

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Resultado Fiscal dos Municípios
da Mesorregião Centro Oriental
Paranaense**

**The fiscal performance of
municipalities in the Mesoregion
East Center Paranaense**

Marcio Henrique Coelho
Maritzel Ríos Fuentes Coelho
Marcio Marconato
Luiz Philippe dos Santos Ramos

SUMÁRIO

TELEDemocRACIA, CIBERCiUDADANIA Y DERECHOS HUMANOS	9
Antonio-Enrique Pérez Luño	
A ESCOLHA PÚBLICA ECONÔMICA PARA ERRADICAR A POBREZA EXTREMA NO BRASIL	47
Karoline Strapasson Danielle Anne Pamplona	
SUBSISTEMAS, COMUNIDADES E REDES PARA A ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	65
Ana Cláudia Niedhardt Capella Felipe Gonçalves Brasil	
DESENVOLVIMENTO, EXTENSÃO DE DIREITOS E TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS NO TRABALHO	81
Emilia Ferreira Pena Dias Cleudson Nogueira Dias	
A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS A PARTIR DE UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	98
Larissa de Lima Trindade Luiz Fernando Scheibe	
MINERAÇÃO NAS FRONTEIRAS, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E BASE INDUSTRIAL DE DEFESA.....	117
Márcio Oliveira Portella	
TRANSGÊNICOS: UMA ANÁLISE À LUZ DOS PRINCÍPIOS JURÍDICOS DA PRECAUÇÃO E DA SEGURANÇA ALIMENTAR.....	132
Pedro Accioly de Sá Peixoto Neto	
ANUÊNCIA PRÉVIA DA ANVISA: A EVOLUÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE ESTADO.....	157
Dany Rafael Fonseca Mendes Michel Angelo Constantino de Oliveira Adalberto Amorim Pinheiro	
RESULTADO FISCAL DOS MUNICÍPIOS DA MESORREGIÃO CENTRO ORIENTAL PARANAENSE	173
Marcio Henrique Coelho Maritzel Ríos Fuentes Coelho Marcio Marconato Luiz Philippe dos Santos Ramos	

Resultado Fiscal dos Municípios da Mesorregião Centro Oriental Paranaense*

The fiscal performance of municipalities in the Mesoregion East Center Paranaense

Marcio Henrique Coelho**
Maritzel Ríos Fuentes Coelho***
Marcio Marconato****
Luiz Philippe dos Santos Ramos*****

Resumo

O objetivo deste artigo foi estabelecer um panorama fiscal dos municípios que compõe a mesorregião Centro Oriental Paranaense. Para tanto, cinco momentos temporais foram selecionados: 1995, quando o Conselho Monetário Nacional (CMN) implementou medidas fiscais e de reestruturação das dívidas de estados e do Distrito Federal; 2000, ano de aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); 2005, que combinou crescimento do produto nacional com ganhos financeiros reais nas receitas de transferências; 2010, sob os reflexos da crise mundial; e 2012, delimitado por incertezas macroeconômicas e eleições municipais. As variáveis analisadas foram a receita total, a despesa total e o resultado fiscal. As fontes consultadas foram a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES). A metodologia teve como base a estatística descritiva com a aplicação de medidas de tendência central, de dispersão e de agrupamentos de dados. Os resultados agregados indicaram a existência de deficit fiscais de R\$ 7,1 milhões e de R\$ 11,0 milhões nos anos de 1995 e 2000, respectivamente, situações de superavit fiscais de R\$ 51,2 milhões e de R\$ 30,8 milhões nos anos de 2005 e 2010, nessa ordem, e a ocorrência de um pequeno deficit de R\$ 62 mil no último ano. A LRF e o aumento das receitas influenciaram nos resultados fiscais, embora não seja possível afirmar, em função da rigidez das despesas correntes, que no longo prazo haverá o mesmo comportamento por parte dos gestores públicos.

Palavras-chave: Gasto público. Finanças municipais. Lei de responsabilidade fiscal. Superavit fiscal. Deficit fiscal.

Abstract

The aim of this paper was to establish a fiscal panorama of the municipalities that make up the Mesoregion East Center Paranaense. To this end, five temporal moments were selected: 1995, when the National Monetary Council (CMN) implemented fiscal measures and restructuring of debts of states and the Federal District; 2000, the year of approval of the

* Submetido em 15/09/2014.
Aceito em 16/12/2014.

** Graduado em Economia pela UFSC; Mestre em Economia e Doutor em Engenharia Florestal pela UFPR. Professor do Departamento de Economia da UEPG. E-mail: marhenco@ig.com.br.

*** Graduada em Economia pela UnB; Mestre em Economia e Doutora em Engenharia Florestal pela UFPR. E-mail: maritzel@ig.com.br.

**** Graduado em Economia pela UEPG; Mestrando em Economia pela UEL. E-mail: marconatoce@bol.com.br.

***** Graduado e Mestre em Economia pela UFPR; Doutorando em Economia pela UFRGS. Professor do Departamento de Economia da UEPG. E-mail: luiz.sr@hotmail.com.

Fiscal Responsibility Law (FRL); 2005 which combined the national product growth with real financial gains in revenues from transfers; in 2010, under the impact of the global crisis; and 2012, outlined by macroeconomic uncertainties and municipal elections. The variables analyzed were total revenue, total spend and the fiscal result. The sources consulted were the National Treasury Secretariat (STN), the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) and the Paraná Institute for Economic and Social Development (IPARDES). The methodology was based on descriptive statistics with the application of measures of central tendency, dispersion and data clusters. The aggregate results indicated the existence of fiscal deficit of R\$ 7.1 million and R\$ 11.0 million in 1995 and 2000, respectively, fiscal surplus situations of R\$ 51.2 million and R\$ 30.8 million in 2005 and 2010, in that order, and the occurrence of a small deficit of R\$ 62 thousand in the last year. The LRF and the increase of revenues in fiscal influenced results, although it is not possible to affirm, on the basis of the rigidity of current expenditure, which in the long run there will be the same behavior on the part of public managers.

