



Organizações & Sociedade

ISSN: 1413-585X

revistaoes@ufba.br

Universidade Federal da Bahia

Brasil

Albergaria de Melo, Euler; de Oliveira Monteiro, Augusto; Fadul, Élvia  
CONTROLE DO GASTO PÚBLICO E RESPONSABILIDADE FISCAL: O CASO DA  
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE SALVADOR

Organizações & Sociedade, vol. 14, núm. 41, abril-junio, 2007, pp. 161-175

Universidade Federal da Bahia

Salvador, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=400638290009>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# CONTROLE DO GASTO PÚBLICO E RESPONSABILIDADE FISCAL: O CASO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE SALVADOR

**Euler Albergaria de Melo\***  
**Augusto de Oliveira Monteiro\*\***  
**Elvia Fadul\*\*\***

## RESUMO

O presente trabalho discute a evolução do grau de responsabilidade fiscal na administração municipal nos últimos anos, tendo em vista os possíveis impactos causados pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Para tal, é realizado um estudo de caso na Prefeitura Municipal de Salvador, a partir de ampla análise documental, na qual se busca retratar as principais transformações empreendidas na administração financeira do Município, no período 1989-2003. Analisa-se a evolução histórica das receitas e despesas do Município, apurando seus indicadores de equilíbrio financeiro e orçamentário e ressaltando os esforços de adequação das contas públicas municipais. O artigo aponta para o entendimento de que a gestão fiscal responsável passa pela capacidade das administrações públicas de manter o equilíbrio de suas contas.

## ABSTRACT

This paper aims to study the evolution of the fiscal responsibility degree at cities administrations in Brazil over the last years, considering the influence of the Fiscal Responsibility Law. Therefore, a case study is performed at the City of Salvador Government, in order to identify and describe major improvements at the financial management of the city from 1989 to 2003. Its revenues and expenditures are studied, as well as the resulting financial equilibrium and budget accuracy conditions. The paper presumes that a responsible public management depends on preserving financial equilibrium.

\*Pesquisador UNIFACS

\*\*Prof. UNIFACS

\*\*\*Profª. UNIFACS

## INTRODUÇÃO

**E**m uma nação eminentemente urbana, as cidades, em especial as grandes metrópoles, têm se tornado cada vez mais centros propulsores de desenvolvimento social, econômico e cultural, com vistas ao bem-estar e qualidade de vida das populações. Nesse sentido, as condições de vida das coletividades urbanas sofrem grande influência da estrutura sócio-econômica das administrações municipais, bem como da gestão das finanças públicas neste âmbito. Logo, o equilíbrio financeiro dos entes governamentais, notadamente das esferas subnacionais, constitui um requisito indispensável à efetividade de suas ações. Esse equilíbrio só pode ser alcançado por meio da responsabilidade da gestão fiscal por parte dos administradores públicos.

A gestão das finanças públicas no Brasil, por meio da aplicação eficaz das normas, princípios, condições e limites instituídos pelo arcabouço administrativo-legal vigente, constitui um desafio para qualquer esfera governamental, pois impõe um processo de transformação no conhecimento técnico, nos comportamentos e nos processos e instrumentos de gestão. Na esfera municipal, esse desafio tende a ser ainda maior, em função da grande heterogeneidade de condições econômicas, sociais, institucionais, políticas e culturais entre os municípios, acrescida do processo de descentralização iniciado com a Constituição de 1988. Tal situação leva os municípios a assumirem cada vez mais novos encargos para atender às demandas crescentes de seus municípios.

Este trabalho aborda a gestão fiscal na administração municipal de Salvador, a partir da análise da evolução histórica de suas receitas e despesas desde 1989 (excluindo os dados de 1996) e, em especial, o período de 1997 a 2003, com o objetivo principal de identificar as possíveis mudanças na condição de equilíbrio fiscal e orçamentário na capital da Bahia. Utiliza-se, também, a análise dos balanços financeiros, que representam o produto da contabilidade financeira e cuja função é a de registrar as operações relativas à movimentação de recursos financeiros, e dos balanços orçamentários, que demonstram as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.

O estudo leva, ainda, em consideração a publicação da Lei Complementar nº 101/2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Essa lei nasce da necessidade do equilíbrio das contas públicas por meio da ação planejada e transparente, em um contexto de austeridade e controle do gasto público.

## CRISE DO ESTADO, CRISE FISCAL E OS IMPERATIVOS DA (LEI DE) RESPONSABILIDADE FISCAL

O Século XX foi o período em que ocorreram as mais extraordinárias mudanças econômicas, sociais e culturais na história da humanidade, as quais atingiram, de forma profunda e irreversível, países e cidadãos do mundo inteiro. Uma das características mais marcantes do século passado talvez seja o paradoxo de ter sido um período durante o qual a humanidade produziu mais riqueza do que jamais produziu em outra época; com uma quantidade e variedade surpreendentes de produção de bens e serviços, sem, contudo, conseguir distribuí-la de forma equilibrada entre a maior parte dos indivíduos. De acordo com Hobsbawm (1995, p. 15), esse período da história compreende três fases: [...] “uma Era de Catástrofe, que se estendeu de 1914 até depois da Segunda Guerra Mundial [...], cerca de 25 ou trinta anos de extraordinário crescimento econômico e transformação social [...] uma nova era de decomposição, incerteza e crise [...].” É na terceira fase que este estudo se concentra, buscando avaliar a gestão financeira de um

município em um período de crise, no qual os Estados passaram a ter graves dificuldades na condução de suas políticas econômicas. Nesse período, as nações reviveram problemas que pareciam ter sido eliminados pela denominada “Era de Ouro”.

