

**FUNDAÇÃO INSTITUTO CAPIXABA DE PESQUISAS EM
CONTABILIDADE, ECONOMIA E FINANÇAS – FUCAPE**

JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

DESPESAS PÚBLICAS, RESTRIÇÃO FISCAL E ELEIÇÕES:

investigação nos municípios capixabas

**VITÓRIA
2006**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

DESPESAS PÚBLICAS, RESTRIÇÃO FISCAL E ELEIÇÕES:

investigação nos municípios capixabas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Arilton Carlos Campanharo Teixeira

**VITÓRIA
2006**

Dedico este trabalho à memória
de meu pai, à minha mãe, a meus
filhos João Pedro e Ana Cristina e
a Angela.

AGRADECIMENTOS

A caminhada se mostrou árdua e somente foi possível realizá-la com o apoio das pessoas que me cercam e incentivam.

Inicialmente, não posso deixar de agradecer o apoio institucional do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, na pessoa de seu Presidente Conselheiro Valci José Ferreira de Souza, que através de programa de incentivo à educação e aperfeiçoamento permitiu a realização do curso.

O apoio dos colegas foi fundamental e assim não posso deixar de lembrar de José Mário Bispo Sant'Anna, que além de superar dificuldades de cunho pessoal, deu-me suporte logístico e sempre teve uma palavra amiga de incentivo. Dos outros integrantes do "*Grupo das Meninas*", Ângela Takla De Biase Nogueira e Mayanne Faccin Moreira, que, cada uma a seu modo, tornaram mais fáceis as conquistas dos créditos e ajudaram a superar a timidez nas primeiras apresentações.

Aos professores Valcemiro Nossa e Aridelmo José Campanharo Teixeira o agradecimento pela fidalguia no trato pessoal e pelo ensinamento transmitido durante o curso, não podendo esquecer do exemplo de determinação desses professores na busca do objetivo de transformar a instituição por eles dirigida em centro de excelência em ensino.

Finalmente, um agradecimento especial ao Professor Arilton Carlos Campanharo Teixeira, que restabeleceu o norte da pesquisa em sua fase final e que, sem sua inestimável ajuda, não seria ultimada.

“Pois a primeira chave da sabedoria é chamada interrogação (...) Pela dúvida, somos levados à investigação e pela investigação a verdade”.

(Pedro Abelardo, in Sic et Non)

RESUMO

Este trabalho investiga os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Ciclo Eleitoral sobre as despesas dos municípios capixabas. Para tanto, foram coletados dados dos dispêndios por categoria econômica e por função, realizados em 62 municípios do Estado do Espírito Santo no período de 1998 a 2003. A partir da análise de dados em painel percebem-se resultados que sugerem a significância da LRF e sua contribuição na redução das despesas por função relacionadas a infra-estrutura e despesas com pessoal. Em sentido contrário, percebe-se que não contribui para a redução de despesas com funções sociais. O ciclo eleitoral, por sua vez, apresenta resultados significantes que sugerem sua contribuição para o aumento das despesas com função relacionadas à infra-estrutura e por categoria econômica no grupo investimento e despesa corrente com pessoal. Conclui-se que a LRF atenua as pressões expansivas do ciclo eleitoral, persistindo, ainda, eficaz no controle de gasto com pessoal, entretanto, contrariu sensu, não afeta as despesas com funções sociais.

ABSTRACT

This work investigates the effects of the Fiscal Responsibility Law and the Electoral Cycle about the expenses of Capixaba Municipalities. In order to do such, data about the expenditure by economic category and function in 62 councils of Espírito Santo Estate in the period from 1998 and 2003 were collected. From the panel-data estimations the results suggests the significance of LRF and its contribution for the expenses reduction by functions related to infrastructure and personnel expenses. On the contrary, It has been perceived that it does not contribute for the expenses reduction carrying social functions. The Electoral Cycle, in its turn, presents significant results that suggest its contribution for the increase in expenses with functions related to the infrastructure and by economic category in the investment group and current expense with personnel. It has been concluded that the LRF minimizes the expansive pressures of the Electoral Cycle, persisting, still, effective control with personnel expense, however, contrariu sensu, it doesn't affect the expenses with social functions.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Limites de Despesas com Pessoal/RCL	24
Tabela 2: Limites de Dívidas e Operações de Crédito/RCL	25
Tabela 3: Despesas Discriminadas por Categoria Econômica	29
Tabela 4: Despesas Discriminadas por Função	29
Tabela 5: Evolução da Despesa Per capita por Categoria Econômica	34
Tabela 6: Dispêndio Médio por Categoria e por Ciclo Eleitoral	34
Tabela 7: Evolução da Despesa Per capita por Função	35
Tabela 8: Participação das Funções na Despesa Total	36
Tabela 9: Dispêndio Médio por função e por Ciclo Eleitoral	36
Tabela 10: Municípios em razão de Situação financeira	37
Tabela 11: Dívida Consolidada Líquida/RCL	38
Tabela 12: Operações de Crédito/Despesas de Capital	38
Tabela 13: Despesas com Pessoal/RCL	39

SUMÁRIO

Capítulo 1	10
1 INTRODUÇÃO	10
Capítulo 2	13
2 REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1 Política Fiscal.....	13
2.2 O Ciclo Eleitoral	16
3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	18
3.1 Antecedentes.....	18
3.2 A LRF Positivada	20
3.3 Indicadores na LRF.....	24
3.4 Sanções na LRF	27
Capítulo 4	28
4 METODOLOGIA E ANÁLISE DOS DADOS	28
4.1 Metodologia	28
4.2 Análise Descritiva das Despesas.....	33
4.2.1 Análise das Despesas por Categoria Econômica	34
4.2.2 Análise das Despesas por Função	35
4.2 Análise dos Indicadores da LRF	37
Capítulo 5	40
5 RESULTADOS ECONOMÉTRICOS	40
Capítulo 6	44
6 CONCLUSÃO.....	44
REFERÊNCIAS	46
ANEXO A – Conceitos utilizados na LRF	49
ANEXO B – Funções e Subfunções do Governo	52

Capítulo 1

1 INTRODUÇÃO

O comportamento das despesas públicas num ambiente de restrição fiscal imposto pelo advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, combinado com a realização periódica de eleições, apresenta um campo de estudo relevante em finanças públicas. Particularmente, desperta interesse o estudo desse comportamento nos entes subnacionais, especificamente, no caso do modelo federativo brasileiro, nos municípios.

O conceito de restrição fiscal tem como fundamento teórico a limitação da discricionariedade das pessoas investidas nas funções públicas, com o estabelecimento de regras fixas de gestão fiscal nos moldes daquelas adotadas em política monetária¹.

Nesse sentido, desenvolveram-se modelos que prescrevem a adoção de normas jurídicas que estabeleçam regras de gestão fiscal². Decorrem desse pensamento as práticas experimentadas pela União Européia, por força do Tratado Maastricht; pelos Estados Unidos com a Lei Gramm-Rudman-Hollings e com a Budget Enforcement Act – BEA; pela Nova Zelândia, com a Fiscal Responsibility Act, e a influência de instituições transnacionais, como a edição pelo FMI do Manual de Transparência Fiscal (1998). Esses fatos refletiram-se diretamente no Brasil com a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

¹ Friedman (1968) e Lucas (1972), *apud* Blanchard (2004), sugeriram o estabelecimento de regras fixas para agregados monetários.

² Buchanan (1986), entende a necessidade de estabelecer as "regras do jogo" para refrear os interesses individuais dos eleitores, políticos e burocratas

Outro aspecto a ser investigado guarda relação com influência dos ciclos eleitorais na expansão das despesas. O estudo seminal de Nordhaus (1975) sugere que os políticos efetuam despesas que tenham visibilidade e retorno eleitoral num sistema em que os eleitores são considerados irracionais e sistematicamente enganados por políticos. Em sentido contrário, pesquisas posteriores sinalizam em sentido contrário, ou seja, o eleitor decide com racionalidade e o aumento de gastos em anos eleitorais combinado com políticas fiscais frouxas pode trazer efeitos negativos ao governante (Rogoff & Siberit (1988), Peltzen (1992), Meneguín & Bugarin (2003) e Ahmad *et alli* (2005)).

Por sua vez, o comportamento das despesas públicas e sua influência sobre o ajuste fiscal foram investigados por Alesina & Perotti (1997), que associaram o sucesso do ajuste fiscal à redução das despesas. No Brasil, estudos recentes encontraram evidências nesse mesmo sentido (Rocha & Picchetti (2003), Giuberti (2005) e Menezes (2005)), relacionando a redução de despesas ao advento da LRF. Ressaltam-se, ainda, estudos de Ter-Minassian (1997) e Ahmad *et alli* (2005) que sugerem que entes com organização político-administrativa descentralizadas estão sujeitas a expandir as despesas com funções sociais e de infra-estrutura devido à proximidade com o eleitor.

Neste país, a organização político-administrativa insculpida pela Constituição Federal estabelece que a federação seja constituída por três níveis: federal, estadual e municipal, perfazendo 27 Estados, o Distrito Federal e 5.512 municípios³, cada qual com autonomia administrativa e financeira. Para subsistir essa complexa organização distribui competências de arrecadação e dispêndios de recursos no denominado

³ www.ibge.gov.br, capturado em 07/04/2006

federalismo fiscal⁴. Assim, recursos arrecadados pela União e pelos Estados são transferidos aos Municípios, principalmente, através do Fundo de Participação dos Municípios e da Quota-Parte do ICMS, respectivamente, representando em média 65,9% da Receita Total dos Municípios, chegando a 86,3% no caso de municípios com população inferior a 50.000 habitantes⁵. No Espírito Santo, com estrutura político-administrativa constituída por 78 municípios, tem-se que, em 2003, as transferências representam em média 85,20% da receita total dos municípios.

