pela União e não conseguiriam chegar à população sem o apoio do pequeno município.

Compensação das despesas Municipais com as funções de competência da União e dos Estados

Agricultura

- manter a Unidade Municipal de Cadastramento
- manter o serviço de extensão rural
- manter os serviços de polícia florestal e horto estadual
- ceder pessoal e manter os serviços estaduais de apoio

Constata-se que, no Brasil, os municípios gastam pelo menos 4,5% de seus recursos para pagar estas despesas. Em média, Rio e São Paulo, como outras capitais com mais de um milhão de habitantes, comprometem 1,62% de seus recursos. Mas existem municípios que, seguramente, chegam a gastar até 25% das verbas para manter serviços fora de sua competência.

Compensação das despesas Municipais com as funções de competência da União e dos Estados

Gastos Financeiro dos Município em 1998

Grupos de Habitantes (por mil)	Números de municípios	Gastos com serviços de competência da União e Estados		
		(%) sobre a receita total	média municipal (R\$ mil)	total municipal (R\$ milhões)
BRASIL	5.505	4,52	566	3.113
até 10	2.710	10,85	293	794
10 - 20	1.395	7,13	368	513
20 - 50	915	5,62	550	503
50 - 100	280	4,55	1.085	304
100 - 200	107	4,02	2.498	267
200 - 500	71	3,35	4.621	328
500 - 1000	15	3,12	8.391	126
1000 e mais	12	1,62	23.134	278

FONTE: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO). 1998.

O município não pode ser punido, pagando as contas de outras esferas de governo. Com a LRF, o prefeito ainda está sujeito a ir para a cadeia se gastar demais. Em qualquer município do interior, caso o prefeito não forneça o serviço, ele não existirá. A população vai, então, reclamar do prefeito, do vereador, dos secretários municipais, que todos sabem quem são e onde moram. O prefeito de cidade pequena é facilmente acessível, já que o município, como instituição, é a esfera de governo mais próxima da população. Mesmo que o problema seja de competência de outra esfera, o morador não está interessado em saber se o mosquito da dengue é federal, estadual ou municipal.

Já participei de seminários em que o Secretário Estadual de Segurança entregava a prefeitos recém-eleitos minutas de convênios a serem assinadas entre a prefeitura e o Governo do Estado. Caso os prefeitos não concordassem, o destacamento da polícia militar deixaria a cidade.

Mais de 75% dos municípios brasileiros sairiam da situação de déficit fiscal se essas contas não lhes pesassem no orçamento, seja por meio do recebimento de recursos necessários e suficientes para atender a tais compromissos, seja através de uma fórmula matemática.

Finalmente, a última proposta refere-se ao Fundo de Participação dos Municípios. Hoje em dia, 1.740 municípios do país estão passando por um processo de redução do Fundo de Participação, sua principal fonte de recursos. Se considerarmos apenas as regiões norte, nordeste e centro-oeste, são 1.005 municípios (quase 60% do total), onde o Fundo de Participação representa entre 60% e 80% dos recursos.

Maior tolerância dos gastos com pessoal para os municípios sujeitos ao redutor do FPM Perdas financeiras com o FPM até 2003

Brasil e Grandes Regiões	Total	Superior a 50%	Percentual de perdas até 2003			Inferior a 10%
			50% a 33%	33% a 20%	20% a 10%	
BRASIL	1.740 17		245	825	508	145
Norte	138 5		32	59	29	13
Nordeste	726 4		71	346	245	60
Sudeste	368 -		43	175	113	37
Sul	367 5		74	178	80	30
C.-oeste	141 3		25	67	41	5

FONTE: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO).

O que está acontecendo com estes municípios? O repasse do Fundo de Participação é feito com base no número de habitantes. No início da década de 90, a estimativa populacional feita para alguns municípios ficou acima dos números apurados no censo de 1991. Só que, naquela época, optou-se por não utilizar os resultados do censo porque 1.200 municípios teriam que passar por um redutor para se adequar.

São coeficientes atribuídos em função da população para determinar a distribuição do recurso. No entanto, atualmente 1.740 municípios tiveram redução populacional, mas a estimativa de 1991 vigorou até 1998. A Lei de Responsabilidade Fiscal entra em vigor exatamente no momento em que esses municípios perdem dinheiro: dezessete municípios estão perdendo mais de 50% dos recursos do Fundo de Participação no período entre 1999 e 2003.

Há no Congresso, atualmente, uma proposta de lei no sentido de estabelecer uma transição mais vagarosa, ao longo de dez anos. A origem dessa proposição foi uma série de simulações feitas pelo Ibam, demonstrando a situação de determinados municípios com perdas de 50% dos recursos.