Tratar da crise fiscal significa abordar resumidamente algumas questões relativas à teoria econômica, particularmente o debate entre os ortodoxos e os keynesianos. O pensamento ortodoxo, resultado das correntes clássicas e neoclássicas, baseava-se inicialmente na concepção de garantia da alocação racional dos recursos escassos - com plena mobilidade desses recursos, com um dado estágio tecnológico e um perfeito e irrestrito conhecimento das informações - para a satisfação total das necessidades dos indivíduos. Nesta visão, a crise gerada pelo aumento mais que proporcional das despesas estatais, em relação às suas respectivas receitas, é fruto de uma política orçamentária desequilibrada, que tem como consequência à instabilidade do sistema econômico.

Fazendo um contraponto às visões ortodoxas, clássicas ou liberais, há uma outra percepção da crise fiscal norteada pelos pensamentos keynesianos e neokeynesianos. A análise neokeynesiana entendia que à ação estatal caberia eliminar a insuficiência de demanda efetiva nos momentos de recessão e desemprego, por meio do déficit fiscal que se tornava, então, uma peça essencial ao bom funcionamento do sistema econômico. Ainda que, no período subsequente à Segunda Grande Guerra, as políticas baseadas no pensamento de Keynes tenham revolucionado as economias capitalistas, ao entrar em crise fiscal, o Estado arrasta consigo as teorias keynesianas que parecem não mais encontrar soluções possíveis em seus postulados. No momento em que as nações se viram diante de um cenário de grave crise financeira com altas taxas de inflação, as políticas baseadas neste entendimento da obra de Keynes já não conseguiam mais resolver os problemas sócio-econômicos.

No caso brasileiro, a situação se agrava na medida em que o Estado é cada vez mais chamado a satisfazer as demandas sociais sem conseguir realizar receitas suficientes para atendê-las. Essa situação, reforçada com o renascimento do pensamento liberal, cujo grande momento foi o chamado Consenso de Washington, no qual foram definidos os novos pressupostos econômicos de disciplina fiscal, reforma tributária, liberalização financeira e comercial, regime cambial livre, privatização, desregulamentação, dentre outros, faz retornar às políticas econômicas a premissa de que os orçamentos públicos devem ser equilibrados. Por conseguinte, os desequilíbrios fiscais devem ser duramente combatidos.

A busca do equilíbrio fiscal passa, então, pelo incremento das receitas e pela redução dos gastos públicos. Naturalmente, esses objetivos devem basear-se em ações administrativas concretas que considerem componentes econômicos, políticos e sociais. Nesse sentido, o equilíbrio orçamentário tem uma função importante, pois o sistema orçamentário pode antever os resultados fiscais futuros, possibilitando a previsão de medidas compensatórias que objetivem a manutenção do equilíbrio das contas públicas. Logo, é importante compreender que equilíbrio orçamentário não é sinônimo de equilíbrio fiscal, pois é sempre possível aumentar as receitas artificialmente nas propostas orçamentárias para fazer caber mais despesas em contrapartida. A prática de construir orçamentos públicos fictícios, superestimando receitas que efetivamente não têm base técnica para serem previstas, ou subestimando despesas, principalmente as que não podem ser evitadas (como as de pessoal), é motivada, muitas vezes, por questões políticas, e constitui um forte obstáculo ao equilíbrio das contas públicas. Isso significa que o equilíbrio fiscal e orçamentário sofrem influências, sejam políticas, de caráter institucional ou comportamental, as quais devem ser consideradas nas análises da situação fiscal de cada governo.

Nesse contexto de crise econômica, a realidade do Estado brasileiro era a de uma instituição com parcos recursos e com menos poder, o que exigia mudanças profundas na organização administrativa estatal, focando um maior dinamismo e maior capacidade de adaptação às mudanças externas. Surgem, então, as propostas do novo modelo gerencial, por meio do qual os governos cortariam

gastos, aumentariam sua eficiência operacional e atuariam de forma mais flexível, no intuito de gerar maior produtividade às suas estruturas. Segundo Abrucio (1997, p. 11), ao referir-se às condições para o surgimento do modelo gerencial, "[...] foi neste contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante que o modelo gerencial se implantou no serviço público".

Naturalmente, todo processo de reforma é complexo, especialmente no caso de uma organização pública. No Brasil, o Plano Diretor de Reforma do Estado surgiu imbricado com a reorganização tributária, previdenciária, econômica e, consequentemente, fiscal. De uma maneira ou de outra, tal reforma passa, obrigatoriamente, pela necessidade de administrar de forma mais efetiva os recursos, ou seja, de melhor controlar as finanças públicas, objetivo, também, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que se constitui, certamente, em parte integrante desse processo de transformação do Estado nacional.

A Lei Complementar nº 101 (04/05/2000) nasce justamente da necessidade do equilíbrio das contas públicas no Brasil, por meio da ação planejada e transparente. Também conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, este instrumento normativo busca alterar a estrutura do regime fiscal brasileiro a partir da introdução do planejamento de longo prazo, bem como dos conceitos de responsabilidade e transparência; estabelecer princípios e normas gerais das finanças públicas em todas as esferas estatais; e permitir a harmonia e a consolidação das diferentes normas para a organização e o equilíbrio das finanças estatais brasileiras. Essa lei teve como principais antecedentes três experiências internacionais que serviram de exemplo na determinação das suas linhas essenciais.