Assim, é relevante investigar os efeitos da LRF e do ciclo eleitoral sobre as despesas dos municípios capixabas. Especificamente, buscar responder se o advento da LRF e o ciclo eleitoral afetam de alguma forma o comportamento das despesas desses municípios.

A apresentação do trabalho segue a seguinte estrutura: Neste Capítulo, a Introdução. No Capítulo 2, denominado de referencial teórico, estão as discussões sobre política fiscal, as limitações à discricionariedade do agente público, o ciclo eleitoral e a existência do município como entidade autônoma administrativa e financeiramente. No Capítulo 3, denominado de Lei de Responsabilidade Fiscal, faz a contextualização da LRF, descreve seus fundamentos e indicadores de resultado. No Capítulo 4 estão a metodologia e análise descritiva dos dados, no Capítulo 5 os resultados da análise econométrica e, finalmente, no Capítulo 6, as conclusões obtidas.

⁴ Samuelson & Nordhaus (1990, p. 919) e Rezende (2001, p.47), afirmam que o sistema de finanças públicas corresponde a um federalismo fiscal, com a administração federal cuidando dos interesses nacionais e os estados e municípios dos interesses locais.

⁵ www.Perfil e Evolução das Finanças Municipais-1998 a 2003. STN/COREM. Brasília, agosto 2004.

Capítulo 2

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Política Fiscal

No desempenho de duas atribuições o Estado exerce atividades com o propósito de obter e aplicar recursos para o custeio dos serviços públicos, na denominada atividade fiscal. Emerge daí o conceito de responsabilidade fiscal, que, ao estabelecer exigências que limitam a possibilidade de endividamento e da geração de déficits, torna o equilíbrio fiscal norma absoluta da administração pública (Nascimento, 2002).

Como pano de fundo desse conceito assentam-se dois paradigmas teóricos: um suporta o entendimento que admite o equilíbrio orçamentário intertemporal com a flutuação da dívida pública, conforme defendido por Barro (1979), enfatizando este a importância do nivelamento dos impostos ao longo do tempo (*tax smoothing*). Alesina e Perotti (1996) ressaltam a perda de discricionariedade na política fiscal e sugerem a utilização de procedimentos hierarquizados e transparentes de elaboração do orçamento, os quais denominam de Instituição Orçamentária.

Por outro lado, a idéia de que a política econômica deve ser regida por regras fixas nos moldes daquelas adotadas para agregados monetários, conforme Friedman (1968) e Lucas (1972), *apud* Blanchard (2004). Nesse sentido, Buchanan (1986) explica que as políticas fiscais expansionistas objetivam aos seus executores alcançar índices de popularidade altos e permanecerem no poder, chegando a defender a incorporação das normas à constituição.

Buchanan (1984), sugere que num quadro de restrições de despesas, as ações estatais sofrem competição de interesses de eleitores, políticos e burocratas que

procuram maximizar a sua utilidade de acordo com seu próprio interesse. Portanto, a intervenção do poder público não corrige as chamadas "falhas de mercado" e sim, num efeito perverso, as potencializa sendo necessárias regras que limitem a discricionariedade das pessoas investidas nas funções públicas.

Assim, associado ao entendimento quanto à necessidade de responsabilidade fiscal na gestão pública (incluindo transparência), o Fundo Monetário Internacional – FMI começou a difundir princípios e normas de responsabilidade fiscal editando o Manual de Transparência Fiscal, adotado em 16/04/1998⁶.

Para Affonso (2003, p.5):

"A hegemonia da teoria neoclássica, transmutada na public choice e, mais recentemente, na new institutional economics, dá-se não apenas no terreno da academia, mas também nos organismos multilaterais como o Bird, o BID, o FMI, a OCDE, "imantando", também, concepções de instituições outrora infensas à teoria econômica dominante, como a Cepal.

(...)

Nessa mesma linha, encontra-se uma série de reformas de "modernização" do aparato de Estado na América Latina ao longo dos anos 90, de inspiração claramente neo-institucionalista".

Nesse mesmo sentido, outras organizações, estatais ou supra-estatais, passaram a adotar os preceitos da prática da responsabilidade fiscal nas suas ações e atividades. A Comunidade Econômica Européia – Tratado de Maastricht, ao enfatizar a sustentabilidade fiscal, a busca do déficit zero; a *Budget Enforcement Act* – EUA, com metas de superávit, limitação de empenho e compensação orçamentária (*pay as you go*) e a *Fiscal Responsibility Act* – Nova Zelândia – gerenciamento de riscos para evitar imprevistos (Nascimento, 2002).

No Brasil, a estabilização monetária com a implantação do Real em 1994, o Programa de Apoio à Reestruturação e a edição da Lei 9.496/1997, que autorizou a assunção pela União das dívidas públicas mobiliárias dos Estados e Municípios,

⁶ Revisto em 28/02/2001

abriram caminho para a implantação de normas que permitissem o desenvolvimento auto-sustentável, com uma nova noção de equilíbrio para as contas públicas (Nascimento, 2002).

Por sua vez, ao voltar o olhar para o comportamento das despesas públicas tem-se como destaque inicial à contribuição de Adolph Wagner, sintetizada na chamada "Lei de Wagner", que propõe uma correlação entre a participação relativa do governo na economia e o crescimento econômico. (Rezende, 2003, p.21).

Entretanto, Peacock e Wilhen, *apud* Rezende (2003) propõem que o incremento das despesas públicas está intrinsecamente ligado à capacidade de obtenção de recursos (receita) e não a demanda de expansão dos serviços estatais.

O comportamento das despesas públicas será crescente sempre que, segundo Rezende (2001), ocorrer uma das seguintes situações:

- a) crescimento das funções administrativas e de segurança;
- b) crescimento da prestação de serviços à sociedade, especialmente nas áreas de saúde e educação, e
- c) o Estado aumentar o seu grau de intervenção no processo produtivo (função estabilizadora).

Alesina e Perotti (1995) verificaram a influência da redução de despesas no ajuste fiscal em países da OCDE no período de 1965 a 1990, num contexto de instituição orçamentária. Demonstraram que a redução de despesas ocorreu em 80% dos casos de sucesso de ajuste fiscal.

No Brasil, estudos recentes também exploram a relação entre ajuste fiscal e as despesas públicas. Rocha e Picchetti (2003), encontraram evidências que o ajuste fiscal deu-se com redução nas despesas com investimentos. Gilberti (2005), ao analisar os

gastos de pessoal nos municípios brasileiros, encontrou resultados que sugerem o impacto das restrições fiscais na redução das despesas com pessoal. Menezes (2005), ao analisar os impactos da LRF sobre os componentes de despesa dos municípios brasileiros, encontra resultados que sugerem a diminuição da despesa total relacionada ao advento da LRF⁷.

2.2 O Ciclo Eleitoral

Outro fator a ser investigado, é a influência dos ciclos eleitorais na expansão das despesas. Tal fato foi percebido inicialmente por Nordhaus (1975), que fixou a idéia da irracionalidade dos eleitores, sistematicamente enganados por políticos e com decisões derivadas de expectativas de fatos relacionados ao passado e nenhuma visão prospectiva, com valorização de gastos que tenham visibilidade imediata.

Tabellini e Pearson (1999), *apud* Sakurai (2005), associam o aumento de despesa à sensação de boa performance administrativa frente aos eleitores (também sem visão prospectiva).

Rogoff & Siberit (1988) e Rogoff (1990) apresentam a idéia do eleitor racional, que discerne a capacidade do governante de promover alterações na política econômica nos anos eleitorais, considerando positivo aquela feita de maneira competente, elevando com isso a possibilidade de sua permanência no poder.

Peltzen (1992), ao analisar os resultados das eleições majoritárias a nível federal e estadual nos Estado Unidos no período de 1950 a 1988, sugere que o aumento de gastos em anos eleitorais pode trazer efeitos negativos ao governante.

⁷ No entanto, o autor detecta um aumento nas despesas com pessoal e em despesas com função social (educação, saúde, assistência e previdência) e uma redução nas despesas com investimento, infra-estrutura e administração.

Meneguín & Bugarin (2003), ao investigar a relação entre o instituto da reeleição e as variáveis fiscais nos municípios brasileiros, obtiveram resultados no mesmo sentido:

"Os resultados permitem inferir que o comportamento dos eleitores brasileiros se assemelha aos dos estadunidenses, evidenciado em Peltzen (1992), segundo o qual os eleitores tendem a punir governantes que implementam políticas fiscais frouxas."

A política fiscal, no entanto, não está circunscrita apenas ao ente nacional. Há países com estrutura administrativa e política que estabelecem autonomia para os entes subnacionais em relação à arrecadação de tributos, à alocação de despesas e a capacidade de endividamento, com divisão de atribuições e responsabilidades entre as diversas esferas do governo, no chamado federalismo fiscal (Musgrave, 19).

Ter-Minassian (1997), sugere que os entes subnacionais têm como metas prioritárias o atendimento das demandas sociais de seu eleitorado, tais como serviços de saúde, educação e de infra-estrutura e pouca responsabilidade na gestão fiscal. Nesse mesmo sentido, Ahmad et alli, (2005), propõe que os interesses dos governos locais, influenciados por pressões eleitorais, podem divergir daqueles do ente nacional, sendo que aquele, mesmo não adotando medidas de controle fiscal, acaba se beneficiando do contexto geral, numa situação análoga ao dilema do prisioneiro, onde escolhas individuais isoladas afetam sobremaneira o resultado geral.

