





## A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Finanças Municipais

**FRANÇOIS E. J. DE BREMAEKER**  
ECONOMISTA E GEÓGRAFO DO IBAM  
COORDENADOR DE ARTICULAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL  
bremaeker@ibam.org.br

### Introdução

Importantes transformações no cenário político-administrativo do País foram introduzidas com a Constituição promulgada em outubro de 1988. Os efeitos práticos, que se fizeram sentir a partir do ano seguinte, mostraram que os Governos Municipais tiveram reforçada a sua autonomia, passando a assumir um papel de maior importância na prestação de serviços de interesse local, como também de serviços sociais de âmbito regional, para aqueles de maior porte demográfico.

É inegável que o texto constitucional aprovado fortaleceu financeiramente os Municípios, o que se deu muito mais pelo aumento da sua participação nas transferências constitucionais, do que pela ampliação da sua capacidade tributária. De fato, a Constituição inovou muito pouco em relação à competência tributária municipal, mantendo basicamente os mesmos impostos destinados pelas Constituições anteriores. Os Municípios têm à sua disposição tributos que se aplicam sobre atividades eminentemente urbanas: o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Entretanto, a grande maioria dos Municípios do País é de base econômica rural.



Quanto às transferências constitucionais os ganhos dos Municípios se deram em duas frentes: através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é a principal transferência da União para os Municípios; e através do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que é a principal transferência dos Estados para os Municípios.

Quanto ao FPM, sua participação cresceu de 17% para 20% a partir de outubro de 1988, com adicionais de 0,5% ao ano desde 1989 até alcançar os atuais 22,5% em 1993; enquanto que, em relação ao ICMS, este não só evoluiu de 20% do antigo ICM para 25% do novo ICMS, que teve sua base de incidência ampliada, com a incorporação da tributação sobre a energia elétrica, os combustíveis e os minerais, que antes eram de competência da União.

Obviamente que o ganho financeiro em favor dos Municípios provocou uma redução dos recursos à disposição da União e dos Estados. Isto fez com que estas esferas de Governo reagissem no sentido de procurar encontrar uma solução para a nova situação em que se encontravam.

Os Estados, pura e simplesmente, foram transferindo parte das suas responsabilidades para os Municípios, sem a correspondente transferência de recursos, enquanto a União, além de adotar este mesmo procedimento, ainda criou uma série de mecanismos financeiros que viriam a retirar recursos dos Estados e Municípios, criando novas contribuições e aumentando as alíquotas daquelas já instituídas, sem repartir os recursos com os Estados e Municípios.

Com isto, reduziu-se ao longo do tempo a participação relativa dos Municípios frente às receitas tributárias e às transferências constitucionais, a tal ponto que, entre 1998 e 2002, a massa de recursos disponíveis para os Municípios, reduziu-se em 1 ponto percentual, caindo de 15,8% em 1998 para 14,8% em 2002. Em 1992 esta participação era de 18,5%.

**TABELA 1**  
**EVOLUÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA DISPONÍVEL**  
**PARA AS ESFERAS DE GOVERNO,**  
**NO PERÍODO ENTRE 1998 E 2002.**

(Em R\$ milhões correntes)



ANOS	TOTAL	UNIÃO		ESTADOS		MUNICÍPIOS	
		Disponível	%	Disponível	%	Disponível	%
1998	271.856	160.880	59,2	67.983	25,0	42.993	15,8
1999	309.420	185.682	60,0	76.314	24,7	47.424	15,3
2000	357.646	213.635	59,7	90.396	25,3	53.615	15,0
2001	406.118	241.439	59,5	103.949	25,6	60.730	14,9
2002	473.844	286.175	60,4	117.290	24,8	70.380	14,8

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. Coordenadoria Geral de Política Tributária. Coordenadoria de Estudos Econômicos. Divisão de Estudos Tributários. Carga tributária no Brasil – 2002. Brasília, 2003. 19p. (Estudos tributários, 11).