No âmbito da Comunidade Econômica Européia, o Tratado de Maastricht estabeleceu que os países membros deveriam obedecer aos princípios de uma confederação, determinando critérios de convergência. Além disso, o Tratado definiu, em protocolos, metas (de taxas de inflação, juros de longo prazo, déficit orçamentário, dentre outras) e punições, ressaltando que desvios eram admitidos desde que a tendência de ajuste fosse mantida. As políticas dos Estados membros, embora independentes, deveriam convergir para os critérios acordados. Nos Estados Unidos da América, o *Budget Enforcement Act (BEA)*, mesmo tratando apenas do Governo Federal, introduziu um mecanismo de corte automático para as despesas sempre que as previsões indicassem que as metas pré-estabelecidas pelo Congresso não seriam atingidas. Já na Nova Zelândia, o "Fiscal Responsibility Act" tornou-se um modelo internacional de transparência na gestão de recursos públicos. Conforme sua indicação, o parlamento fixa critérios genéricos de desempenho e o executivo tem a liberdade para orçar e gastar. Contudo, deve haver amplo e irrestrito acompanhamento dos gastos pela sociedade, determinando a prevalência do controle social sobre a rigidez das normas. Essas experiências nortearam os debates durante a tramitação da proposta da LRF, cuja intenção era de maior controle do gasto público, possibilitando a melhor compreensão dos seus reais objetivos.

A LRF, de forma sucinta, é um conjunto de normas para que os entes da federação administrem com responsabilidade suas receitas e despesas e evitem desequilíbrios fiscais e orçamentários, bem como endividamentos excessivos. Uma análise mais acurada revela a essência da norma que pode ser resumida em seis pontos: a prevenção de déficits reiterados e injustificados; a redução da dívida ao nível da capacidade de geração de receita; a valorização do processo de planejamento orçamentário; a política tributária previsível; a transparência na gestão dos recursos públicos; e a preservação do patrimônio público.

Para atingir esses objetivos, a LRF estabelece variáveis-chave de controle: as metas fiscais, os mecanismos de compensação para renúncia de receita e para geração de despesa de caráter continuado, e os limites para despesa com pessoal por Poder. Estabelece, também, limites para estoques da dívida consolidada ou fundada, e da dívida pública mobiliária, representada por títulos emitidos pela

União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios. Regulamenta a "Regra de Ouro" para contratação de operações de crédito, limitando-as ao montante das despesas de capital. Além disso, define regras para administração financeira e patrimonial, para contratação de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), para concessão de garantias e para inscrição em restos a pagar. A LRF inova, ainda, ao instituir normas de contingenciamento dos gastos, por meio da limitação de empenho, e induz, também, à obtenção de superávits primários.

Na ótica da valorização do processo de planejamento orçamentário, a LRF impõe normas para que as peças orçamentárias não mais sejam instrumentos de ficção, sem compromisso com a realidade. No arcabouço legal brasileiro, o sistema orçamentário é formado por três peças. A primeira, o Plano Plurianual (PPA), é o instrumento de planejamento de longo prazo, no qual se evidenciam os programas de governo, os objetivos a serem alcançados com esses programas, bem como suas metas físicas e financeiras. A segunda peça do sistema orçamentário é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), elaborada anualmente com a finalidade de estabelecer uma conexão entre o planejamento de longo prazo, disposto no PPA, e o de curto prazo, definido na Lei Orçamentária.

As funções constitucionais da LDO são, basicamente, quatro: a primeira relaciona-se com a elaboração da proposta orçamentária, no tocante ao estabelecimento de metas e prioridades; a segunda relaciona-se ao princípio tributário da anualidade; a terceira é em relação à política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; por fim, deve tratar da política de pessoal da administração pública. Não obstante estas funções constitucionais, com o advento da LRF, a LDO torna-se o instrumento mais importante para planejar o comportamento das finanças públicas. Passa, assim, a ter a função de definir os instrumentos necessários e suficientes para não só preservar o equilíbrio entre a receita e a despesa, mas fazer cumprir as metas de superávit nominal e primário.

Deverá a LDO, por conseguinte, promover a verdadeira estabilização, por meio do equilíbrio fiscal, evidenciando os mecanismos que devem ser adotados no período, para colimar o objetivo de harmonizar despesas e receitas. A questão do equilíbrio fiscal (ou das contas públicas), que é, talvez, o principal objetivo da LRF, tem a intenção de que a administração pública não gaste mais do que arrecada, cabendo à LDO disciplinar a busca desse equilíbrio.

A terceira peça do sistema orçamentário nacional é a Lei Orçamentária Anual (LOA) - um instrumento dotado de múltiplos aspectos, tais como político, jurídico, contábil, econômico, financeiro e administrativo. A LOA pode ser definida como um conjunto de informações que evidenciam as ações governamentais, ou seja, um elo entre sistemas de planejamento e de finanças. Assim, a estrutura da LRF revela o contexto no qual ela surge: um Estado em crise fiscal e a necessidade de se conter o déficit público.