Capítulo 3

3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

3.1 Antecedentes

As mudanças na área de finanças públicas já puderam ser sentidas na primeira metade dos anos 80 quando transpareceu no quadro institucional-fiscal a concorrência de atribuições da autoridade fiscal, representada pelo Ministro da Fazenda, e da autoridade monetária, representada pelo Presidente do Banco Central. Em 1985 foi adotada medida visando encerrar a chamada *Conta-Movimento*, que permitia ao Ministério da Fazenda financiar despesas através do Banco do Brasil.

A criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)⁸, com atribuição de ser o órgão central de contabilidade e de administrar todos os haveres e passivos da Fazenda Pública Nacional, além de acompanhar as finanças dos estados e municípios, conjugado com a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, permitiram o acompanhamento e controle dos gastos públicos.

O advento da Constituição Federal em 1988 reforçou esse processo ao introduzir novos instrumentos que permitiram a ampliação e aperfeiçoamento dos mecanismos de controle da gestão fiscal, notadamente o processo orçamentário e a proibição do Banco Central de conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não fosse instituição financeira⁹.

⁸ Decreto nº 92.452, de 10/03/1986

⁹ CF, art. 164, § 1º

Passando ao largo da discussão sobre a instabilidade econômica e controle da inflação, bem como dos planos econômicos que o antecederam, não se pode esquecer do Plano de Estabilização Monetária (Plano real), implantado em 1994, que trouxe em sua esteira a flexibilização de monopólios estatais, privatizações de empresas públicas e de economia mista, reforma administrativa e previdenciária, mas segundo Tavares (2005), com resultados modestos sobre os resultados fiscais.

A instituição do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) (1997) incentivou o fechamento ou privatização dos bancos estaduais, acusados de financiarem diretamente os tesouros estaduais.

Em 1997, foi instituído o Programa de Apoio Financeiro e Refinanciamento da Dívida dos Estados e Municípios¹⁰, que veio regulamentar a faculdade dos entes públicos oferecerem suas receitas próprias como garantia de obrigações contratadas junto à União¹¹. Esse Programa produz mudança considerável no federalismo fiscal brasileiro, ao estabelecer garantias para o efetivo cumprimento dos acordos e incluir regras cada vez mais restritivas ao endividamento público (LOUREIRO e ABRUCIO, 2004).

Os expressivos valores das despesas com pessoal não passaram despercebidos, ensejando a regulamentação de preceito já inserido na Constituição Federal¹². Assim, em 1995, foi promulgada a Lei Camata¹³, a qual estabelecia limites de gastos com o funcionalismo para as três esferas de governo, fixando-o em 60% da receita corrente líquida. Posteriormente, em 1999, promulgou-se a Lei Camata II¹⁴, que

¹⁰ Lei nº 9.496/97

¹¹ EC nº 03/93

¹² CF, art. 169

¹³ LC nº 82/95

¹⁴ LC nº 96/99

estabeleceu limite específico de despesa com pessoal da União, fixando-o em 50% da receita corrente líquida, além de impor sanções ao descumprimento da norma.

Neste contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, promulgada em maio de 2000, vem a consolidar e aprimorar os principais avanços alcançados com os programas de refinanciamento e diversas legislações que o antecederam, constituindo o marco de uma nova postura com relação à responsabilidade na gestão fiscal.

3.2 A LRF Positivada

Apresentada ao Congresso¹⁵, logo depois da grave crise financeira de janeiro de 1999, que abalou o país e obrigou os gestores da política macroeconômica a desvalorizar a moeda, o projeto de lei foi aprovado sem grandes modificações no projeto original encaminhado pelo Executivo.

Em 05/05/2000 foi promulgada a Lei Complementar nº 101 que trouxe um novo código para a gestão fiscal da administração pública brasileira, com normatização inovadora e limitadora. Esse código de procedimentos fiscal-administrativos tem como objetivo estabelecer princípios norteadores de uma gestão fiscal responsável, fixando limites para o endividamento público e para a expansão de despesas continuadas, com a instituição de mecanismos prévios e necessários para assegurar o cumprimento de metas fiscais, visando alcançar o equilíbrio orçamentário entre receita e despesa, produzindo, via de consequência, um desenvolvimento sustentável.

Para tanto tem como pressuposto fundamental a gestão fiscal responsável, compreendida esta pela ação transparente e planejada, observando-se rigorosamente o processo, destacando-se:

¹⁵ Mensagem nº 485, de 23/04/1999

- a) Estabelecimento obrigatório de metas de resultado fiscal;
- b) Obrigatoriedade de confrontação bimestral dos resultados obtidos com as metas estipuladas;
- c) Obrigatoriedade de estabelecimento de medidas restritivas para o alcance das metas;
- d) Limites rígidos para o endividamento, inclusive dos entes subnacionais;
- e) Obrigatoriedade de verificação quadrimestral da situação da dívida, com as respectivas medidas para contê-la;
- f) Estabelecimento de regras de fim de mandato, com o objetivo de evitar o endividamento indevido durante as campanhas eleitorais e nos momentos imediatamente posteriores, comprometendo indevidamente os exercícios seguintes;
- g) Publicação bimestral da situação de arrecadação e despesas de cada ente federado, o que permite um maior grau de controle público.

As normas insculpidas na LRF obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, compreendendo os poderes executivo, legislativo e judiciário; os órgãos Ministério Público e Tribunais de Contas e ainda os respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

Importa ressaltar as restrições para controle das contas públicas em anos de eleição, com destaque para o seguinte:

- fica impedida a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO);

- é proibido ao governante contrair despesa que não possa ser paga no mesmo ano. A despesa só pode ser transferida para o ano seguinte se houver disponibilidade de caixa; e
- é proibida qualquer ação que provoque aumento da despesa de pessoal nos Poderes Legislativo e Executivo nos 180 dias anteriores ao final da legislatura ou mandato dos chefes do Poder Executivo.

A divulgação das informações de planejamento, orçamento, prestação de contas, execução orçamentária e gestão fiscal é fator essencial para transparência na Administração Pública. Nesse diapasão, a LRF estabelece que, além das demais normas de contabilidade pública, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) são os instrumentos que permitem a transparência da gestão fiscal¹⁶.

Assim o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, emitido por todos os órgãos da Administração Direta de todos os Poderes e das entidades da Administração Indireta, evidencia o seguinte:

- a) receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;
- b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando a dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhadas e liquidadas, no bimestre e no exercício; e
- c) despesas, por função e subfunção.

¹⁶ LRF, art. 48

d) Cálculo da Receita Corrente Líquida – RCL, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício.

e) Resultado Primário e Nominal.

O RGF por sua vez, contém demonstrativos¹⁷ com informações relativas à despesa total com pessoal, dívida consolidada, concessão de garantias e contra garantias, bem como operações de crédito, devendo, no último quadrimestre, ser acrescido de demonstrativos referentes ao montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro, das inscrições em Restos a Pagar e da despesa com serviços de terceiros (STN - Manual de Elaboração de RGF, 2001).

Na esfera de municipal o relatório abrangerá o poder executivo e o poder legislativo e sua composição se dará, por meio dos seguintes anexos (Slomski, 2002):

Anexo I – Demonstrativo da Despesa com Pessoal

Anexo II – Demonstrativo da Dívida Consolidada

Anexo III – Demonstrativo das Garantias e Contra Garantias de Valores

Anexo IV – Demonstrativo de Operações de Crédito

Anexo V – Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa

Anexo VI – Demonstrativo de Restos a Pagar

Anexo VII – Demonstrativo da Despesa com Serviços de Terceiros

¹⁷ LRF, art. 55

3.3 Indicadores na LRF

a) Despesas com Pessoal:

A LRF estabelece limites de despesas com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida - RCL¹⁸ a serem observados em cada Poder, de acordo com a estrutura político-administrativa de cada ente da federação. Caso as despesas excedam aos limites prudenciais deverão ser suspensas: a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, que já não esteja prevista em lei ou contrato de trabalho; a revisão, reajuste ou adequação de remuneração; a criação de cargos, empregos, funções ou alteração de estrutura de carreira; a admissão ou contratação de pessoal; e a concessão de outras vantagens não constitucionais.

Persistindo o excesso nessas despesas por três meses consecutivos, o gestor público deverá se adequar aos ditames da LRF. Nesse caso, terá o prazo de 24 meses para se enquadrar aos limites, promovendo, sucessivamente: a redução em, pelo menos, 20 por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, a exoneração dos servidores não estáveis e a demissão dos servidores estáveis. Se após esse prazo, as despesas com pessoal não se situarem dentro de seu limite máximo, serão imediatamente suspensas, no caso da União, as liberações de recursos para atender as despesas com pessoal que excedam esse limite e, no caso dos demais entes da federação, todos os repasses de verbas federais ou estaduais.

Tabela 1: Limites de despesas com pessoal (DP/RCL)

PODER/ESFERA	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
Executivo	40,9%	49%	54%
Legislativo (inclui os Tribunais de Contas)	2,5%	3%	6%
Judiciário	6 %	6%	-
Ministério Público	0,6 %	2,0%	-

Fonte: LRF

¹⁸ RCL – método de apuração no Anexo A.

b) Dívida e Limites de Endividamento Público dos Municípios:

A Resolução nº 43/2001 estabelece que o limite para contratação de operações num exercício financeiro será de 16% da receita corrente líquida - RCL. Fixa também em 11,5 % da RCL o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada.