Key words: Public Spending. FRL total revenue. Total expenditure. Fiscal surplus. Fiscal deficit.

1 Introdução

Com grande frequência, o debate acerca da atuação do setor público na economia encontra posicionamentos teóricos extremados, que perpassam desde uma visão liberal, sob a premissa de um Estado mínimo com convergência de interesses, até uma visão centralizada, quando o Estado se coloca como ator principal no controle das atividades econômicas.

Uma das justificativas para a intervenção do Estado na economia está ancorada no princípio de que os mercados geram alocações ineficientes dos fatores de produção, cabendo ao setor público atuar, em paralelo ao setor privado, na oferta de bens e serviços, com vistas a satisfazer as necessidades de uma população.

Evidentemente, se existe um relativo consenso quanto à importância do Estado na formulação de políticas públicas, ao longo dos séculos sempre houve por parte dos legisladores uma preocupação com o tamanho do setor público e com a eficiência dos gastos.

As crescentes demandas estão exigindo dos governantes estratégias eficazes quanto ao gasto público. Em todos os níveis, o acesso à informação tornou mais democrática a cobrança por resultados e os prefeitos municipais, em função da contiguidade com o munícipe, passaram a ser pressionados com maior intensidade para o estabelecimento de ações, em grande parte, que beneficiem a comunidade no seu dia a dia.

Nos grandes municípios brasileiros, alguns com *status* de estado federado, o vigor econômico está alicerçado na arrecadação de receitas próprias, enquanto nos pequenos municípios a base financeira está estruturada nas transferências constitucionais, o que limita o planejamento e o alcance de políticas públicas locais. A proximidade do contribuinte/eleitor dificulta a atuação do prefeito de uma pequena cidade como arrecadador, pois, temendo o desgaste político transfere o ônus para a União e para os Estados, embora, seja necessário destacar que o compromisso pleno da cidadania não estabelece apenas com o voto, mas com o exercício do voto consciente, participativo e o conhecimento dos direitos sociais, econômicos e ambientais.

Nesse contexto, este trabalho pretende analisar o resultado fiscal dos quatorze municípios que compõem a mesorregião Centro Oriental Paranaense, considerando os anos de 1995, 2000, 2005, 2010 e 2012, destacando a operacionalização da LRF nos últimos três períodos. A hipótese central repousa na premissa de que a LRF impôs aos gestores maior rigor na formatação do orçamento e no consequente gasto, com publicidade, limites e metas. Na organização do texto, as abordagens teóricas sobre o gasto público, com detalhamento da organização tributária das diferentes esferas de poder e a estrutura da LRF, permitiu o estabelecimento de um debate sobre a evolução do indicador nos municípios

2 O Estado e o gasto público

As premissas teóricas para a compreensão do Estado e de suas funções e limites têm nos argumentos de Hobbes, em que a desordem e a injustiça só poderiam ser superadas com uma estrutura política mínima da qual derivam todos os direitos da coletividade, de Locke, quando um contrato firmado entre os cidadãos permitiria a superação de conflitos, assegurando uma proteção contra violações e resultando em uma tolerância mútua, e de Jean-Jaques Rousseau, cuja alienação de direitos e liberdades em favor do Estado representaria a celebração de um contrato social, no qual cada indivíduo está obrigado a ser livre, contribuições importantes¹.

O gasto público, por sua vez, representa um conjunto de opções distribuídas entre as várias funções e atividades do Estado, em que invariavelmente os interesses políticos, muitas vezes espúrios, substituem o princípio da racionalidade econômica ou social, muito embora o controle do gasto ainda se constitua num grande desafio.

Por sua vez, na análise clássica do crescimento do gasto público, lei de Wagner repousa na premissa de que a expansão do gasto tem como consequência natural o progresso social, consubstanciado pelo aumento da população, pela urbanização e pelas mudanças tecnológicas.

Nesse sentido, Silva argumenta que:

Wagner constatou, através de comparações na história e no espaço, um desenvolvimento regular da atividade do Estado e da atividade pública exercida ao lado do Estado por diversas administrações autônomas nos povos civilizados em vias de progresso. Isto se manifesta do ponto de vista extensivo e intensivo: o Estado e os ditos corpos autônomos se encarregam cada vez mais de novas atividades e executam de maneira cada vez mais completa e perfeita aquilo que é o objeto de suas atividades antigas e novas².

Pormenorizando, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), citado por Giacomoni³, aponta três causas determinantes para a expansão dos gastos públicos:

“[...] 1. O crescimento das funções administrativas e de segurança; 2. As crescentes demandas, por maior bem-estar social, especialmente educação e saúde; 3. A maior intervenção direta e indireta do governo no processo produtivo.”

À medida que cresce o nível de renda, o setor público avança sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do Estado na economia se amplia com o próprio ritmo de desenvolvimento das atividades produtivas de um país.

No estudo de Peacock-Wiseman, citado por Riani⁴, que também analisou a evolução do gasto público, o fator determinante do aumento do gasto se relaciona com a possibilidade de ampliação das receitas públicas, estabelecendo dessa forma um atendimento *a posteriori* das demandas.

Na explicação de Rezende da Silva apud Giacomoni⁵, esse comportamento encontra um respaldo psicológico, pois:

Essa hipótese, vinculada a uma espécie de “teoria da oferta de bens públicos” [...]. A demanda de bens e serviços públicos por parte dos indivíduos é anulada pela não disposição dos mesmos indivíduos em contribuir, via sistema tributário, para o financiamento dos encargos decorrentes desses bens e serviços. Tal equilíbrio é encontrado em época de normalidade e de estabilidade econômica. Em situações de excepcional gravidade — guerras, por exemplo —, o

1 MATTIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 8.

2 SILVA, Valquíria. *A dinâmica de intervenção do Estado nas economias capitalistas desenvolvidas: as experiências do Reino Unido e da França*. 1998. 203f. Tese (Doutorado em Economia de Empresas) – FGV, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 1998. p. 41.