## **A EVOLUÇÃO DA GESTÃO FISCAL NO MUNICÍPIO DE SALVADOR**

No período de 1989 a 1995, o Município de Salvador passou por graves problemas de desequilíbrio fiscal, especialmente entre os anos de 1993 a 1995. As causas deste desequilíbrio podem ser explicadas pela combinação de três fatores. Em primeiro lugar, a administração municipal desse período ocorreu em uma situação de grande expectativa popular, fruto do histórico de demandas sociais insatisfeitas em Salvador. Tal fato indicava a necessidade de investimento, principalmente nas áreas sociais, o que exigia uma capacidade financeira de que o Município não dispunha. Em segundo lugar, houve uma influência do fator político, em função do acentuado desalinhamiento político entre o governo municipal eleito e os governos estadual e federal. Esta falta de coalizão é percebida quando se analisa a evolução das receitas de transferências voluntárias.

A constituição federal de 1988 prevê três tipos de transferências de receitas entre os entes da federação: a primeira, denominada constitucional, é obrigatória, sendo a execução do seu gasto livre para o ente recebedor; a segunda, chamada infraconstitucional, também é obrigatória, no entanto sua execução é vinculada (são os programas específicos tais como o Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF e o Sistema Único de Saúde - SUS); por fim, as transferências voluntárias, que não são compulsórias para o ente repassador, mas têm aplicação vinculada, fruto de acordos negociados entre ambos, normalmente por meio de convênios.

Por último, em terceiro lugar, mas não menos importante, outro fator que contribuiu para o desequilíbrio fiscal do Município vem como consequência da Constituição de 1988 que preconiza a descentralização de recursos e competências para as esferas municipais. Após a Constituição, a esfera municipal foi aquela que obteve maior acréscimo de recursos, enquanto a União situou-se na posição inversa. Esta mudança ocorreu, principalmente, por causa de duas novas regras: a atribuição de competência para cada Estado fixar, de forma autônoma, as alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que é seu principal imposto; e a perda, por parte da União, do poder de conceder isenções de impostos estaduais e municipais, bem como de poder impor condições ou restrições ao repasse ou ao emprego dos recursos distribuídos às demais esferas. Entretanto, isto gerou uma reação do governo federal, especialmente em três frentes: (1) utilizando-se do poder constitucional de tributar, procedeu o aumento gradativo das contribuições sociais, que não entram na partilha com os demais entes federados, bem como a redução daqueles tributos que constitucionalmente são repartidos com estados e municípios. A União aumentou as alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e criou Contribuições, como a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) e a Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL), sendo que esta última exerceu impacto negativo sobre a arrecadação do Imposto de Renda (IR), repartido com estados e municípios; (2) efetuou uma descentralização de políticas públicas, transferindo aos municípios atribuições anteriormente por ele exercidas; (3) deixou gradativamente os estados fora dos repasses constitucionais voluntários, passando a transferir um maior volume de recursos diretamente aos municípios. Esse contexto explica as dificuldades enfrentadas pela Prefeitura Municipal de Salvador no período entre 1993 e 1996.

O desempenho da receita do município, no período de 1989 a 1995 (Tabela 1), pode ser analisado sob quatro aspectos: primeiro, sob o ponto de vista do crescimento médio anual do total das receitas, que atingiu um patamar aproximado de 10,8%, excluindo as operações de crédito; segundo, em relação ao crescimento médio anual das receitas próprias, alcançando, aproximadamente, a taxa de 19,6%. Destaca-se ainda, que, não obstante seja esse um desempenho significativo, este poderia ser ainda maior, caso a União não adotasse as medidas acima referidas, as quais reduziram os repasses constitucionais.