Tabela 2: Limites de Dívida e Operações de Crédito

Limite para DCL	120% da RCL ¹⁹
Limite Operação de Crédito	16 % da RCL ²⁰
Serviço da Dívida	11,5 % da RCL ²⁰

Se o montante da dívida ultrapassar seu limite máximo ou prudencial, deverá retornar àqueles níveis em prazos preestabelecidos, ficando, enquanto isso, vedada a realização de novas operações de crédito e restringida a utilização das disponibilidades de caixa. Se esses prazos não forem obedecidos, ficarão suspensos durante o período excedente os repasses de verbas federais ou estaduais (ressalvadas as repartições constitucionais de receitas tributárias) e, por um período que vai além do momento em que a dívida prudencial houver retornado ao seu limite. Nesse período o ente público ficará impedido de contratar qualquer operação de crédito (salvo para atender a amortização do principal da dívida mobiliária) ou de receber transferência voluntária.

c) A “Regra de Ouro”:

Uma gestão responsável dos recursos públicos deve, necessariamente, enfatizar o controle não apenas sobre os gastos mas também sobre o endividamento. Na LRF são definidos os conceitos de operação de crédito e de dívida pública e propostas regras bastante precisas para o controle da dívida, para a realização de operações de

¹⁹ Resolução nº 40, do Senado Federal

²⁰ Resolução nº 43, do Senado Federal

crédito destinadas ao giro da dívida mobiliária e para a prestação de garantias pelas entidades públicas.

No que se refere ao endividamento, fica consagrado o preceito fundamental de que o produto das operações de crédito não pode ultrapassar o montante das despesas de capital em um mesmo exercício financeiro (regra de ouro), ressalvados os casos em que se faz necessário financiar de maneira integrada as despesas de capital e os gastos com custeio associados aos investimentos. A fim de impedir desvirtuamentos, os governos ficam impedidos de levantar recursos por intermédio das entidades por eles controladas e de postergar o pagamento a fornecedores, prestadores de serviços ou empreiteiras de obras mediante a emissão de títulos de crédito ou aval.

A dita “regra de ouro” de sede constitucional, tem como objetivo coibir o financiamento de despesas correntes por operações de crédito. Assim tem-se o Art. 167, inciso III da Constituição Federal:

Art 167
(...)
III - É vedada a realização de operações de crédito que excedam as despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta."

d) Resultado Primário e Resultado Nominal:

Intrinsecamente ligada à gestão fiscal, o cálculo dos resultados primário e nominal são parâmetros essenciais de evidenciação da situação dos entes públicos, assim o estabelecimento de metas anuais para esses indicadores será feito no Anexo de Metas Fiscais que integrará o projeto da LDO²¹.

²¹ LRF, art. 4º, §§ 1º e 2º

3.4 Sanções na LRF

Há dois tipos de sanções: as institucionais, previstas na própria LRF, e as pessoais, previstas na lei ordinária que trata de Crimes de Responsabilidade Fiscal.

Como *sanções institucionais* tem-se:

- para o governante que não prever, arrecadar e cobrar tributos (impostos, taxas e contribuições) que sejam de sua competência, serão suspensas as transferências voluntárias, que são recursos geralmente da União ou dos Estados, transferidos, por exemplo, através de convênios, que permitirão a construção de casas populares, escolas, obras de saneamento e outros;
- para quem exceder 95% do limite máximo de gastos com pessoal, fica suspensa a concessão de novas vantagens aos servidores, a criação de cargos, as novas admissões e a contratação de horas extras. Uma vez ultrapassado o limite máximo ficam também suspensas a contratação de operações de crédito e a obtenção de garantias da União; e
- quem desrespeitar os limites para a dívida, depois de vencido o prazo de retorno ao limite máximo e enquanto perdurar o excesso, não receberá recursos da União ou do Estado, através de transferências voluntárias.

Há também as *sanções pessoais*, previstas em uma lei ordinária - a Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal²². Segundo esta lei, os governantes poderão ser responsabilizados pessoalmente e punidos com: perda de cargo, proibição de exercer emprego público, pagamento de multas e até prisão.

²² Lei nº 10.028, de 10/10/2000

Capítulo 4

4 METODOLOGIA E ANÁLISE DOS DADOS

4.1 Metodologia

A investigação dos efeitos da LRF e do ciclo eleitoral sobre as despesas dos municípios capixabas, objeto do presente trabalho, parte de informações obtidas no banco de dados Finanças do Brasil - FINBRA²³, referente ao período de 1998 a 2003.

Desse banco de dados foram retiradas informações de cada município capixaba, especificamente: Receita Total, Receita de Transferências, Despesa com Pessoal, Despesa com Investimento e Despesas por Função.

Para efeito de comparabilidade, os dados foram levados a valor do ano de 2003, utilizando-se para tanto o indicador Índice Geral de Preços - IGP-DI, apurado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV. Esse índice, composto da média aritmética ponderada do Índice de Preços por Atacado (IPA-IBGE), do Índice de Preços ao Consumidor (IPC-FIPE) e do Índice Nacional da Construção Civil (INCC-FGV), aparenta ser o mais adequado ao perfil das despesas públicas.

Os dados, devidamente atualizados, são divididos pelas estatísticas populacionais por município estimadas em 01 de julho de cada ano, obtidas junto ao IPEA²⁴, apurando-se conseqüentemente indicadores per capita.

Para análise das despesas foi considerada a classificação por categoria econômica (despesas correntes e despesas de capital)²⁵ e por funções²⁶. Das despesas por categoria econômica, com composição representada pela tabela 3,

²³ http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios

²⁴ disponível no site www.ipeadata.gov.br

²⁵ Conforme os arts. 12 e 13 da Lei 4.320/64

²⁶ Entende-se por função a finalidade do gasto (Rezende, 2001).

optou-se por utilizar a despesa de pessoal como representativa das despesas correntes porque esta contribui individualmente com valores em média superiores a 40% da receita total e adicionalmente servir como indicador na LRF. Como representativa das despesas de capital optou-se pela despesa por grupo de investimento porque influi na oferta futura de bens e serviços públicos e representa, em geral 85% da despesa de capital (Menezes, 2005).

Tabela 3: Despesas discriminadas por categoria econômica

<i>Despesas Correntes</i>	<i>Despesas de Capital</i>
Despesa de Pessoal	Investimentos
Serviços de Terceiros/Encargos	Inversões Financeiras
Outros Custeios	Transferências de Capital
Transferências a Pessoas	
Juros e Encargos da Dívida	

As despesas por função, conforme classificação trazida pela Portaria/SOF nº 42/99 - lista completa no Anexo B -, são agrupadas em três grupos conforme demonstrado na Tabela 4, abaixo:

Tabela 4: Despesas discriminadas por função

ADMINISTRATIVAS	SOCIAIS	INFRA-ESTRUTURA
Legislativa	Educação e Cultura	Urbanismo
Planejamento	Saúde e saneamento	Habitação
Administração	Previdência e assistência social	Energia
Judiciária		Gestão ambiental
N		Transporte

No tratamento dos dados, inicialmente é feita análise descritiva com objetivo de investigar a evolução das despesas no período de tempo e a adequação dos municípios aos indicadores de desempenho especificados pela LRF.

Numa segunda abordagem, de natureza econométrica, analisam-se os resultados das estimações dos dados em painel ou longitudinais. A escolha desse

método é adequada porque, segundo, Wooldridge (2006), "*agrupar cortes transversais de diferentes anos é, frequentemente, um modo eficaz de analisar os efeitos de uma nova política de governo. A idéia é coletar dados de anos anteriores e posteriores a uma importante política governamental*"²⁷.

O modelo a ser testado segundo essa abordagem apresenta a seguinte formatação:

VARIÁVEL DEPENDENTE = VARIÁVEL DE CONTROLE + VARIÁVEIS EXPLICATIVAS

Onde:

- **VARIÁVEIS DEPENDENTES**

Despesas com Pessoal

Despesas com Investimento

Despesas com Função Administrativas

Despesas com Função Sociais

Despesas com Função Infra-estrutura

- **VARIÁVEL DE CONTROLE**

O modelo inclui como **variável de controle** a Receita Orçamentária *per capita* com o objetivo de criar, através do modelo estatístico, comparabilidade entre os municípios investigados e que, espera-se que as despesas sejam função crescente da receita orçamentária. Tanto receita como despesas têm com fonte os dados de Finanças do Brasil – FINBRA da Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda.