3 GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 1992. p. 21.

4 RIANI, Flávio. *Economia do setor público: uma abordagem introdutória*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2009. p. 60.

5 GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 1992. p. 22.

equilíbrio é rompido, pois os indivíduos, reconhecendo a importância da ação pública nesse momento, não opõem maior resistência ao aumento da carga tributária, ao cessar a anormalidade, continuam aceitando os novos níveis tributários.

Uma outra abordagem, a *Public Choice*, atribui a diferença de interesses entre o processo econômico e o processo político como o elemento responsável pela expansão dos gastos públicos, pois em uma economia de mercado haverá concentração de renda com preocupantes impactos sociais e econômicos para as classes menos favorecidas.

Em vista disso, o gestor escolhido pela população democraticamente terá condições de estabelecer políticas públicas que atendam as demandas dos marginalizados, promovendo melhor distribuição de renda e capitaneando o voto desses eleitores. Em um processo contínuo de escolhas, eleitores e políticos poderão conjugar intenções e ações na direção do *Welfare State*, com expansão dos gastos públicos.

Muito embora os pressupostos mais adequados as pretensões das sociedades organizadas se alicercem nas formulações de políticas públicas, as limitações técnicas constituem fortes argumentos para justificar o não atendimento das demandas, pois o resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos diferentes níveis de governos, expresso através do gasto público, será explicitado na prestação de serviços públicos e nos investimentos realizados.

3 Estrutura tributária do Brasil

A atuação do gestor público, cristalizada no orçamento, deve ser balizada por um processo de planejamento contínuo, atentando para os princípios de controle, transparência e responsabilidade, com manutenção da estabilidade econômica por meio da qualidade do gasto público.

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional:

[...] o orçamento de um ente público no Brasil, seja ele o governo federal, os estados ou os municípios, materializa-se por meio de uma lei ordinária de iniciativa do Poder Executivo, de validade anual, em que se estima a receita e se fixa a despesa da administração pública, e é elaborado em um exercício para execução no exercício seguinte, após aprovação do Poder Legislativo⁶.

Assim, as diferentes esferas de poder, a União, os Estados e os Municípios, passaram a ter competências tributárias específicas ou compartilhadas, a partir da Constituição Federal de 1988, para o atendimento das demandas sociais, econômicas e ambientais.

Na distribuição das competências tributárias, a União é responsável pela cobrança do imposto sobre a importação (II), do imposto sobre a exportação (IE), do imposto territorial rural (ITR), do imposto de renda (IR), do imposto sobre produtos industrializados (IPI), do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguros ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF) e do imposto sobre grandes fortunas (IGF).

De acordo com Riani⁷, a União deverá repassar do total arrecadado para os estados e municípios:

[...] 47% da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre os produtos industrializados da seguinte forma [...]: 22,5% serão destinados ao Fundo de Participação dos Municípios; 21,5% serão destinados ao Fundo de Participação dos Estados; e 3% serão aplicados em programas de financiamento no produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Por sua vez, os estados têm competência tributária para cobrar o imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS), sobre a transmissão causa *mortis* e doação (ITCMD) e sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA).

6 SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 20 fev. 2014. p. 220.

7 RIANI, Flávio. *Economia do setor público: uma abordagem introdutória*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2009. p. 207.

Especificamente, conforme relata Riani⁸, os estados e o distrito federal ainda têm direito a:

“[...] 100% do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos por eles, suas autarquias e fundações; 20% dos impostos criados na competência residual da União.”

Na esfera municipal a competência tributária engloba o imposto predial territorial urbano (IPTU), o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN) e o imposto sobre a transmissão *intervivos* (ITBI).

Recebem ainda, recursos de transferências assim configurados:

[...] 100% do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos por eles, suas autarquias e fundações; 50% do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativos aos imóveis neles situados; 50% do imposto sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seu território; 25% do imposto sobre a circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação; e 25% do repasse feitos aos estados sobre o IPI das exportações de produtos industrializados⁹.

A divisão financeira e fiscal estabelecida delegou a cada uma das esferas, atribuições importantes na estruturação do Estado, contudo nos municípios a organização social e urbana, muitas vezes, esbarra na pouca qualificação técnica ou na ingerência política, dificultando as ações.

3.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

No século XIII o parlamento inglês procurou limitar o gasto da monarquia motivado por pressões da sociedade organizada, que temia o aumento dos impostos para manter as regalias da corte. Posteriormente já no século XVIII, na França passou a existir um controle pleno do orçamento por parte do legislativo. No Brasil a Constituição Imperial de 1824 estabeleceu princípios fiscais na determinação e escrituração de receitas e despesas, listadas no orçamento público.

Wonnacott e Wonnacott relatam que:

[...] Durante o Império (1822-1889) e nos primeiros anos da República, o governo brasileiro restringiu suas despesas, gastando pouco além do necessário para manter as forças militares, construir obras públicas e pagar salários de juizes, legisladores e um grupo relativamente pequeno de oficiais¹⁰.

Mais recentemente, a Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, aprovou um conjunto de medidas objetivando equilibrar o orçamento público, com redistribuição financeira. As três esferas de poder passaram a ter prerrogativas de geração e captação de recursos monetários, bem como a sua alocação.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aprovada em 25 de maio de 2000, tornou-se um importantes instrumento de administração das despesas com pessoal e com a dívida pública, tendo como princípios centrais o planejamento, a transparência, o controle de resultados e a responsabilização.

O planejamento passou a ser exercido com a definição de metas, limites e condições para renúncia, geração de despesas, despesas com pessoal, despesas de seguridade, dívidas, operações de crédito, empréstimos por antecipação de receita orçamentária e concessão de garantias. A transparência se estabeleceu com a divulgação ampla dos planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e respectivos pareceres. O controle de resultados se concretizou com a formação de metas, qualidade dos serviços públicos, transparência e qualidade das informações e fiscalização efetiva e contínua dos Tribunais de Contas. A responsabilização se efetivou com a suspensão das transferências voluntárias, garantias e contratações de operações de crédito sempre que houver o descumprimento das regras¹¹.