**Tabela 1 - Receita por Categoria Econômica - Salvador: 1989 / 1995**

em R\$ 1.000

Ano	1989		1990		1991		1992		1993		1994		1995	
Receitas	Absoluta	%												
<b>A - Receita Corrente</b>	<b>203.546</b>	<b>62,57</b>	<b>287.470</b>	<b>87,55</b>	<b>277.316</b>	<b>72,13</b>	<b>263.362</b>	<b>94,86</b>	<b>247.168</b>	<b>88,93</b>	<b>251.460</b>	<b>99,81</b>	<b>345.920</b>	<b>95,50</b>
<b>1 - Próprias</b>	<b>68.139</b>	<b>20,95</b>	<b>102.433</b>	<b>31,20</b>	<b>107.566</b>	<b>27,98</b>	<b>121.186</b>	<b>43,65</b>	<b>102.164</b>	<b>36,76</b>	<b>92.659</b>	<b>36,78</b>	<b>161.830</b>	<b>44,68</b>
ITIV	5.147	1,58	10.760	3,28	9.831	2,56	0	0,00	6.840	2,46	8.381	3,33	40.226	11,10
IPNU	4.790	1,47	19.084	5,81	33.405	8,69	36.139	13,02	17.346	6,24	15.752	6,25	12.444	3,44
ISS	39.015	11,99	55.053	126,77	52.983	13,78	53.852	19,40	48.668	17,51	56.461	22,41	88.588	24,46
IVVC	4.586	1,41	5.566	1,70	5.576	1,45	5.717	2,06	5.739	2,06	5.656	2,25	0	0,00
Outras	14.600	4,49	11.968	3,64	5.768	1,50	25.478	9,18	23.569	8,48	6.408	2,54	20.572	5,68
<b>2 - Transferências</b>	<b>135.406</b>	<b>41,63</b>	<b>185.036</b>	<b>56,35</b>	<b>169.749</b>	<b>44,15</b>	<b>142.175</b>	<b>51,21</b>	<b>145.003</b>	<b>52,17</b>	<b>158.800</b>	<b>63,03</b>	<b>184.090</b>	<b>50,82</b>
F.P.M.	38.861	11,95	55.266	16,83	46.939	12,21	46.847	16,87	50.113	18,03	44.232	17,56	0	0,00
ICMS	89.206	27,42	116.658	35,53	102.065	26,55	75.225	27,10	83.328	29,98	98.761	39,20	0	0,00
Outras	7.338	2,26	13.111	3,99	20.744	5,40	20.102	7,24	11.562	4,16	15.806	6,27	0	0,00
<b>B - Capital</b>	<b>121.741</b>	<b>37,43</b>	<b>40.894</b>	<b>12,45</b>	<b>107.132</b>	<b>27,87</b>	<b>14.260</b>	<b>5,14</b>	<b>30.769</b>	<b>11,07</b>	<b>468</b>	<b>0,19</b>	<b>13.318</b>	<b>4,50</b>
<b>1 - Operações de Crédito</b>	<b>107.733</b>	<b>33,12</b>	<b>30.898</b>	<b>9,41</b>	<b>98.984</b>	<b>25,75</b>	<b>7.568</b>	<b>2,73</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>
<b>2 - Transferências</b>	<b>3.549</b>	<b>1,09</b>	<b>9.882</b>	<b>3,01</b>	<b>8.024</b>	<b>2,09</b>	<b>6.552</b>	<b>2,36</b>	<b>30.749</b>	<b>11,06</b>	<b>459</b>	<b>0,18</b>	<b>12.444</b>	<b>3,44</b>
Outras	10.459	3,22	113	0,03	123	0,03	139	0,05	20	0,01	9	0,00	3.874	1,07
<b>Total (A+B)</b>	<b>325.288</b>	<b>100,00</b>	<b>328.364</b>	<b>100,00</b>	<b>384.448</b>	<b>100,00</b>	<b>277.622</b>	<b>100,00</b>	<b>277.938</b>	<b>100,00</b>	<b>251.929</b>	<b>100,00</b>	<b>359.238</b>	<b>100,00</b>

Fonte: MF/STN-DIVEM para o período 1989/1994; balanço financeiro municipal para o ano de 1995. Deflacionário pelo IGP-DI de dezembro de 1995. Extraído de Santos et al., 1996:138

Um terceiro aspecto da evolução da receita em Salvador refere-se às transferências voluntárias. Percebe-se a baixa participação relativa da rubrica Outras (Receitas de Capital), principalmente nos anos de 1993 e 1994, quando foi quase nula, demonstrando o insignificante volume de transferências voluntárias do Governo Federal para o município de Salvador, nesse período.

Por fim, uma última linha de análise da evolução das receitas públicas na capital baiana relaciona-se às operações de crédito, visto que a Tabela 1 demonstra que Salvador financia suas ações mais com as transferências (FPM e ICMS e Outras) do que com seus recursos próprios. Nota-se que, nos três últimos anos do período, as operações de crédito foram nulas. Embora isso seja positivo no sentido da busca do equilíbrio fiscal, na verdade, é consequência do impedimento vivido pelo Município para contratação de operações de longo prazo, forçando-o a buscar alternativas de custos financeiros e operacionais maiores – caso típico da Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) – o que comprometeu, mais ainda, suas receitas próprias.

No que se refere às despesas (Tabela 2), Salvador enfrentava, no período anterior a 1997, muitas dificuldades para ajustar suas contas e, consequentemente, para efetuar gastos que atendessem às demandas básicas da população. Destacam-se dois dentre os principais fatores dessa situação: o desequilíbrio estrutural das finanças estatais, ou seja, despesas crescendo em ritmo maior que as receitas; e o alto passivo financeiro herdado de períodos anteriores.

Em se tratando do desequilíbrio, consideram-se duas razões para sua ocorrência: a baixa capacidade de poupança e a necessidade de elevar os gastos de custeio. A baixa capacidade de poupança, dada pela diferença entre a receita e a despesa corrente, apresenta resultados negativos em quase todos os anos da série exposta, sendo que nos anos de 1993, 1994 e 1995 os índices são os menores, correspondendo respectivamente a -22,2%, -56,9% e -29,9%.

A baixa capacidade de poupar é resultado do pequeno índice de receita *per capita* do município. Esse indicador é influenciado, essencialmente, pelo nível da atividade econômica que, por sua vez, tem impacto na arrecadação própria, como também a transferência constitucional relativa à Cota-Parte do ICMS. Nos anos setenta e oitenta, Salvador sofreu com as transferências de indústrias para outros municípios da Região Metropolitana, alterando o perfil da economia interna, que passou a ser substancialmente especializada em serviços.

Um segundo fator significativo que contribuiu para o desajuste das contas de Salvador, foi o passivo herdado de períodos anteriores, principalmente a dívida de longo prazo, contraída no período de 1985 a 1992, a qual montava em R\$ 471 milhões. Esse fato demonstra que parte importante do desequilíbrio das contas públicas do Município, notadamente a assunção de dívidas de longo prazo e suas consequências, foi anterior a 1993. A consequência dessa dívida foi a utilização, no período de 1993 a 1996, de operações de curto prazo e dos créditos antecipados dos fornecedores de bens e serviços e dos trabalhadores, através dos atrasos nos repasses dos fundos sociais e até dos vencimentos.