### **O resultado fiscal dos municípios**

A redução na participação relativa dos recursos disponíveis aliada à pressão exercida sobre as finanças municipais para a manutenção das ações e serviços de competência dos Estados e da União têm contribuído para o elevado número de Municípios que apresentam resultado fiscal negativo.

Isto acontece porque quando a população reclama pelo não atendimento das suas necessidades, a instância de Governo procurada é a municipal, por estar mais próxima do cidadão, que vê o Prefeito como o responsável direto pelo bom andamento de todos os serviços públicos de que usufrui e



mesmo daqueles que poderia vir a usufruir. O cidadão não faz distinção de qual esfera de Governo é a competência da prestação do serviço. O que o cidadão quer é ter o serviço a sua disposição.

Levantamentos realizados pelo Banco de Dados Municipais do IBAM mostram que a manutenção dos serviços de competência de outras esferas de Governo tem contribuído decisivamente para a formação de déficits fiscais.

O custo para os Municípios representado pela manutenção dos serviços de competência das demais esferas de Governo era de pelo menos R\$ 3,1 bilhões em 1998, chegando a pelo menos R\$ 3,8 bilhões em 2000, atingindo a R\$ 4,2 bilhões em 2001 e alcançando a R\$ 5,0 bilhões em 2002.

A confirmação desta afirmativa é dada pelo resultado de pesquisa de opinião realizada há dois anos pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE), quando ficou constatado que 61% dos entrevistados apontavam o Município como a esfera de Governo mais importante no dia-a-dia de cada um. Mais significativo ainda é o fato de que entre as pessoas de maior nível de instrução, este percentual subia para 71% (Giglio, 1997).

Um aspecto importante a observar é o fato de que a absorção dos encargos das demais esferas de Governo ocorre com maior intensidade relativa nos Municípios de menor porte demográfico, o que torna este processo extremamente perverso. Na prática, se o Município não assumir a execução destes serviços, dificilmente, senão jamais, a comunidade terá acesso aos mesmos, pois as demais esferas de Governo alegam que seria por demais oneroso mantê-los.

**TABELA 2**

**GASTOS EFETUADOS PELOS GOVERNOS MUNICI-  
PAIS COM SERVIÇOS DE COMPETÊNCIA EXCLUSI-  
VA DA UNIÃO E DOS ESTADOS, SEGUNDO OS  
GRUPOS DE HABITANTES (\*).**

**BRASIL - 2002**

Grupos de Habitantes (por mil)	Número de Municípios	Gastos com serviços da União e dos Estados		
		% sobre a receita total	Média municipal (em R\$)	Total dos Municípios (em R\$)
BRASIL	5.560	4,50	900.042	5.004.231.758
até 10	2.686	10,85	447.857	1.202.943.069
10 l-- 20	1.384	7,13	568.778	787.189.225
20 l-- 50	965	5,62	883.694	852.764.632
50 l-- 100	300	4,55	1.740.441	522.132.242
100 l-- 200	119	4,02	3.769.428	448.561.909
200 l-- 500	75	3,35	6.339.055	475.429.110
500 l-- 1000	19	3,12	14.261.054	270.960.033
1000 e mais	12	1,62	37.020.961	444.251.538

FONTES: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. – 2002.

IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO) – levantamento dos gastos municipais.

(\*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.130 Municípios para um universo de 5.560 Municípios.

Observação: não foram levados em consideração os dados de Brasília (DF).

## O desempenho fiscal dos municípios

O resultado fiscal dos Municípios, mesmo antes da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, já vinha apresentando resultados auspiciosos, entretanto, esta tendência reverteu-se em 2002.

Em 1995, o primeiro ano pleno após a implantação do Plano Real, 82,2% dos Municípios encontrava-se em déficit fiscal. Certamente esta situação se devia ao fato deles ainda se encontrarem influenciados pelo descontrole financeiro provocado pela elevada inflação que existia nos anos anteriores, época em que o orçamento municipal podia ser considerado uma verdadeira peça de ficção.