8 RIANI, Flávio. *Economia do setor público: uma abordagem introdutória*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2009. p. 207.

9 RIANI, Flávio. *Economia do setor público: uma abordagem introdutória*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2009. p. 207.

10 WONNACOTT, P.; WONNACOTT, R. *Economia*. São Paulo: Makron Books, 1994. p. 95.

11 BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Brasília: *Diário Oficial da União*, 05 de maio de 2000. Seção 1, p. 82,

As bases conceituais da LRF foram ancoradas no Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, elaborado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), e nas legislações orçamentárias dos Estados Unidos, o *Budget Enforcement Act*, da União Europeia, o Tratado de *Maastricht*, e da Nova Zelândia, o *Fiscal Responsibility Act*, todos no início dos anos 1990¹².

No mesmo período, de acordo com Pereira (2009), citado por HANAOKA *et al*¹³, também passou a existir a determinação do Fundo Monetário Internacional e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) de ajuste das contas públicas, evitando a ocorrência de deficit orçamentários e estabelecendo o controle dos gastos públicos, dos países interessados em tomar empréstimos.

Diante disso, a Lei Complementar nº 101 estabeleceu que:

As restrições orçamentárias visam preservar a situação fiscal dos entes federativos, de acordo com seus balanços anuais, com o objetivo de garantir a saúde financeira de estados e municípios, a aplicação de recursos nas esferas adequadas e uma boa herança administrativa para os futuros gestores. Entre seus itens está previsto que a cada aumento de gasto precisa vir de uma fonte de financiamento correlata e os gestores precisam respeitar questões relativas ao fim de cada mandato, não excedendo o limite permitido e entregando contas saudáveis para seus sucessores¹⁴.

As despesas totais não poderiam superar as receitas totais no exercício fiscal, tendo sido estabelecidos dois indicadores na legislação: o limite de gasto com pessoal e o limite de estoque da dívida.

O limite máximo da União com gastos de pessoal foi fixado em 50%, divididos em 0,6% para o Ministério Público, 2,5% para o poder Legislativo, 6% para o poder Judiciário e 40,9% para poder Executivo. No caso dos Estados o limite máximo foi fixado em 60%, divididos em 2% para o Ministério Público, 3% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, 6% para o Judiciário e 49% para o Executivo. Nos municípios, o limite máximo também foi fixado em 60%, cabendo ao Legislativo e ao Tribunal de Contas 6% e ao Executivo 54%. Com relação ao endividamento, para a União o limite equivale a 3,5 a receita corrente líquida, para os estados o limite equivale a 2 vezes e para os municípios o limite equivale a 1,2 vezes¹⁵.

Na visão de Vignoli:

A partir da LRF, todos os governos são iguais perante a lei, estando sujeitos às mesmas normas, limites e condições, não podendo mais um financiar o outro, muito menos assumir suas dívidas, como era prática corrente no país. Cada governo estadual, cada prefeitura cuidará de suas contas, e só a população de cada cidade ou de cada estado será premiada ou punida pelos erros e acertos de seus governantes. Diferentemente do que ocorria anteriormente, quando o governo federal negociava a dívida de um desses governos “socializando a dívida” para os contribuintes de outras regiões¹⁶.

O não cumprimento da LRF pode ocasionar ainda, com base no princípio da legalidade, a cassação do mandato ou a reclusão do gestor público.

2000a. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/Visualiza/index.jsp?data=05/05/2000&jornal=1&pagina=82&totalArquivos=152>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

12 SANTOS FILHO, José Emílio dos. *A Lei de Responsabilidade Fiscal e as finanças públicas*: efeitos e consequências sobre os municípios de Alagoas. 2012. 154f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – UFA, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2012. p. 101.

13 HANAOKA, Cássia Harue Takii et al. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as prestações de contas de Prefeituras do Vale do Ribeira. *GETEC*, v.1, n.2, p.1-21/2012. p. 5.

14 BRASIL. *Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000*. Brasília: Presidência da República, 2000b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/civil03/leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

15 SENADO FEDERAL. *Resolução nº 40 de 2001*. Brasília: Senado Federal, 2001. Disponível em <<http://legis.senado.leg.br/legislacao>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

16 VIGNOLI, Francisco Humberto. Legislação e execução orçamentária. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. *Economia do setor público*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 374.

4 Metodologia

A caracterização da investigação contempla os quatorze municípios da mesorregião Centro Oriental Paranaense, localizada no segundo planalto, com uma área de 21.782,5 km², equivalente a 10,91% do território paranaense, distribuídos em três microrregiões: microrregião de Jaguariaíva, formada pelos municípios de Arapoti, Jaguariaíva, Pirai do Sul e Sengés; microrregião de Ponta Grossa, composta pelos municípios de Carambeí, Castro, Palmeira e Ponta Grossa; e microrregião de Telêmaco Borba, com os municípios de Imbaú, Ortigueira, Reserva, Telêmaco Borba, Tibagi e Ventania¹⁷.

Em termos financeiros, a mesorregião Centro Oriental Paranaense participou em média com 5,23% das receitas totais do estado do Paraná, com destaques para quatro municípios: Ponta Grossa, com participação média de 40,46% nas receitas da mesorregião, Telêmaco Borba e Castro, com médias de 10,83%, e Jaguariaíva, com média de 5,42%.

A pesquisa, de cunho exploratório, utilizou a técnica de estudos de painel com a seleção, na qual foram apurados os anos de 1995, 2000, 2005, 2010 e 2012. No primeiro período, tem destaque as ações do Conselho Monetário Nacional (CMN) na estruturação do arcabouço legal para a reorganização das dívidas de estados e do Distrito Federal, objetivando o equilíbrio orçamentário; no segundo período a aprovação da LRF, estabeleceu a busca pelo equilíbrio e transparência fiscal, com responsabilização dos gestores; no terceiro período o forte crescimento do produto nacional e o vigoroso aumento das transferências constitucionais, desenharam uma nova realidade financeira para os municípios; no quarto período os reflexos da crise econômica internacional e a do aumento nominal das transferências constitucionais; e no quinto ano a existência de um cenário macroeconômico delineado por incertezas, inflação em alta e as isenções e/ou reduções do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), em conjunto com as eleições municipais, resultaram em restrições financeiras.