**Tabela 2 - Despesas por Categoria Econômica - Salvador: 1989 / 1995**

ANO Despesas	em R\$ 1.000													
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%	
A - Correntes	212.432	57,70	257.637	77,87	276.120	65,70	224.951	74,66	301.917	85,28	394.578	89,02	449.480	93,42
Pessoal	83.617	22,71	87.217	26,36	94.925	22,59	61.142	20,29	96.249	27,19	160.184	36,14	201.032	41,87
Custeio	22.106	6,00	19.192	5,80	21.026	5,00	27.380	9,09	38.499	10,87	37.940	8,56	94.986	19,78
Juros	18.237	4,95	38.573	11,66	42.180	10,04	41.044	13,62	21.800	6,16	44.811	10,11	45.903	9,56
Transferências	88.471	24,03	112.653	34,05	117.987	28,07	95.384	31,66	145.368	41,06	151.642	34,21	107.559	22,40
B - Capital	155.764	42,30	73.200	22,13	144.158	34,30	76.346	25,34	52.122	14,72	48.651	10,98	30.645	6,38
Investimentos	800.163	0,22	822.311	0,25	2.131	0,51	11.265	3,74	15.260	4,31	1.212	0,27	11.028	2,30
Amortizações	10.331	2,81	7.965	2,41	8.538	2,05	7.024	2,33	18.379	5,19	31.123	7,02	18.023	3,75
Outras	144.632	39,28	64.412	19,47	133.488	31,76	58.057	19,77	18.482	5,22	16.315	3,68	1.594	0,33
Total (A+B)	368.196	100,00	330.837	100,00	420.278	100,00	301.298	100,00	354.040	100,00	443.230	100,00	480.125	100,00

Fonte: MF/STN-DIVEM para o período 1989/1994; balanço financeiro municipal para o ano de 1995. Deflacionário pelo IGP-DI de dezembro de 1995. Extraído de Santos et al., 1996:138

## AJUSTE FISCAL: A BUSCA DO EQUILÍBRIO ENTRE RECEITAS E DESPESAS

Considerando esta situação, tornou-se necessário perseguir um processo de ajuste fiscal, por meio da renegociação das dívidas de longo prazo, como também da captação de recursos voluntários que possibilitassem cumprir os compromissos do curto prazo, além de suprir as demandas por serviços sociais mais urgentes.

A análise das receitas e despesas do período permite entender algumas das ações empreendidas para tentar sanar o desequilíbrio das contas em Salvador. Inicialmente, do estudo das receitas (Tabela 3), infere-se que o município de Salvador ainda dependia, significativamente, das receitas transferidas, sejam estas constitucionais ou voluntárias, para cumprir suas obrigações e realizar investimentos.

**Tabela 3 - Receitas Realizadas - Salvador: 1997 a 2003**

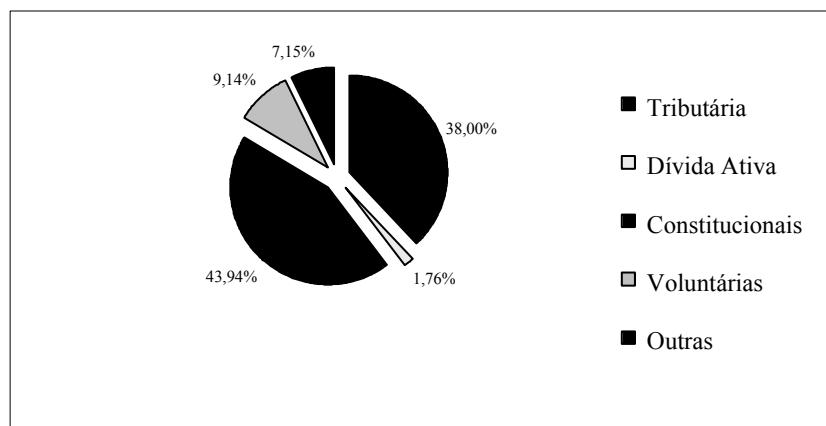
Discriminação	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003*		Em R\$ milhões	
	%		%		%		%		%		%		%			
<u>Receita total</u>	<u>578,47</u>	<u>100,0</u>	<u>623,42</u>	<u>100,0</u>	<u>727,46</u>	<u>100,0</u>	<u>840,30</u>	<u>100,0</u>	<u>926,23</u>	<u>100,0</u>	<u>1.022,73</u>	<u>100,0</u>	<u>1.178,98</u>	<u>115,3</u>		
1. Receita Própria	196,57	34,0	277,37	44,5	306,75	42,2	335,66	39,9	379,47	41,0	406,24	39,7	443,27	43,3		
Tributária	189,45	32,7	269,74	43,3	294,14	40,4	320,56	38,1	360,72	38,9	385,11	37,7	421,55	41,2		
Dívida Ativa	7,12	1,2	7,63	1,2	12,61	1,7	15,10	1,8	18,74	2,0	21,13	2,1	21,73	2,1		
2. Receitas transferidas	281,02	48,6	317,70	51,0	384,83	52,9	485,57	57,8	520,28	56,2	570,01	55,7	571,15	55,8		
Constitucionais	240,40	41,6	242,68	38,9	269,78	37,1	389,85	46,4	443,96	47,9	504,03	49,3	500,84	49,0		
Voluntárias	40,62	7,0	75,02	12,0	115,05	15,8	95,72	11,4	76,32	8,2	65,98	6,5	70,31	6,9		
3. Receitas financeiras	40,00	6,9	0,10	0,0	0,01	0,0	8,90	1,1	17,63	1,9	29,14	2,8	34,92	3,4		
Valores mobiliários							8,90	1,1	17,59	1,9	23,07	2,3	33,98	3,3		
Alienação de bens					0,10	0,0	0,01	0,0			0,04	0,0	0,02	0,0		
Amortizações (empréstimos)											0,02	0,0				
Operações de crédito					40,00	6,9						6,04	0,6	0,92	0,1	
4. Outras (correntes e capital)	60,87	10,5	28,26	4,5	35,87	4,9	10,17	1,2	8,86	1,0	17,35	1,7	129,64	12,7		