A situação melhorou significativamente em 1998, depois de passados quatro anos sob um ambiente de inflação em níveis civilizados. Neste ano pouco mais da metade dos Municípios (55,5% do total) apresentavam déficit fiscal.

Os resultados encontrados para o ano de 2000, já sob o império da Lei de Responsabilidade Fiscal, são bastante promissores. Neste ano apenas quatro em cada 10 Municípios ainda se encontravam em situação de déficit fiscal (41,5%). Em 2001 continuava se mantendo esta mesma tendência, quando se reduzia a 31,5% a participação de Municípios que apresentavam déficit fiscal.

Em 2002 ocorreu uma significativa reversão da tendência verificada nos anos anteriores, quando 44,0% dos Municípios se apresentaram em situação de déficit fiscal, ou seja, um percentual mais elevado do que o ocorrido no ano de 2000.

**TABELA 3**  
**DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS QUE**  
**APRESENTAM DÉFICIT FISCAL, SEGUNDO OS**  
**GRUPOS DE HABITANTES, EM 2000, 2001 E 2002.**



GRUPOS DE HABITANTES	MUNICÍPIOS COM DÉFICIT FISCAL					
	2000 (*)		2001 (**)		2002 (***)	
	Número	%	Número	%	Número	%
(por mil)						
TOTAL	2.287	41,5	1.750	31,5	2.423	44,0
até 2	40	38,2	31	25,8	52	43,7
2  – 5	473	38,6	327	26,1	476	37,9
5  – 10	609	46,4	413	31,5	600	45,8
10  – 20	568	41,2	504	36,4	630	45,5
20  – 50	406	42,4	317	32,9	441	45,7
50  – 100	117	38,7	96	31,9	127	42,3
100  – 200	43	37,0	34	28,8	44	37,0
200  – 500	23	30,4	18	23,7	34	45,3
500  – 1000	3	17,6	7	38,9	13	68,4
1000 e mais	5	41,7	3	25,0	6	50,0

FONTES: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2000, 2001 e 2002. TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO).

(\*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.192 Municípios para um universo de 5.506 Municípios.

(\*\*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.884 Municípios para um universo de 5.506 Municípios.

(\*\*\*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.130 Municípios para um universo de 5.560 Municípios.



Dados referentes às despesas realizadas pelos Municípios com os serviços de competência exclusiva dos demais entes da Federação mostram que caso houvesse a compensação dos recursos, apenas 9,2% dos Municípios brasileiros continuariam em situação de déficit fiscal. A maior parte dos Municípios nesta situação seriam aqueles de maior porte demográfico.

### **A situação financeira dos municípios em 2002**

No ano de 2002 a receita total dos Municípios brasileiros, em média, é constituída por 68,4% de transferências, por 17,1% de receitas tributárias e por 14,5% de outras receitas.

Estes números mostram que existe uma forte dependência dos Municípios em relação às transferências de recursos provenientes das outras esferas de Governo, fazendo com que o desempenho das finanças municipais esteja atrelado ao desempenho delas.



**TABELA 4**  
**DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS**  
**MÉDIAS SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES NO**  
**ANO DE 2002(\*)**

BRASIL E GRANDES REGIÕES	RECEITA ORÇAMENTÁRIA (R\$)	RECEITA TRIBUTÁRIA (R\$)	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIA (R\$)	OUTRAS RECEITAS (R\$)
BRASIL	19.826.496	3.386.635	13.570.429	2.869.432
Norte	14.869.657	1.280.893	12.572.913	1.015.851
Nordeste	13.005.978	1.087.067	10.686.703	1.232.208
Sudeste	33.287.526	7.746.092	19.946.314	5.595.120
Sul	15.259.290	2.214.786	10.166.254	2.878.250
Centro-oeste	14.253.763	1.629.188	11.466.764	1.157.811

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2002. TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO)

(\*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.130 Municípios.