A existência de superavit ou de deficit nas contas públicas leva a uma compreensão, no geral, de sobra ou falta de recursos financeiros. Entretanto, cabe estabelecer uma distinção básica entre os conceitos de superavit primário (S_{prim}), quando a receita pública corrente (T) é suficiente para cobrir o gasto público corrente (G), de superavit operacional (S_{oper}), quando a receita pública corrente (T) é suficiente para cobrir o gasto público corrente (G), acrescido do pagamento de juros reais da dívida pública (J_{reais}), e de superavit nominal (S_{nom}), quando a receita pública corrente (T) é suficiente para cobrir o gasto público corrente (G), acrescidos do pagamento de juros reais da dívida pública (J_{reais}), mais a correção monetária (C_{monet}) e cambial da dívida (C_{camb}).

Em função da estrutura financeira dos municípios, somadas as dificuldades técnicas para a tomada de recursos de terceiros, a variável selecionada foi o resultado fiscal, expressa pela equação: $S_{prim} = T - G$.

A coleta de dados secundários teve como fontes a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES). As variáveis analisadas foram as receitas totais (R_{totais}), compostas pelas receitas de arrecadação próprias (R_{prop}) e as receitas de transferências (R_{trans}), as despesas totais (D_{totais}), compostas pelas despesas correntes (D_{corr}) e pelas despesas de capital (D_{cap}), e o saldo primário ou fiscal, superavit ou deficit, expressos em unidades de reais. Nos gráficos a variação relativa permitiu a exposição das situações de superavit fiscal ou de deficit fiscal.

5 Resultados

No ano de 1995, havia fortes expectativas no país quanto ao sucesso das medidas de estabilização econômica implementadas através do Plano Real. Na esfera privada, os setores produtivos procuraram reestruturar seus ganhos financeiros, pois o ganho não operacional que cobria a ineficiência de algumas

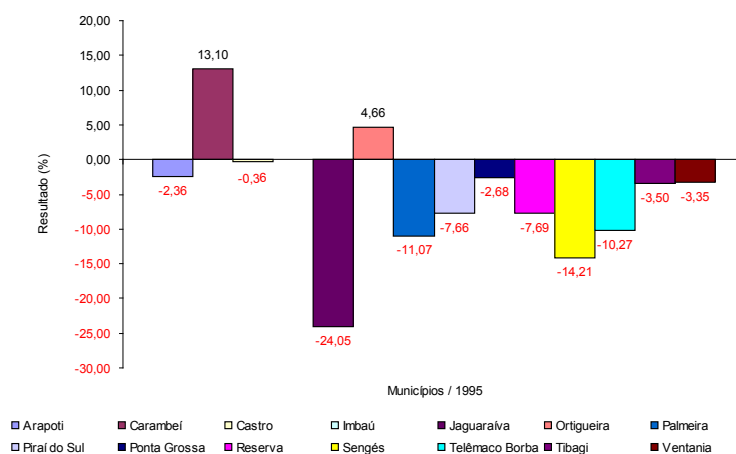
17 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Divisão regional*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm?c=1>. Acesso em: 10 fev. 2014.

empresas, já não parecia tão atrativo diante da redução da taxa de juros¹⁸. Na esfera pública, a incerteza quanto a manutenção das receitas tributárias, indexadas para reduzir a defasagem entre o fato gerador e a efetiva arrecadação, encontrou na desindexação, estabelecida no plano, uma fonte de incertezas.

Na mesorregião, o ano de 1995 ficou marcado pela existência de deficit fiscal quase generalizado nos municípios. As receitas totais de mais de R\$ 122,8 milhões, não foram suficientes e no consolidado o deficit atingiu R\$ 6,8 milhões. Isoladamente, as quatro grandes economias locais, Ponta Grossa, Telêmaco Borba, Castro e Jaguariaíva, responderam por 73,34% desse resultado. Apenas dois municípios apresentaram superavit, Carambeí, a sexta economia da região com 13,10%, e Ortigueira, a décima economia da região com 4,66% (gráfico 1).

Naquele ano, as receitas oriundas de transferências constitucionais, originadas por repasses da União e do estado do Paraná, representaram 69,93% da receita disponível na mesorregião. O município com menor dependência financeira foi Ponta Grossa, com receita própria de 39,81%, e o de maior dependência foi Reserva, com 92,25% dos recursos vinculados as transferências constitucionais. Na divisão dos montantes, a União respondeu por 33,32% e o estado por 35,67% do total repassado.

Gráfico 1 – Resultado fiscal dos municípios da mesorregião Centro Oriental Paranaense - 1995.



Fonte: STN (2014).

Sob o prenúncio da aprovação da LRF, no ano de 2000 seis municípios apresentaram deficit e oito superavit. O resultado agregado apontou para uma receita total de R\$ 254,4 milhões, com a manutenção da situação de deficit superior aos R\$ 9,6 milhões. Ponta Grossa, a maior economia da região, com receita total próxima dos R\$ 100,0 milhões, apresentou deficit fiscal de R\$ 11,2 milhões.