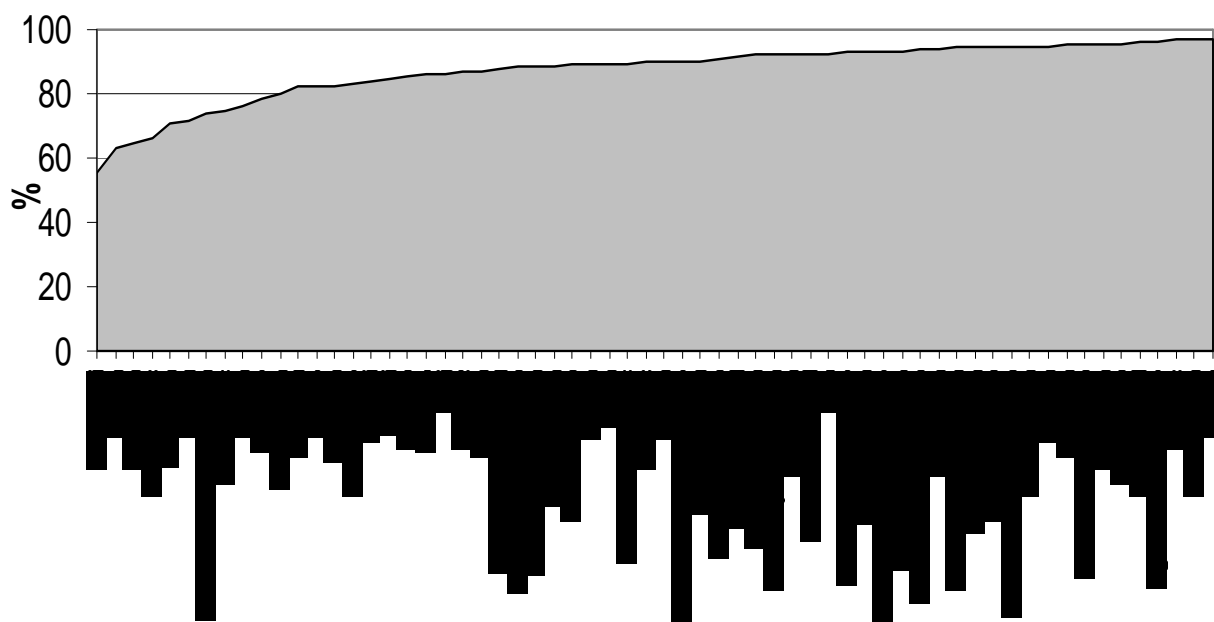
²⁷ Wooldridge, Jeffrey M.. Introdução à Econometria. 1ª ed. Pioneira. São Paulo:2006. p. 9.

Conforme descrito por Ferreira (2005), a expectativa de que o aumento de receita orçamentária proporciona aumento nas despesas baseia-se na hipótese de *tax-spend* de Friedman (1978) e, nesse sentido, a ocorrência de déficit ou superávit depende da derivada da despesa em relação à receita.

Essa hipótese, combinada com o fato de que grande parte das receitas municipais originarem-se de transferências advindas do sistema de federalismo fiscal, especialmente do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e da Quota-Parte do ICMS, reforça a concepção de que as receitas determinam as despesas.

No caso dos municípios capixabas, verificou-se que no período de 1998 a 2003 as receitas decorrentes de transferências foram responsáveis, em média, por 87,26 % da Receita Orçamentária. O cálculo da mediana desse conjunto de dados apurou o valor de 90,01 %, o que permite inferir a propriedade da escolha.

Gráfico 1: Razão entre receita de transferências e receita total nos municípios capixabas (%)



Fonte: FINBRA

A leitura do gráfico 1 permite identificar, ainda, de forma complementar, que na maioria dos municípios pesquisados as transferências representam mais de 80 % da receita orçamentária.

• VARIÁVEIS EXPLICATIVAS

Os efeitos da LRF serão captados pela variável *dummy*. Esta assume valor igual a um a partir do ano em que entra em vigor e zero para os anos anteriores. Ressalta-se que o ano da promulgação da lei é considerado porque segundo Nunes e Nunes (2003, p. 16), apud, Gilberti (2005) " ... ainda que se considere que, no primeiro ano, o ajuste fiscal foi parcial, porque as administrações já trabalhavam com orçamentos no ano anterior, muitos ajustes que não dependiam dos orçamentos foram efetivamente realizados".

O ciclo eleitoral, consubstanciadas na realização das eleições, serão captados por variável *dummy* que assume valor um para o ano em que se realizam eleições e zero para os outros anos. O TRE/ES – Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo²⁸, confirma a realização de eleições em 1998, 2000 e 2002, durante o intervalo de tempo pesquisado.

• RESTRIÇÕES

Embora existam atualmente 78 municípios no Estado do Espírito Santo, somente foram aproveitados os dados de 62 unidades. Esse fato deveu-se a opção de modelar os dados somente dos entes públicos que aparecem em todas as séries temporais no período de 1998 a 2003.

As causas da não inclusão dos municípios nas séries temporais nos demonstrativos fornecidas pelo sistema FINBRA podem ser decorrentes da: não instalação do município como unidade federativa (caso do município de Governador Lindenberg) ou não remessa dos dados à Secretaria do Tesouro Nacional – STN,

²⁸ Disponível no site <http://www.tre-es.gov.br>

conforme estabelecido na LRF. Assim foram descartados os dados referentes aos municípios que não apareceram nas planilhas em um ou mais períodos de tempo.

Outra restrição, esta relacionada ao ciclo eleitoral, é a não distinção entre a realização de eleições no âmbito municipal e aquelas realizadas em âmbito estadual e nacional. Nogueira, *apud* Brazil (2004), ressalta a peculiaridade do modelo eleitoral brasileiro com votações a cada dois anos (exceto o Distrito Federal) e conclui que via de regra nem as eleições gerais se municipalizam, nem as eleições municipais se federalizam. Assim, partiu-se da premissa que o fator político independe dos atores, ou seja, mesmo não participando efetivamente na eleição como candidato, os interesses dos grupos políticos são integrados, assim, o vereador e o prefeito, fazem campanha para candidatos nas eleições estaduais e nacionais (deputados estaduais e federal, senador, governador e presidente da república).

4.2 Análise Descritiva das Despesas

A tabulação dos dados por categoria econômica e agrupamento por funções permite investigar a evolução da média das despesas no período de tempo pesquisado, especialmente, inferir os efeitos da LRF e do ciclo eleitoral naquele período para aquelas despesas.

A análise dos indicadores de limites da LRF por sua vez, permite investigar a eficácia da norma em razão dos resultados apresentados pelos municípios pesquisados.

4.2.1 Análise das Despesas por Categoria Econômica

A evolução dos componentes orçamentários dos municípios capixabas no período de 1998 a 2003 (per capita), conforme evidenciado na tabela 5, demonstra que no período estudado houve uma redução contínua na receita e conseqüentemente na despesa, sendo acompanhada pela despesa com pessoal e pela despesa com investimento.

Tabela 5: Evolução das despesas per capita por categoria econômica

	R\$/hab			
	Receita Total	Despesa Total	Despesa Pessoal	Despesa Investimento
1998	790,62	824,71	371,87	100,68
1999	778,50	796,93	348,73	102,78
2000	809,91	807,34	359,31	114,60
2001	802,65	766,54	337,05	93,34
2002	741,16	786,25	348,92	117,98
2003	690,07	681,80	308,75	80,43

Observa-se, no entanto, que as despesas com investimento, sofrem oscilações, com forte aumento no ano de 2000 e 2002, parecendo indicar a influência do ciclo eleitoral, na medida em que foram realizadas eleições naqueles anos.

Essa tendência pode ser percebida ao analisar as despesas médias em exercícios com eleições e sem eleições.

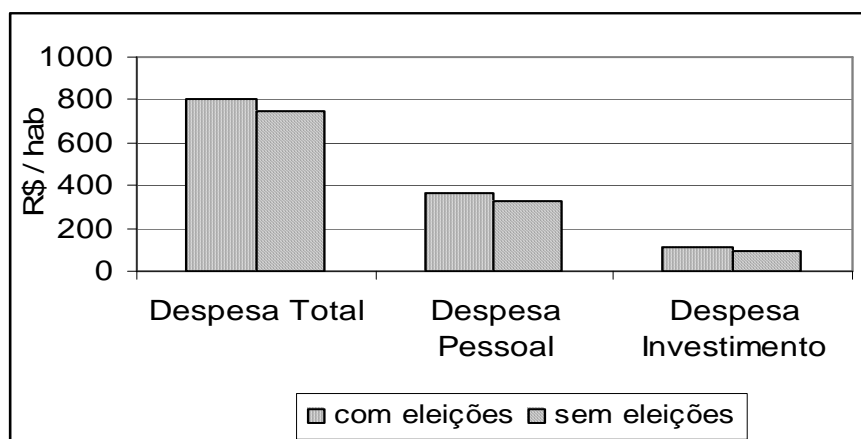
Tabela 6: Dispêndio médio per capita no ciclo eleitoral (por categoria)

	R\$/hab		
	Despesa Total	Despesa Pessoal	Despesa Investimento
com eleições	806,10	360,03	111,09
sem eleições	748,42	331,51	92,18

Observa-se, na tabela 6, o aumento das despesas no período eleitoral a razão de 7,71 % na comparação das médias das despesas totais quando comparado o exercício em que foram realizadas eleições com os exercícios em que não foram

realizadas eleições. Nesse mesmo sentido apura-se um aumento de 8,60 % de acréscimo nas despesas com pessoal e de 20,51% nas despesas com investimento.

Gráfico 2: Despesa Média Per capita por Ciclo Eleitoral



4.2.2 Análise das Despesas por Função

A análise das preferências alocativas das despesas por função relacionadas à administração, gastos sociais e com infra-estrutura parece demonstrar um crescimento das despesas relacionadas às despesas com administração em detrimento das despesas com infra-estrutura (tabela 7).

Tabela 7: Evolução das despesas per capita por função

	R\$/hab				
	Receita Total	Despesa Total	Despesa Funções Administrativas	Despesas Funções Sociais	Despesas Funções Infra-estrutura
1998	790,62	824,71	189,22	402,28	218,02
1999	778,50	796,93	198,18	412,19	174,23
2000	809,91	807,34	183,43	416,40	198,69
2001	802,65	766,54	166,60	435,53	156,92
2002	741,16	786,25	212,55	403,45	151,60
2003	690,07	681,80	189,17	349,72	125,31

Essa tendência é facilmente percebida na análise da participação das despesas em relação à despesa total, conforme tabela 8. No caso das despesas com função

administrativas, a partir de uma relação percentual de 23% em 1998, houve incremento participação dessas despesas que alcançou 28% em 2003. Em sentido contrário, as despesas com infra-estrutura, de uma participação de 26% em 1998, sofreram redução para 18% em 2003. Nesse período, as despesas com gastos sociais mantiveram-se praticamente constantes, com exceção ao *peack* de 57% em 2001.