A distribuição dos Municípios segundo os grupos de habitantes expõe as grandes diferenças encontradas entre estas unidades. Em linhas gerais o que se constata é que os Municípios até 50 mil habitantes apresentam resultados médios abaixo da média nacional, em todos os grandes itens de receitas.



**TABELA 5****DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS MÉDIAS MUNICIPAIS SEGUNDO OS GRUPOS DE HABITANTES NO ANO DE 2002 (\*)**

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	RECEITA ORÇAMENTÁRIA (R\$)	RECEITA TRIBUTÁRIA (R\$)	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIA (R\$)	OUTRAS RECEITAS (R\$)
TOTAL	19.826.496	3.386.635	13.570.429	2.869.432
até 2	2.754.613	66.665	2.564.648	123.300
2  - 5	3.460.895	89.238	3.178.682	192.975
5  - 10	4.891.188	201.403	4.397.702	292.083
10  - 20	7.977.253	361.224	7.125.166	490.863
20  - 50	15.724.091	1.119.360	13.142.487	1.462.244
50  - 100	38.251.448	4.545.375	29.150.788	4.555.285
100  - 200	93.766.857	13.547.653	62.959.295	17.259.909
200  - 500	189.225.513	40.378.292	115.048.275	33.798.946
500  - 1000	457.085.082	92.426.302	275.084.289	89.574.491
1000 e mais	2.285.316.584	751.288.137	1.062.686.237	471.342.210

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2002. TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO).

(\*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.130 Municípios.

Com o advento do Plano Real, surgido após uma sucessão de planos econômicos que não obtiveram o sucesso esperado, foi conseguido o controle da inflação, que passou a



apresentar índices anuais considerados civilizados. Com o passar dos anos ficou flagrante a herança de descontrole das finanças públicas no âmbito das três esferas de Governo. As dificuldades financeiras herdadas do passado faziam com que esta prática, antes usual, de deixar para o exercício seguinte a quitação de parte das despesas efetuadas no exercício anterior continuasse prevalecendo.

Esses fatos levaram à introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal, que objetiva corrigir os problemas advindos do déficit público crônico, estabelecendo regras que levam a um maior controle sobre a gestão de suas finanças.

Entretanto, era uma ilusão pensar que os Municípios, principalmente, iam se ajustar da noite para o dia. A previsão era de que deveria ter havido um período de adaptação de pelo menos três anos, para minimizar os traumas sobre as finanças municipais, além de se estabelecer um processo de compensação das despesas que os Municípios efetuavam com a prestação de serviços de exclusiva responsabilidade das demais esferas de Governo.

Muito embora os ingredientes contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal sejam no sentido de que venha a ser adotado um processo de planejamento, com transparência na elaboração e divulgação dos documentos orçamentários e contábeis, dando amplo acesso à sociedade das informações sobre as contas públicas, além da introdução de medidas corretivas e punitivas de eventuais desvios, ao contrário do esperado, o artigo 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal abriu as portas para que a União e os Estados se eximissem de suas responsabilidades e continuassem repassando uma série de encargos para os Municípios.

## **Perspectivas futuras para os municípios**

O modesto desempenho das receitas tributárias dos Municípios ainda faz com que, em termos relativos, aumentasse o grau de dependência financeira em relação às receitas de transferências.

As expectativas para 2003 são pouco alentadoras. O quadro fiscal dos Municípios piorou significativamente. As receitas municipais, sejam as tributárias, sejam as provenientes de transferências constitucionais praticamente se mantiveram nos mesmos patamares de 2002 ou cresceram abaixo da inflação registrada no ano.

Também contribuiu para a delicada situação financeira dos Municípios o aumento dos custos operacionais: 20% de aumento para o salário mínimo e valores médios próximos de 17% para os preços administrados, o que seguramente faz crescer o número de Municípios que deverá fechar o ano em situação de déficit fiscal. Estima-se que 70% dos Municípios venham a encerrar o exercício financeiro em déficit fiscal.