Fonte: Elaboração própria, a partir dos demonstrativos orçamentários e financeiros (SEFAZ)

\* valores capturados no site [www.sefaz.salvador.ba.gov.br](http://www.sefaz.salvador.ba.gov.br)

Já o Gráfico 1, a seguir, exibe a participação percentual média de cada componente no total das receitas, deixando clara esta dependência. Da participação média das receitas próprias no total das receitas, 38% referem-se às tributárias e 1,76% às de dívida ativa, enquanto que nas transferidas, 43,94% são relativas às receitas de transferência obrigatória e 9,14% às voluntárias.

**Gráfico 1 - Participação Percentual Média no Total das Receitas, Salvador 1997-2003**



Fonte: elaboração própria, a partir dos demonstrativos orçamentários e financeiros (SEFAZ).

Sem embargo, ao analisar-se a evolução das receitas, percebe-se que, na média do período, as receitas próprias cresceram mais que as transferidas, 15,1% contra 12,9%, respectivamente. No caso das próprias, o destaque fica por conta do crescimento médio das receitas de dívida ativa, 22,0%, enquanto que as tributárias cresceram 14,9%. Esse fato comprova o esforço da administração municipal em recuperar tributos devidos ao Estado, principalmente no ano de 1999, quando as receitas de dívida ativa aumentaram mais de 65% em relação ao exercício anterior.

Em se tratando das receitas transferidas, pode-se observar no período um crescimento médio maior das receitas voluntárias, de 15,7%, em relação às constitucionais, de 13,9%. Destaca-se o crescimento das transferências voluntárias de 1998 em relação a 1997, de aproximadamente 85%, que certamente contribuiu bastante para o equilíbrio das contas no início desse período, ainda que, este tipo de receita represente em média, conforme já exposto, apenas 9,1% do total recebido pelo Município.

Percebe-se, na análise das receitas, a realização de um esforço no sentido de buscar equilibrar as contas do Município e efetuar o ajuste fiscal necessário, seja pelo crescimento das transferências voluntárias, fruto provavelmente de um novo quadro político; seja pela realização de operações de crédito, só ocorridas em 1997, mesmo assim com uma participação relativamente baixa no total das receitas (apenas 6,9%). Percebem-se, também, esforços realizados para renegociação das dívidas de longo prazo do Município, em 1999, alongando o seu perfil e reduzindo o impacto relativo nos gastos anuais.

Do exame das despesas (Tabela 4), cabe analisar a participação percentual média, de 1997 a 2003, dos gastos de pessoal, investimentos, financeiros e outros. Em se tratando das despesas financeiras, relativas à dívida pública, os juros e encargos têm uma participação média no total das despesas de 6,4% e as amortizações do principal, 5,3%. As outras despesas, que possuem a maior participação percentual média no período (39,5%), englobam as transferências intragovernamentais (para as autarquias, fundações e empresas públicas), representando em média 16,1% do total das despesas; as aplicações diretas na contratação dos serviços de terceiros, representando 16,9% (em que se incluem os gastos relativos aos elementos de despesas como Consultoria, Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física, Locação de Mão-de-Obra e Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica); e a rubrica Outras Despesas Correntes e de Capital (5,4%), que se refere, de forma geral, à manutenção da máquina administrativa, envolvendo fundamentalmente gastos com a aquisição de materiais de consumo, equipamentos e materiais permanentes.

O estudo das despesas apresenta novos elementos para compreensão da gestão fiscal em Salvador no período 1997-2003. Observa-se que houve um aumento médio das despesas totais da ordem de 16,1%, superior ao aumento das receitas totais que foi de 12,6%. Detalhando-se este aumento, se verifica que o acréscimo mais significativo ocorreu na rubrica outras despesas (31,9%), o que indica o aumento, principalmente, do custeio da máquina governamental, notadamente dos serviços de terceiros e de outras despesas (corrente e capital, tais como aquisições de material de consumo). Obteve-se, assim, de 2001 para 2002, um acréscimo de, respectivamente, 94,3% e 187%.

As despesas com pessoal tiveram o menor crescimento médio, 9,6% no período. Já as despesas com a dívida aumentaram 7,7%, sendo que os juros e encargos cresceram 8,6% e as amortizações 7,4%. Os investimentos públicos aumentaram 19,1% em média, contudo, estes representam, na média do período, 11,8% do total dos gastos públicos; fato que poderia ser sensivelmente alterado com a absorção dos gastos com a dívida, os quais representam, em média, 11,7% do total das despesas. Ou seja, em uma situação hipotética, se os gastos com a dívida tendessem a zero, os investimentos poderiam aproximar-se do dobro do realizado no período.