Tabela 8: Evolução das despesas por funções em relação despesa total (%)

	Administrativa	Sociais	Infra-estrutura
1998	0,23	0,49	0,26
1999	0,25	0,52	0,22
2000	0,23	0,52	0,25
2001	0,22	0,57	0,20
2002	0,27	0,51	0,19
2003	0,28	0,51	0,18

A análise do dispêndio médio per capita por função, comparando-se exercícios em que forma realizadas eleições com aqueles em que não foram realizadas (tabela 9), demonstra que as despesas totais são 7,77 % maiores nos exercícios em que se realizam as eleições, as despesas com funções administrativas são 5,64 % maiores, as despesas com funções sociais são 2,06 % maiores e as despesas com funções de infra-estrutura são 24,51 % maiores.

Tabela 9: Dispêndio médio per capita no ciclo eleitoral (por função)

	R\$/hab			
	Despesa total	Despesas administrativas	Despesas Sociais	Despesas Infra-estrutura
com eleições	806,10	195,07	407,38	189,44
sem eleições	748,42	184,65	399,15	152,15

Os dados analisados sugerem que o processo eleitoral afeta os dispêndios públicos no período de sua realização, havendo uma retração nos outros períodos. Percebe-se, no entanto, que o aumento de despesa não é uniforme para todas as

funções, havendo um forte concentrado nas despesas com funções de infra-estrutura, que possivelmente são mais visíveis e atingem diretamente o eleitor.

4.2 Análise dos Indicadores da LRF

•Índice de Deficiência Financeira

E o montante correspondente à diferença entre os valores apurados de necessidades de financiamento em razão de déficits e das fontes de financiamento, tendo em vista que as receitas estão apropriadas contabilmente pelo regime de caixa e as despesas pelo regime de competência, equivalem fundamentalmente ao resultado orçamentário. Assim, montantes positivos indicam insuficiência de recursos, acarretando a necessidade de utilizar disponibilidades financeiras de exercícios anteriores ou de incorrer em postergação do pagamento de compromissos. Montantes negativos indicam que o somatório dos montantes apurados de resultado primário e de fontes de financiamento foi mais do que suficiente para arcar com as despesas financeiras (ver Conceitos na LRF – Anexo A).

A evolução da situação financeira dos municípios, classificados como deficientes e suficientes, pode ser vista na Tabela 10. Percebe-se que no período de 1998 a 2002 a quantidade de municípios deficitários em relação ao total da amostra passou de 80,65% para 37,09%. No entanto, observa-se em 2003 um retorno aos patamares de 1999.

Tabela 10: Municípios em razão de situação financeira (%)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Deficientes	80,65	61,29	59,67	43,54	37,09	64,51
Suficientes	19,35	38,71	40,33	56,46	62,91	35,49

Fonte: Finbra

- **Limite de Endividamento**

Os indicadores informados na tabela 11 permitem inferir que o limite de endividamento dos municípios fixado pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal não tem sido problema para os municípios capixabas. A pesquisa nos 62 municípios apresentou resultado da relação Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida bastante aquém do limite.

Tabela 11 : Dívida Consolidada Pública/Receita Corrente Líquida

<i>Limite</i>	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1,20	0,08	0,06	0,04	0,09	0,08	0,10

Fonte: Finbra

- **Regra de Ouro**

A norma chamada “regra de ouro”, tem sustentação constitucional e tem como finalidade restringir o financiamento de déficit corrente. Para alcançar esse objetivo, a relação entre operações de crédito e despesas de capital tem que ser menor que 100%. No caso dos municípios capixabas estudados observa-se que este valor sofreu redução entre 1998 e 2000, permanecendo estável entre os anos de 2000 e 2002 e conquanto tenha sofrido um pequeno aumento em 2003 mantém um confortável distanciamento do limite imposto pela norma.

Tabela 12: Operações de Crédito/ Despesa de Capital

<i>Limite</i>	1998	1999	2000	2001	2002	2003
100%	4,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%

Fonte: Finbra

•Despesa com Pessoal

As despesas com pessoal praticadas pelos municípios capixabas estão abaixo do limite imposto pela LRF, e até com uma determinada folga. Deve-se observar que os limites de gasto com pessoal tem sido restrito desde a promulgação da chamada Lei Camata, que já em 1995 fixava limite de 60 % para essas despesas.

Tabela 13: Despesa com Pessoal/RCL (%)

<i>População</i>	1998	1999	2000	2001	2002	2003
10.000 < X	47,79	46,13	46,99	43,29	47,38	49,64
10.000 < X < 20.000	50,34	47,10	43,23	44,90	46,99	43,50
20.000 < X < 30.000	52,26	50,40	59,19	42,63	49,14	49,95
30.000 < X < 100.000	54,06	49,54	52,01	45,15	49,85	51,56
100.000 > X	49,77	46,12	47,60	46,82	53,68	48,48
Média	50,70	47,77	48,15	44,42	48,34	47,08

Fonte: Finbra

Capítulo 5

5 RESULTADOS ECONÔMÉTRICOS

As estimações do comportamento das despesas em relação a LRF e ao Ciclo Eleitoral foram realizadas com base nos métodos de efeitos randômicos (ou aleatórios). A realização das estimações pelo método de efeitos fixos demonstrou que as variáveis mantiveram o mesmo sinal e inclinação, com pequena variação no coeficiente, concluindo-se pela desnecessidade de aplicação do Teste de Hausman.

As variáveis independentes, Receita Orçamentária, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Ciclo Eleitoral, permanecem as mesmas para todas as variáveis dependentes. Assim tem-se:

- **Despesa por Função Administrativa**

Variável	Coeficiente	Erro Padrão	Estatística t	Probab
Intercepto	34,17619	16,29204	2,097723	0,0366
Receita Orçamentária	0,219269	0,017996	12,18461	0,0000
LRF	(0,003547)	0,004836	(0,733433)	0,4638
Ciclo Eleitoral	0,006734	0,004572	1,472792	0,1417

Efeitos Randômicos - R² ajustado = 30,21% – 366 observações

O resultado coeficiente estimado para LRF e ciclo eleitoral para a despesa por função administrativa sugerem que estes não são significantes. No entanto, a probabilidade de 14,17 %, combinado com o coeficiente positivo do ciclo eleitoral, pode permitir inferir uma tendência à expansão dos gastos nessa função.

Essa classe de despesa é composta de gastos com programas e atividades com as seguintes finalidades: planejamento e administração do executivo, atuação legislativa e atividades judiciárias. Essas ações, eminentemente burocráticas e próximas aos agentes políticos, poderiam justificar a tendência observada na variável Ciclo Eleitoral.

- **Despesa por Função Infra-Estrutura**

Variável	Coeficiente	Erro Padrão	Estatística t	Probab
Intercepto	2,844313	11,82206	0,240594	0,8100
Receita Orçamentária	0,190120	0,013058	14,55943	0,0000
LRF	(0,015695)	0,003509	(4,473014)	0,0000
Ciclo Eleitoral	0,010198	0,003318	3,073684	0,0023

Efeitos Randômicos - R² ajustado = 38,84% - 366 observações

O resultado dos coeficientes LRF e ciclo eleitoral para a despesa com função infra-estrutura sugerem serem significantes e estão fora do intervalo do “t tabelado”, assim, a análise dos resultados avança que a LRF pode ser fator de redução dessa classe de despesas e que o ciclo eleitoral pode ter efeito contrário.

O coeficiente positivo da variável Ciclo Eleitoral pode ser justificado pela visibilidade inerente aos gastos agrupados nas funções com finalidade de urbanismo, habitação, energia, gestão ambiental e transporte, com grande possibilidade de transmitir sensação pro - ativa do gestor público. Outro fator, levando em consideração tratar-se de investigação em entes municipais, pode estar relacionado à percepção dos munícipes da necessidade do bem público e da proximidade do agente público que atua como provedor desse bem.

No entanto, o coeficiente negativo da variável LRF parece indicar redução de gastos com infra-estrutura. Esse dado parece confirmar a natureza restritiva da norma e a influência da redução de despesas na consecução do ajuste fiscal.

- **Despesa por Função Social**

Variável	Coeficiente	Erro Padrão	Estatística t	Probab
Intercepto	23,01465	13,53669	1,700169	0,0900
Receita Orçamentária	0,517976	0,014952	34,64233	0,0000
LRF	0,007917	0,004018	1,970414	0,0496
Ciclo Eleitoral	0,000322	0,003799	0,084635	0,9326

Efeitos Randômicos - R² ajustado = 77,83% - 366 observações

O resultado do coeficiente LRF para despesas por função social é significativo, no entanto o coeficiente do ciclo eleitoral não é significativo. O sinal positivo do

coeficiente da LRF sugere que a norma não foi capaz de controlar os gastos com funções de finalidade social. Percebe-se a expansão das despesas com educação, cultura, saúde, saneamento, previdência e assistência após o advento da LRF, contrariando o senso de que tais gastos sofreriam redução decorrente da norma restritiva.

A vinculação legal das despesas com educação e saúde (estabelecimento de limites mínimos de gastos com essas funções) e a antecipação de aposentadorias derivadas das reformas previdenciárias podem ser explicações para tal fato.