O atual grau de dependência financeira dos Municípios não passa de um grande mito, pois tudo depende da estrutura tributária vigente. Se realmente fosse desejada a ampliação da autonomia tributária dos Municípios, deveria ser aproveitado o momento da reforma tributária para lhes entregar tributos mais simples de cobrar e de maior valor arrecadatório. Porém estes tributos têm sido reservados à União e aos Estados.

Mas esta fórmula não atenderia à grande maioria dos Municípios, pois o problema para eles é a baixa capacidade contributiva da sociedade, em decorrência da má distribuição de renda. Basta dizer que para 81,3% dos Municípios brasileiros o Fundo de Participação dos Municípios representa sua principal fonte de receita. Isto se deve ao fato de que a tribu-

tação sobre a propriedade ou sobre o consumo é pouco expressiva.

Espera-se que uma melhora da participação das receitas tributárias ocorra apenas a partir de 2004, quando entrar em vigor a Lei Complementar nº 116/2003, a nova lei do Imposto sobre Serviços (ISS), que amplia a lista de serviços sujeitas à sua tributação, muito embora já se saiba de antemão que os beneficiários serão apenas os Municípios de grande porte demográfico, ficando à margem do benefício a maioria dos Municípios brasileiros.

Além do mais as perspectivas para 2007 são preocupantes, visto que na terceira etapa da reforma tributária recentemente aprovada pelo Congresso Nacional, ao se constituir o Imposto sobre Valor Agregado (IVA), os Municípios perderiam a competência sobre o Imposto sobre Serviços (ISS), o principal tributo Municipal, além de estarem ameaçados de vir a perder o próprio Fundo de Participação dos Municípios, devendo se “socorrer” de transferências vindas do IVA, o que representaria uma incognita para os Municípios de menor porte demográfico.

A única solução é a construção de um novo pacto federativo cooperativo e compreensivo por parte dos demais entes da Federação, oportunidade em que os Municípios passariam a ser compensados financeiramente pelo custeio dos serviços das outras esferas de Governo.

### **Referências bibliográficas**

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. Coordenadoria Geral de Receita Tributária. Coordenadoria de Estudos Econômicos. Divisão de Estudos Tributários. Carga tributária no Brasil – 2002. Brasília, SRF, 2003. 19p. (Estudos tributários, 11).

-----, -----, Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças do Brasil - Receita e despesa dos municípios - ano de 2000. Brasília, STN, 2001. (meio eletrônico).

-----, -----, -----, Finanças do Brasil - Receita e despesa dos municípios - ano de 2001. Brasília, STN, 2002. (meio eletrônico).

-----, -----, -----, Finanças municipais – Dados Contábeis dos Municípios – 2002. Brasília, STN, 2002. (meio eletrônico).

BREMAEKER, François E. J. de. A situação fiscal dos municípios brasileiros em 2002. Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2003. 28p. (Estudos especiais, 55).

-----, Propostas para reduzir os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas finanças municipais. Rio de Janeiro, 2000. 37p.

-----, Despesas municipais com as funções de competência da União e dos Estados em 2002. Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2003. 17p. (Estudos especiais, 56).

-----, de. O município e a reforma fiscal. in: Relatório de Atividades 1997. Rio de Janeiro, IBAM. p. 53-70. 1988.

-----, O que os Prefeitos esperam dos Governos federal e estaduais a partir de 2003. Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2002. 84p. (Estudos especiais, 42).

-----, Panorama das finanças municipais em 2002. Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2002. 24p. (Estudos especiais, 57).



----- . A receita tributária dos Municípios brasileiros em 2002.  
Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2003. 29p.  
(Estudos especiais, 58).

GIGLIO, Celso. O recado dos brasileiros. Diário do Comércio,  
São Paulo. 1997.