Outro dado que chama a atenção é que bem mais da metade desses municípios sofre com perda de recursos acima de 20%. O que se propõe, então? No mínimo, um tempo adicional para atingir o limite de 60% nos gastos com pessoal, ou seja, que municípios com perdas superiores a 33% tenham mais seis quadrimestres. Para aqueles que estiverem com perdas entre 10% e 33%, mais três quadrimestres. E para os demais, dois quadrimestres de acréscimo.

TEMPO ADICIONAL PARA ATINGIR O LIMITE DE 60% DE DESPESAS DE PESSOAL

perdas superiores a 33% do FPM	+ 6 quadrimestres
perdas entre 10% e 33% do FPM	+ 3 quadrimestres
perdas abaixo de 10% do FPM	+ 2 quadrimestres

Isto contribuiria para dar mais fôlego a estes municípios, porque o período estipulado de dois anos para adequação é muito curto, principalmente para aqueles com perdas acima de 20%, que representam mais da metade dos municípios do País, localizados nas regiões norte, nordeste e centro-oeste. Para eles, é duríssimo ter de fazer os ajustes.

Para agravar a situação, o Tribunal de Contas da União calculou os coeficientes a partir da metodologia errada. Desde 1999, tenho encaminhado cartas com simulações ao Tribunal de Contas da União e ao Tesouro, alertando para o problema, mas nada foi feito. Entre os dias 12 e 15 de março deste ano, estive em Brasília para o sexto Congresso Brasileiro dos Municípios, onde todas estas propostas foram

encaminhadas através de carta para o Presidente da República e para o Ministro do Orçamento Martus Tavares.

É fundamental perceber que nenhuma das propostas muda a Lei de Responsabilidade Fiscal. Também é preciso lembrar que mal saímos de um período muito longo de instabilidade financeira. As práticas que funcionavam antes não se aplicam agora e nem sempre a norma jurídica acompanha a norma financeira.

Um bom exemplo é a obrigatoriedade dos municípios com relação às suas despesas, ou seja, tudo aquilo que o município está obrigado a fazer, como por exemplo, a manutenção dos gastos com ensino fundamental. A situação é pior ainda para os municípios que estão sofrendo com o redutor do Fundo de Participação, porque o Executivo tem limite de 54% com gasto de pessoal, mas o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) determina que esse valor seja da ordem de 60%. Como o prefeito não pode reduzir o salário dos professores, terá de manter esta despesa relativamente mais alta na área do ensino fundamental, o que vai pressioná-lo nas outras contas.

OBRIGATORIEDADES DO MUNICÍPIO

Manutenção dos gastos com o ensino fundamental (EC nº 14 / 1996)

Saúde financeira dos sistemas previdenciários próprios (EC nº 19 / 1998)

Gastos com as Câmaras Municipais (EC nº 25 / 2000)

Elevar até 15%, até 2004, os gastos em saúde (EC nº 29 / 2000)

Gastos com pessoal e manutenção das funções de competência da União e dos Estados

Impacto do aumento do salário mínimo

Municipalização de novos encargos

Por sua vez, os municípios que tiverem problemas na saúde financeira de seus sistemas previdenciários terão que fazer ajustes, por bem ou por mal. De qualquer forma, é um gasto que obrigatoriamente terão para cumprir o mandamento constitucional e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Outro estudo elaborado pelo IBAM mostra que 85% dos municípios brasileiros gastavam muito abaixo dos limites estabelecidos pela Emenda 25 para as Câmaras Municipais. Apenas 15% ultrapassam os valores e são, de modo geral, as Câmaras dos municípios maiores. Apesar da Lei de Responsabilidade Fiscal, há mecanismos para burlar os limites estabelecidos: a Emenda 29 define o aumento de até 15% nos investimentos em saúde até 2004, mas a Lei só permite gastar aquilo que se arrecada.

Uma questão que produzirá sério impacto nas prefeituras é o aumento do salário mínimo, principalmente nas regiões norte e nordeste. O grande problema para os demais municípios é exatamente a existência de uma cidade como o Rio de Janeiro, cujas contas são mais bem ajustadas. Por isso, o Governo Federal acredita que os outros têm que fazer como o município do Rio.

Surge assim o fenômeno conhecido no IBAM como "síndrome da simetria": achar que todos são iguais, quando são absolutamente diferentes. O objetivo deste conjunto de propostas é dar tratamento diferenciado aos diversos municípios, reconhecendo todas estas distinções.

[Expediente](#)

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

Prefeito: Cesar Maia

Vice-Prefeito: Marco Antonio Vales

Controladoria Geral do Município

Controlador Geral: Lino Martins da Silva

Sub-controlador: Vinícius Viana

Cadernos da Controladoria

Consultoria Editorial: Sonia Virginia Moreira

Organização de Eventos: Graça Louzada

Administração de Eventos: Vanda Pastro

Edição de Texto: Ana Claudia Theme
Capa e Editoração: Georgeana Dummar
Transcrição de Áudio: Rita Alonso
Versão Online: Edgard Bernardino