- **Despesa Corrente com Pessoal**

Variável	Coeficiente	Erro Padrão	Estatística t	Probab
Intercepto	57,47317	12,49925	4,598128	0,0000
Receita Orçamentária	0,383026	0,013806	27,74301	0,0000
LRF	(0,011589)	0,003710	(3,123935)	0,0019
Ciclo Eleitoral	0,005946	0,003508	1,695027	0,0909

Efeitos Randômicos - R² ajustado = 68,40% - 366 observações

O resultado do coeficiente LRF para despesas correntes com pessoal é significativo. O sinal negativo sugere que a norma atua no controle de gastos com essa despesa. Esse resultado é significativo porque desde 1995 a legislação restringe as despesas com pessoal e, os municípios têm se mantido aquém do limite de 60% estabelecido para esse tipo de gasto (Tabela 14).

O Ciclo Eleitoral apresenta-se significativo e mantém a sua natureza expansiva durante o período eleitoral. Esse dado é instigante porque a legislação determina a nulidade de qualquer ato que resulte aumento de despesa com pessoal expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do agente político²⁹. No entanto, a restrição não atinge todo o exercício e assim sendo, possivelmente o aumento esteja ocorrendo no primeiro semestre.

²⁹ LRF, art. 21, parágrafo único.

- **Despesa de Capital Investimento**

	Coeficiente	Erro Padrão	Estatística t	Probab
Intercepto	(16,25323)	11,445573	(1,420026)	0,1565
Receita Orçamentária	0,122911	0,012634	9,728766	0,0000
LRF	0,001151	0,003366	0,341864	0,7327
Ciclo Eleitoral	0,009322	0,003183	2,928709	0,0036

Efeitos Randômicos - R² ajustado = 21,62% - 366 observações

O resultado do coeficiente LRF para despesas de capital com investimento é estatisticamente insignificante, no entanto, neste caso, o coeficiente do ciclo eleitoral é significativo.

O sinal positivo do coeficiente do Ciclo Eleitoral sugere que a realização periódica das eleições tem o condão de aumentar as despesas com investimentos. Esse resultado pode ser decorrente da necessidade de realização de obras em ano eleitoral que despertem a sensação de boa performance administrativa.

Capítulo 6

6 CONCLUSÃO

As evidências trazidas pela pesquisa sugerem que a implementação de regras fiscais que limitam a discricionariedade do administrador público afeta os indicadores de política fiscal dos municípios capixabas. Observaram-se efeitos positivos após o advento da LRF nos indicadores de níveis de endividamento, da utilização de operações de crédito em despesa de capital e nos gastos com pessoal.

No entanto a falta de uma constância na apuração do resultado primário tem levado a persistência de deficiência financeira para atender as obrigações orçamentárias. Se nesse quadro verificou-se um aumento na quantidade de municípios que conseguiram superávit primário, especialmente em 2001 e 2002, esta tendência foi contrariada em 2003, com a volta da quantidade de municípios com déficit aos patamares de 1999.

A análise do ciclo eleitoral sugere que a realização das eleições tem efeito expansivo sobre as despesas públicas, notadamente aquelas relacionadas a obras e que são evidenciados seja por categoria econômica – por grupo de investimento, seja por função – funções de infra-estrutura e com pessoal.

O resultado das estimações do comportamento das despesas por função e por grupo face o advento da LRF e ao ciclo eleitoral vem confirmar a percepção da análise descritiva.

Os resultados sugerem que a LRF parece ter contribuído na redução das despesas com infra-estrutura, na segmentação por funções e nas despesas com pessoal, pelo lado das categorias econômicas, no entanto, os gastos sociais

apresentaram aumento no período. O controle das despesas com pessoal tem a peculiaridade da existência de limitador desde 1995 (Lei Camata) mas percebe-se que mesmo assim, a LRF apresenta viés de redução. Os gastos sociais, vinculados (educação e saúde com 25% e 9,00% da RCL, respectivamente) restringem a ação do gestor nesse segmento, o que pode justificar o resultado.

O resultado da contribuição do ciclo eleitoral para o aumento das despesas com infra-estrutura e investimentos e da redução nas despesas com infra-estrutura percebidas com a LRF pode demonstrar a tendência da LRF em atenuar despesas decorrentes dos interesses eleitorais, vindo confirmar a necessidade de restringir a discricionariedade do gestor público.

Outro fator digno de nota é a redução da participação relativa das despesas com funções de infra-estrutura na despesa total. Os resultados indicam a redução desses valores ano após ano em todo o período observado. Esse fato sugere que a restrição fiscal tem afetado a qualidade do gasto público.

Portanto, pode-se concluir que o ciclo eleitoral contribui para a expansão das despesas e que a LRF contribui com a atenuação dessa tendência. Conclui-se também que a restrição fiscal deve vir acompanhada de uma melhor composição das despesas.

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, R. B. A.. *O Federalismo e As Teorias Hegemônicas da Economia do Setor Público na Segunda Metade do Século XX: um balanço crítico*. 2003. Tese - Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.
- ALESINA, A ; PEROTTI, R.. *Budget Deficits and Budget Institutions*. NBER Working Paper Series, Working Paper nº 5556, [S.I.],1996. Disponível em:<<http://www.nber.org/papers/w5556>>. Acesso em: 17/01/2006.
- _____; _____. *Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects*. NBER Working Paper Series. Working Paper nº 5730, [S.I.], 1995. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/W5730>>. Acesso em: 17/01/2006.
- ALMAD, E. et alli. *Subnational Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations*. IMF Working Paper, WP/05/108, Washington, 2005. Disponível em:<[http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05108 .pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05108.pdf)>. Acesso em: 20/05/2006.
- ABRUCIO, F. L. ; LOUREIRO, M. R.. *Política e Reformas Fiscais no Brasil*. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 24, nº 1, jan./mar. 2004. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/editorial.asp>>.Acesso em:12/01/2006.
- BARRO, R.. *On the Determination of Public Debt*. Journal of Political Economy, Chicago, v.87, n.5. 1979. Disponível em: <<http://www.jstor.org>>. Acesso em: 17/01/2006.
- BLANCHARD, O.. *Macroeconomia*. 3ª ed. São Paulo: Prentice Hall,2004.
- BRAZIL, Carlos. *Influências e efeitos das Eleições Municipais*. 2004. Disponível em <http://www.universia.com.br/html/materia/materia_efee.html>. Acesso em: 05/07/2006.
- BUCHANAN, J. M.. *Public Choice:Politics Without Romance*. Michigan,1984. Disponível em:<<http://www.cis.org.au/Policy/spr03/polspr03-2.htm>>. Acesso em 17/01/2006.
- BUCHANAN, J. M.. *Contractarian Political Economy and Constitutional Interpretation*. The American Economic Review, Vol. 78, No. 2, 1986. Disponível em: <<http://www.jstor.org>>.
- GILBERTI, A. C..*Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os Municípios Brasileiros*. 2005. Dissertação – FEA. Universidade de São Paulo, São Paulo.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Ipeadata - População residente – estimativas habitante. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?49521250>.
- International Monetary Fund. *Manual de Transparência Fiscal*. Disponível em:<<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf>>. Acesso em:18/05/2006.
- MENEGUIN, F B & BURARIN, M S. *Reeleição e Política Fiscal: Um Estudo dos Efeitos da Reeleição nos Gastos Públicos*. Revista Economia Aplicada, v. 5, Brasília,2001. Disponível em: <www.unb.br/face/eco/mesp/professores/bugarin/HP-Feb-2001/papers/RPF1101.pdf>.
- MENEZES, R. T.. *Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal Sobre os Componentes de Despesa dos Municípios Brasileiros*. 2005. Monografia – X Prêmio STN de Monografia. Secretaria do Tesouro Nacional, Brasília.

- MUSGRAVE, R. A. & MUSGRAVE, P. B.. *Finanças Públicas – Teoria e Prática*. 1ª ed.. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- NASCIMENTO, E. R.. *Finanças Públicas – União, Estados e Municípios*. 2ª ed. Brasília: Vestcon, 2002.
- NORDHAUS, W. *The Political Business Cycle*. *Review of Economic Studies*. 1975. Disponível em: <<http://cowles.econ.yale.edu/p/au/p-nordhaus.htm>>.
- NUNES, S. P. & NUNES, R. C.. *Dois Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal à Luz do Modelo de Fundo Comum*. 2003. Série Textos para Discussão, Brasília. Disponível em: <www.unb.br/face/eco/cpe/TD/276Jan31_RNunes.pdf>
- PELTZEN, S. *Voters as Fiscal Conservatives*. *Quarterly Journal of Economics*. 1992. Disponível em: <www.jstorn.org>.
- REIS, H. C. e MACHADO JR., J. T.. *A Lei 4320 Comentada*. 30ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.
- REZENDE, F.. *Finanças Públicas*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- ROCHA, F. P. & PICHETTI, P. *Ajuste Fiscal no Brasil*. *Revista Brasileira de Economia*, v. 57. 2003, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- ROGOFF, K. *Equilibrium Political Budget Cycles*. *American Economic Review*. 1990. NBER 2428. Disponível em: <www.nber.org/papers/w2428.pdf>.
- ROGOFF, K & SIBERIT, A. *Elections and macroeconomic Policy Cycles*. 1988. NBER 1838. Disponível em: <nber.org/papers/w1838.pdf>.
- SAKURAI, S. N.. *Testando a Hipótese de Ciclos Eleitorais Racionais nas Eleições Municipais Paulistas*. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 35, nº 2, p.297-315, 2005. Disponível em: www.econ.fea.usp.br/novo_site/publicacoes/estudos_economicos/35_sakurai.pdf.
- SAMUELSON, P. A. e NORDHAUS, W. D.. *Economia*. 12ª ed. Madrid: Mc Graw Hill, 1990.
- SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. *Finanças do Brasil – FINBRA*. Disponível em: <stn.fazenda.gov.br/estados_municipios>.
- SLOMSKI, V.. *Manual de Contabilidade Pública*. São Paulo: Atlas, 2002.
- TAVARES, M. *Vinte Anos de Política Fiscal: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal*. *Revista de Economia e Relações Internacionais*. Faculdade de Economia da Fundação Armando Alvares Penteado, São Paulo, v. 4. nº 7, p. 79-101. jul. 2005.
- TER-MINASSIAN, T. *Decentralization and Macroeconomic Management*. IMF Working Paper, WP/97/155, Washington, 1997. Disponível em: <<https://www.internationalmonetaryfund.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=2412.0>>.
- VIGNOLI, F. H. (coordenador). *A lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Para Municípios*. São Paulo: FGV/EAESP, 2002.
- WOOLDRIDGE, J. M. *Introdução à Econometria*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 18. Ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. Lei Complementar nº 82/95, de 28 de março de 1995. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal.