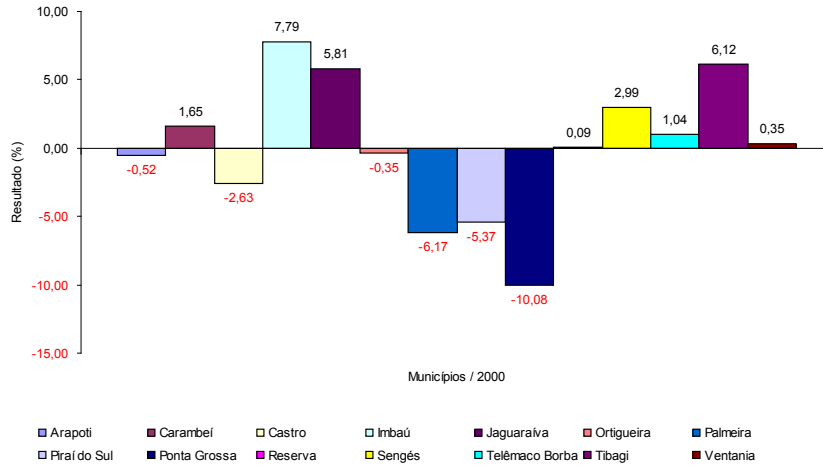
No outro extremo, o recém-criado município de Imbaú, o de menor disponibilidade financeira na mesorregião, exibiu o melhor resultado fiscal com 7,79%, seguido de Tibagi com 6,12%, de Jaguariaíva com 5,81% e de Telêmaco Borba com 1,04%. Dois grandes municípios em termos de arrecadação, Jaguariaíva com receita total superior aos R\$ 12,4 milhões, e Telêmaco Borba com receita total de R\$ 30,4 milhões, reverteram a situação observada anteriormente e passaram para a condição de superavit (gráfico 2).

Com relação às transferências constitucionais, a participação relativa aumentou para 83,21%, o equivalente mais de R\$ 211,7 milhões. O município com a menor dependência foi Telêmaco Borba, com receita própria equivalente a 37,23% da receita total, e o de maior dependência foi Ventania, com receita

18 Taxa Selic média: jun/1994 = 50,62%; jul/1994 = 6,87%; ago/1994 = 3,83%. BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). *Taxas de juros de operações de crédito*. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/sfn/infopban/txcred/txjuros/Paginas/default.aspx>> Acesso em: 10 fev. 2014.

própria de apenas 7,54%. Na divisão financeira, a União respondeu por 40,78% do repasse e o estado por 40,52%.

Gráfico 2 – Resultado fiscal dos municípios da mesorregião Centro Oriental Paranaense - 2000.

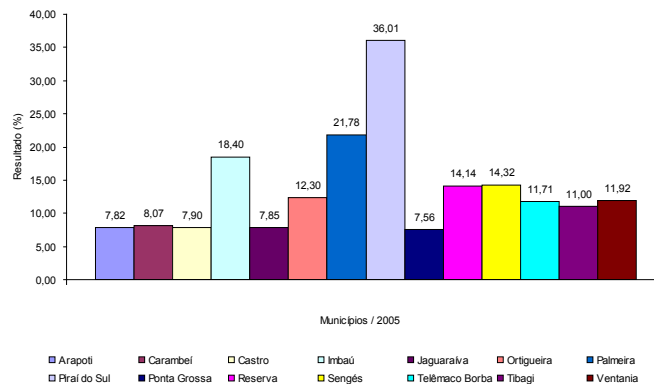


Fonte: STN (2014).

O volume financeiro disponível na mesorregião em 2005 atingiu cifra de R\$ 540,3 milhões. Em relação ao período anterior, esse valor representou um acréscimo médio de 16,26% ao ano, contra uma variação média do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de 10,82% ao ano¹⁹. As circunstâncias ajudaram na formação de um superavit fiscal generalizado, com valor superior aos R\$ 50,1 milhões. Cabe ressaltar, que 88,69% dos recursos financeiros disponíveis tiveram origem nas transferências constitucionais, ou seja, o correspondente a R\$ 484,6 milhões. O município com a maior receita própria foi Ponta Grossa com 29,63% e Ventania o de menor receita própria com 0,97%. Entre as esferas de poder, a União respondeu por 36,33% do repasse e o Estado por 36,69%.

As quatro maiores economias, Ponta Grossa, Telêmaco Borba, Castro e Jaguaraíva, responderam por 65,07% do superavit, sendo que o maior saldo aconteceu em Ponta Grossa com R\$ 15,1 milhões. Em termos relativos, as diferenças positivas mais expressivas aconteceram nos municípios de Piraí do Sul, a décima economia da região com receitas totais de R\$ 19,5 milhões e superavit de 36,01%, Palmeira, a quinta economia com receitas totais de R\$ 27,7 milhões e superavit de 21,78%, e Imbaú, a economia com menor volume financeiro e receitas totais de R\$ 6,5 milhões e superavit de 18,40%. (gráfico 3).

Gráfico 3 – Resultado fiscal dos municípios da mesorregião Centro Oriental Paranaense - 2005.



Fonte: STN (2014).

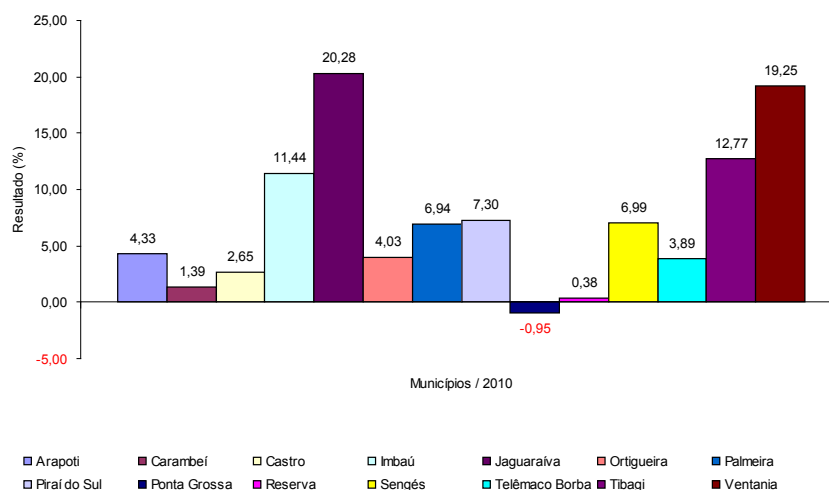
19 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Divisão regional*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm?c=1>. Acesso em: 10 fev. 2014.