BRASIL. Lei Complementar nº 96/99, de 01 de junho de 1999. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 05 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. Lei 9.496/97, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.

BRASIL. Lei 10.028, de 20 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.

BRASIL. Resolução Senado Federal nº 40, de 21 de dezembro de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.

BRASIL. Resolução Senado Federal nº 43, de 21 de dezembro de 2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

ANEXO A – Conceitos utilizados na LRF

1. **Ente da Federação:** a União, o Estado, o Distrito Federal e cada Município;
2. **Esfera de Governo:** a União (Federal), os Estados e o Distrito Federal (Estadual) e o os Municípios (Municipal).
3. **Podere**s : Legislativo, Executivo, Judiciário.
4. **Órgãos:** Para efeito da LRF, conforme estabelecido no art. 20 § 2º , são: o Ministério Público; as Casas legislativas federal, estaduais, distrital e municipais e os respectivos Tribunais de Contas; os Tribunais Superiores, os Tribunais Regionais Federais, do Trabalho e Eleitoral; os Juízes Federais, do Trabalho e Eleitoral, os Tribunais e Juízes dos Estados.
5. **Dívida Pública Consolidada ou Fundada:** montante total das obrigações financeiras do ente da federação, assumidas em virtude de tratados, leis, contratos, acordos ou convênios e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses.³⁰
6. **Dívida pública Consolidada Líquida:** dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e demais haveres financeiros.³¹
7. **Divida Pública Mobiliária:** dívida pública representada por títulos emitidos pela União, Estados e Municípios.³²
8. **Operações de Crédito:** compromissos assumidos, em moeda nacional ou estrangeira, com credores domiciliados no exterior ou no País, definida como qualquer obrigação decorrente de mútuo, abertura de crédito, emissão ou aceite de títulos da dívida pública, aquisição financiada de bens, venda a termo de bens com pagamento antecipado, arrendamento mercantil (leasing) e outras a estas assemelhadas.³³

³⁰ LRF, art. 29, I

³¹ Senado federal, Resolução nº 43, art. 2º, V

³² LRF, art. 29, II

³³ LRF, art. 29, III

9. **Concessão de Garantia:** compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada.³⁴

10. **Receita Corrente Líquida:** produto da receita arrecadada no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades, compondo-se de: soma das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, deduzidas:

a) **na União:** as transferências obrigatórias aos Estados e Municípios;

b) **nos Estados:** as transferências obrigatórias aos Municípios;

c) os valores pagos e recebidos a título da Lei Kandir e do FUNDEF;

d) os recursos recebidos da União pelos Estados do Amapá e Roraima e pelo Distrito Federal para atendimento às despesas com servidores, nos termos do artigo 19 § 1º, V da Constituição Federal;

11. **Transferências Obrigatórias:** são as obrigações de transferência de recursos estabelecida na carta constitucional e resultante do federalismo fiscal. Nesse caso temos transferências da União aos Estados e Municípios por meio do Fundo de Participação dos Estados – FPE e Fundo de participação dos Municípios – FPM. Os Estado transferem obrigatoriamente a Quota-Parte do Imposto de Circulação de Mercadoria e Serviços – ICMS.

12. **Resultado Primário:** Diferença entre as receitas e despesas públicas não financeiras. Pode ser obtido a partir da seguinte fórmula:

Receita Orçamentária

(-) Operações de Crédito

(-) Receitas de Privatização

(-) Receita escritural de anulação de Restos a Pagar

(-) Rendimentos de Aplicação Financeira

(-) Rendimentos de empréstimos concedidos

(-) Despesa Orçamentária Liquidada

³⁴ LRF, art. 29, IV

- (+) Pagamentos do principal e juros da dívida
- (+) Aquisição de títulos de capital já integralizado
- (+) Concessão de empréstimos

(=) **Resultado Primário**

13. **Resultado Nominal:** Diferença entre as receitas e despesas públicas, incluindo as de natureza financeira e os efeitos da inflação e da variação cambial. Equivale ao aumento da dívida pública líquida em um dado período e pode ser obtido a partir da seguinte fórmula:

Dívida consolidada do ano anterior

- (-) Caixa e Bancos do ano anterior
- (=) Dívida fiscal líquida do ano anterior
- (-) Dívida consolidada do ano corrente
- (+) Caixa e Bancos do ano corrente

(=) **Resultado Nominal**

Fonte: LRF

ANEXO B – Funções e Subfunções do Governo

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
01 - Legislativa	031 - Ação Legislativa 032 - Controle Externo
02 - Judiciária	061 - Ação Judiciária 062 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
03 - Essencial à Justiça	091 - Defesa da Ordem Jurídica 092 - Representação Judicial e Extrajudicial
04 - Administração	121 - Planejamento e Orçamento 122 - Administração Geral 123 - Administração Financeira 124 - Controle Interno 125 - Normatização e Fiscalização 126 - Tecnologia da Informação 127 - Ordenamento Territorial 128 - Formação de Recursos Humanos 129 - Administração de Receitas 130 - Administração de Concessões 131 - Comunicação Social
05 - Defesa Nacional	151 - Defesa Area 152 - Defesa Naval 153 - Defesa Terrestre
06 - Segurança Pública	181 - Policiamento 182 - Defesa Civil 183 - Informação e Inteligência
07 - Relações Exteriores	211 - Relações Diplomáticas 212 - Cooperação Internacional
08 - Assistência Social	241 - Assistência ao Idoso 242 - Assistência ao Portador de Deficiência 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente 244 - Assistência Comunitária
09 - Previdência Social	271 - Previdência Básica 272 - Previdência do Regime Estatutário 273 - Previdência Complementar 274 - Previdência Especial
10 - Saúde	301 - Atenção Básica 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 - Suporte Profilático e Terapêutico 304 - Vigilância Sanitária 305 - Vigilância Epidemiológica 306 - Alimentação e Nutrição
11 - Trabalho	331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 - Relações de Trabalho 333 - Empregabilidade 334 - Fomento ao Trabalho
12 - Educação	361 - Ensino Fundamental 362 - Ensino Médio 363 - Ensino Profissional 364 - Ensino Superior 365 - Educação Infantil 366 - Educação de Jovens e Adultos 367 - Educação Especial
13 - Cultura	391 - Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 - Difusão Cultural
14 - Direitos da Cidadania	421 - Custódia e Reintegração Social 422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 - Assistência aos Povos Indígenas
15 - Urbanismo	451 - Infra-Estrutura Urbana 452 - Serviços Urbanos 453 - Transportes Coletivos Urbanos
16 - Habitação	481 - Habitação Rural 482 - Habitação Urbana
17 - Saneamento	511 - Saneamento Básico Rural 512 - Saneamento Básico Urbano
18 - Gestão Ambiental	541 - Preservação e Conservação Ambiental 542 - Controle Ambiental 543 - Recuperação de Áreas Degradadas 544 - Recursos Hídricos 545 - Meteorologia
19 - Ciência e Tecnologia	571 - Desenvolvimento Científico 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia

	573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
20 - Agricultura	601 - Promoção da Produção Vegetal 602 - Promoção da Produção Animal 603 - Defesa Sanitária Vegetal 604 - Defesa Sanitária Animal 605 - Abastecimento 606 - Extensão Rural 607 - Irrigação
21 - Organização Agrária	631 - Reforma Agrária 632 - Colonização
22 - Indústria	661 - Promoção Industrial 662 - Produção Industrial 663 - Mineração 664 - Propriedade Industrial 665 - Normalização e Qualidade
23 - Comércio e Serviços	691 - Promoção Comercial 692 - Comercialização 693 - Comércio Exterior 694 - Serviços Financeiros 695 - Turismo
24 - Comunicações	721 - Comunicações Postais 722 - Telecomunicações
25 - Energia	751 - Conservação de Energia 752 - Energia Elétrica 753 - Petróleo 754 - Álcool
26 - Transporte	781 - Transporte Aéreo 782 - Transporte Rodoviário 783 - Transporte Ferroviário 784 - Transporte Hidroviário 785 - Transportes Especiais
27 - Desporto e Lazer	811 - Desporto de Rendimento 812 - Desporto Comunitário 813 - Lazer
28 - Encargos Especiais	841 - Refinanciamento da Dívida Interna 842 - Refinanciamento da Dívida Externa 843 - Serviço da Dívida Interna 844 - Serviço da Dívida Externa 845 - Transferências 846 - Outros Encargos Especiais

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal -SOF

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)