Sob o impacto da crise internacional, o governo federal implementou um conjunto de medidas fiscais com vistas a dar maior competitividade ao produto brasileiro e assegurar o crescimento econômico do país. Nesse bojo, a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) garantiu maior dinamismo interno à economia, mas, em contrapartida, impactou negativamente as receitas dos municípios brasileiros sob dois prismas: diminuição do volume financeiro das exportações totais, nas quais incide o IPI, e redução do IPI sobre a comercialização de automóveis, geladeiras, fogões, máquinas de lavar roupas, etc.

Em 2010 a receita total agregada atingiu R\$ 914,0 milhões e contribuiu na formação do superavit de R\$ 31,3 milhões. Os municípios de Jaguariáiva, com receita total de R\$ 51,9 milhões e superavit de 20,28%, Telêmaco Borba, com receita de R\$ 94,2 milhões e superavit de 3,89%, e Castro, com receita de R\$ 88,0 milhões e superavit de 2,65%, responderam por quase a metade do superavit total. O único município com resultado negativo foi Ponta Grossa, cuja receita de R\$ 355,1 milhões não foi suficiente para cobrir as despesas, gerando um deficit fiscal de 0,95% (gráfico 4).

Com relação as transferências constitucionais, a magnitude atingiu 87,25%, tendo sido a União responsável pelo aporte de R\$ 309,1 milhões e o estado por R\$ 270,4 milhões. Ponta Grossa foi o município com a maior receita própria, de 32,53%, e Pirai do Sul com a menor receita própria, de 0,89%.

Gráfico 4 – Resultado fiscal dos municípios da mesorregião Centro Oriental Paranaense - 2010.



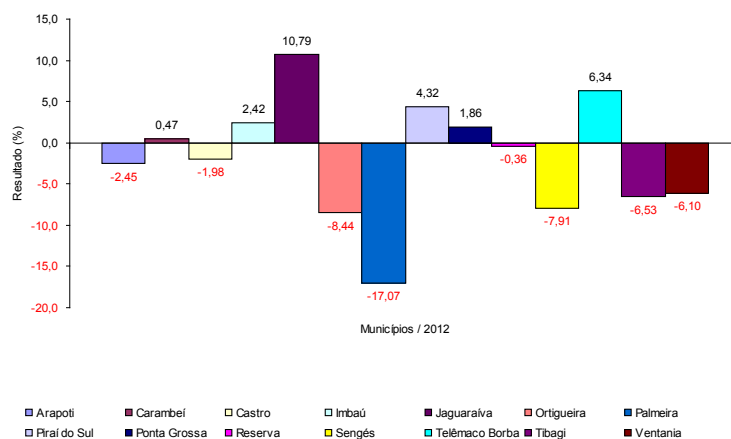
Fonte: STN (2014).

O cenário macroeconômico de ano de 2012 foi delineado por um conjunto de incertezas. O crescimento da inflação e a manutenção das reduções do IPI se somaram às eleições municipais e a pouca flexibilidade na contenção das despesas, principalmente as despesas correntes, impactando negativamente os tesouros municipais.

O volume financeiro disponível na mesorregião atingiu a cifra de R\$ 1,2 bilhão, dos quais R\$ 402,1 relativos as transferências constitucionais da União e R\$ 354,4 milhões do estado. Novamente, o município com maior receita própria foi Ponta Grossa, com 38,65%, e o de menor receita própria foi Sengés, com apenas 0,13%.

Seis municípios apresentaram superavit e oito deficit fiscal, tendo sido o resultado consolidado negativo em R\$ 62 mil. Os maiores superavit relativos aconteceram em Jaguariáiva com 10,79%, Telêmaco Borba com 6,34% e Pirai do Sul com 4,32%. Em termos absolutos, o superavit de Ponta Grossa atingiu R\$ 9,1 milhões, num contexto de receitas de quase R\$ 500,0 milhões. De outra forma, os maiores deficit relativos aconteceram em Palmeira com 17,07%, Ortigueira com 8,44% e Sengés com 7,91% (gráfico 5).

Gráfico 5 – Resultado fiscal dos municípios da mesorregião Centro Oriental Paranaense – 2012.



Fonte: STN (2014).

As situações de superavit dos municípios de Jaguariaíva e de Telêmaco Borba, com grandes parques florestais, podem ter sido impulsionadas pelo aumento no volume das exportações e pelas vendas internas de papel e celulose e de madeira e derivados.

Em todo o período de análise, as receitas totais dos municípios da mesorregião aumentaram mais que a inflação oficial, de 126,56% (IBGE, 2014), configurando ganhos reais. As maiores correções aconteceram nas receitas totais de Reserva, a nona economia da mesorregião com ajuste de 1.479%, e de Jaguariaíva, a segunda economia com 1.062,48%. As menores correções aconteceram em Castro, a terceira economia com ajuste de 553,82%, e em Sengés, a décima segunda economia com 704,59%.

6 Considerações Finais

Na segunda metade do século XX, a despesa pública aumentou de forma expressiva em todo o mundo. Em muitos casos a explicação está no atendimento das demandas primárias das sociedades, mas em outros está na má gestão do dinheiro. Em contrapartida, para acompanhar esse quadro, muitos governos lançaram mão da criação e/ou aumento das alíquotas de tributação, gerando um equilíbrio fiscal num patamar mais elevado, penalizando os contribuintes.

No Brasil, as repetidas tentativas de reduzir a inflação esbarraram na existência de deficit público nas três esferas de poder. Durante a década de 1990, um conjunto de medidas do governo central não apenas reafirmou a necessidade de equilíbrio fiscal, mas, sobretudo, estabeleceu limites para o gasto público e penalidades aos gestores públicos. Tais ações culminaram com a aprovação da LRF, importante medida no redesenho das contas públicas.

Os contribuintes têm na figura do prefeito uma autoridade mais próxima para o atendimento de suas necessidades e no caso de cidades pequenas, para não criarem animosidades com os munícipes ou mesmo pelo baixo valor agregado das atividades econômicas desenvolvidas em seus municípios, os gestores públicos formatam uma estrutura pública sustentada pelas transferências constitucionais. O risco financeiro se acentua, pois à medida que há uma redução de um imposto importante, como no caso do IPI, mesmo com crescimento do produto nacional, os municípios poderão ter comprometido o desenvolvimento de suas políticas públicas, num contexto em que são detentores da responsabilidade direta de executar programas e prestar serviços públicos, muitos deles estabelecidos através de convênios com os governos federal e estadual, vinculados a verbas “carimbadas” para áreas como tais como a saúde e a educação.

A mesorregião Centro Oriental Paranaense agrega um conjunto de municípios com grandes variedades de atividades econômicas e magnitudes de receitas e despesas. Por um lado, os municípios de

Ponta Grossa, Telêmaco Borba e Jaguariaíva com participações das transferências constitucionais não superiores aos 70% das receitas totais e, de outro lado, os municípios de Carambeí, Piraí do Sul, Ventania, Sengés e Arapoti com participações relativas próximas dos 95%.

Os resultados fiscais se mostraram compatíveis com os fatos históricos econômicos vivenciados nos períodos analisados. Em 1995, sem um controle muito efetivo das contas públicas, a existência de deficit fiscal generalizado, superior aos R\$ 6,8 milhões no agregado. No ano de 2000, momento em que a LRF começou a ser operacionalizada, a maioria dos municípios apresentou superavit fiscal, embora o município mais importante economicamente, Ponta Grossa, tenha apresentado um considerável deficit de R\$ 9,6 milhões, que contribuiu para o resultado ruim da mesorregião. Em 2005, o forte incremento nas transferências constitucionais impactou positivamente as finanças locais, com a presença de superavit fiscal generalizado. No agregado a mesorregião gerou um saldo de mais de R\$ 50,1 milhões, tendo como destaque positivo o município de Ponta Grossa com um excedente de R\$ 15,1 milhões. Já em 2010, a crise econômica internacional reduziu o volume das exportações brasileiras e o governo federal, para dar mais competitividade ao produto nacional “via preço” reduziu o IPI, afetando as transferências constitucionais. Mesmo assim, o resultado agregado apontou para mais de R\$ 30,5 milhões de superavit fiscal, com destaque positivo para o município de Jaguariaíva, cujo superavit atingiu 20,28%, e destaque negativo para o município de Ponta Grossa, o único com deficit fiscal, de 0,95%. Com perspectivas macroeconômicas ruins, em função da fraca recuperação dos maiores mercados internacionais, o ano de 2012 agregou a incerteza às eleições municipais. Como resultados, a maioria dos municípios apresentou deficit, embora no consolidado tenha existido um pequeno saldo negativo de R\$ 62 mil.

O impacto das transferências constitucionais nas contas públicas foi muito expressivo. No início do período representaram 69,93% e no final chegaram a 88,11% das receitas totais. Cabe ressaltar que as correções nos valores foram superiores a inflação acumulada e que nos grandes municípios a dependência foi menor em função do esforço de arrecadação.

Em um cenário de aumento consistente das receitas totais, o comportamento esperado dos gestores encontra explicação nas formulações teóricas, nas quais o crescimento das funções administrativas e as crescentes demandas por bem-estar são fatores determinantes para a expansão do gasto público.

O equilíbrio fiscal favorece a estabilidade macroeconômica e objetivo maior da União, dos Estados e dos Municípios deve ser a busca pelo deficit nominal zero, ou seja, o setor público deve ser capaz de arrecadar e pagar todas as contas sob pena de comprometer o desenvolvimento de políticas públicas necessárias para arrefecer os desequilíbrios de uma economia de mercado. A vigência da LRF e o aumento das receitas influenciaram nos resultados fiscais, embora não seja possível afirmar, em função da rigidez das despesas correntes, que em longo prazo haverá o mesmo comportamento por parte dos gestores públicos, pois na maioria dos casos, conforme relataram Peacock-Wiseman, o fator determinante do aumento do gasto está relacionado a possibilidade de ampliação das receitas públicas, muito mais baseado em tendências históricas do que na análise dos fundamentos da economia.

Referências

- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). *Taxas de juros de operações de crédito*. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/sfn/infopban/txcred/txjuros/Paginas/default.aspx>> Acesso em: 10 fev. 2014.
- BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Brasília: *Diário Oficial da União*, 05 de maio de 2000. Seção 1, p. 82, 2000a. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/Visualiza/index.jsp?data=05/05/2000&jornal=1&pagina=82&totalArquivos=152>>. Acesso em: 20 fev. 2014.
- BRASIL. *Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000*. Brasília: Presidência da República, 2000b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/civil03/leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2014.
- FREUDN, John E.; SIMON, Gary A. *Estatística aplicada*. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 1992.
- HANAOKA, Cássia Harue Takii et al. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as prestações de contas de Prefeituras do Vale do Ribeira. *GETEC*, v.1, n.2, p.1-21, 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Divisão regional*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm?c=1>. Acesso em: 10 fev. 2014.
- INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br>> Acesso em: 20 fev. 2014.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- RIANI, Flávio. *Economia do setor público: uma abordagem introdutória*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2009.
- SANTOS FILHO, José Emílio dos. *A lei de responsabilidade fiscal e as finanças públicas: efeitos e consequências sobre os municípios de Alagoas*. 2012. 154f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – UFA, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2012.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br>> Acesso em: 20 fev. 2014.
- SENADO FEDERAL. *Resolução n. 40 de 2001*. Brasília: Senado Federal, 2001. Disponível em <<http://legis.senado.leg.br/legislacao>>. Acesso em: 20 fev. 2014.
- SILVA, Valquíria. *A dinâmica de intervenção do Estado nas economias capitalistas desenvolvidas: as experiências do Reino Unido e da França*. 1998. 203f. Tese (Doutorado em Economia de Empresas) – FGV, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 1998.
- SOUZA, Jobson Monteiro de. *Economia brasileira*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.
- VIGNOLI, Francisco Humberto. Legislação e execução orçamentária. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. *Economia do setor público*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- WONNACOTT, P.; WONNACOTT, R. *Economia*. São Paulo: Makron Books, 1994.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br

Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.