**Tabela 4 - Despesas Realizadas - Salvador: 1997 a 2003**

Discriminação	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003*	%
<u>Despesa total</u>	533,06	100,0	675,81	100,0	710,39	100,0	799,99	100,0	900,62	100,0	1.005,39	100,0	1.284,26	100,0
1. Pessoal e encargos	260,32	48,8	276,50	40,9	275,67	38,8	268,09	33,5	290,39	32,2	313,88	31,2	433,67	33,8
2. Investimentos	63,17	11,9	49,61	7,3	82,81	11,7	108,86	13,6	137,31	15,2	114,86	11,4	147,04	11,4
3. Despesas financeiras	77,13	14,5	88,52	13,1	111,93	15,8	88,20	11,0	82,75	9,2	93,78	9,3	111,83	8,7
Juros e encargos da dívida	43,93	8,2	48,57	7,2	56,10	7,9	43,50	5,4	48,40	5,4	54,07	5,4	67,49	5,3
Amortização da dívida	33,20	6,2	39,95	5,9	55,83	7,9	44,70	5,6	34,34	3,8	39,72	4,0	44,34	3,5
4. Outras Despesas	132,44	24,8	261,19	38,6	239,97	33,8	334,84	41,9	390,17	43,3	482,86	48,0	591,73	46,1
Transferências Intragov.	60,97	11,4	161,05	23,8	104,39	14,7	158,18	19,8	191,78	21,3	56,82	5,7	nd	5,4
Serviços de terceiros	54,68	10,3	78,04	11,5	111,48	15,7	132,98	16,6	154,70	17,2	300,53	29,9	nd	28,7
Outras (correntes e capital)	16,78	3,1	22,11	3,3	24,11	3,4	43,67	5,5	43,69	4,9	125,51	12,5	nd	12,0

Fonte: Elaboração própria, a partir dos demonstrativos orçamentários e financeiros (SEFAZ - CGM - SUPIG

\* valores capturados no site [www.sefaz.salvador.ba.gov.br](http://www.sefaz.salvador.ba.gov.br)

Ao comparar-se os períodos anterior e posterior a 1997, verificam-se diferenças na condução da gestão fiscal em Salvador. A Tabela 5 apresenta a apuração do resultado nominal e primário dos dois períodos, revelando uma tendência no sentido de priorizar o equilíbrio das contas municipais. Observa-se, a partir desta tabela, as dificuldades vividas pela capital da Bahia, no tocante à sua condição de equilíbrio fiscal, principalmente nos anos de 1993, 1994 e 1995, que apresentaram déficits primário e nominal.

**Tabela 5 - Apuração do Resultado Nominal e Primário de Salvador, 1989 a 2003 (exclusive 1996)**

Discriminação / Ano	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1. Receita total	325,29	328,36	384,45	277,62	277,94	251,93	359,24	578,47	623,42	727,46	840,30	926,23	1.022,73	1.178,98
2. Receita financeira	118,19	31,01	99,11	7,71	0,02	0,01	0,88	40,00	0,10	0,01	8,90	17,63	29,14	34,92
3. Receita não financeira	207,10	297,35	285,34	269,91	277,92	251,92	358,36	538,47	623,32	727,45	831,40	908,60	993,59	1.144,06
4. Despesa total	368,20	330,84	420,28	301,30	354,04	443,23	480,13	533,06	675,81	710,39	799,99	900,62	1.005,39	1.284,26
5. Despesa financeira	173,20	110,95	184,21	106,13	58,66	92,25	65,52	77,13	88,52	111,93	88,20	82,75	93,78	111,83
6. Despesa não financeira	195,00	219,89	236,07	195,17	295,38	350,98	414,61	455,93	587,29	598,46	711,79	817,87	911,61	1.172,43
Resultado Primário	12,10	77,46	49,27	74,74	-17,46	-99,06	-56,25	82,54	36,03	128,99	119,61	90,73	81,98	-28,37
Resultado nominal	-42,91	-2,48	-35,83	-23,68	-76,10	-191,30	-120,89	45,41	-52,39	17,07	40,31	25,61	17,34	-105,28

Fonte: elaboração própria, a partir dos balanços orçamentários e financeiros (SEFAZ - CGM - SUPIG); e MF/STN-DIVEM para o período 1989/1994; balanço municipal para o ano de 1995. Deflacionário pelo IGP-DI de dezembro de 1995. Extraído de Santos et al., 1996:138 \* valores capturados no site [www.sefaz.salvador.ba.gov.br](http://www.sefaz.salvador.ba.gov.br)

É importante registrar que, no cálculo do resultado primário relativo ao período de 1989 a 1995, foram excluídos os valores relativos às Outras Despesas de Capital, e incluídos os valores de Outras Receitas Correntes e de Capital, pois não está explícito se são financeiras ou não. Ou seja, o resultado encontrado pode ser ainda menor, caso as Outras Despesas de Capital incluam gastos não financeiros, ou caso as Outras Receitas Correntes e de Capital incluam recebimentos financeiros. Outrossim, cabe mencionar que as dívidas do setor descentralizado (empresas públicas) estão incluídas na rubrica Transferências Correntes, o que distorce um pouco o resultado primário, elevando-o, e o nominal, reduzindo-o.

De 1989 a 1992, apesar dos déficits nominais gerados pelo pagamento de amortizações e juros da dívida da administração direta e indireta, percebem-se resultados primários positivos, os quais são frutos da superioridade das receitas em relação às despesas não financeiras. A partir de 1993 até 1995, esta situação se inverte, passando as receitas não financeiras a serem superadas pelas despesas similares. Tal fato é consequência da redução das receitas em 1993 e 1994, após sucessivos crescimentos desde 1989, assim como da elevação das despesas, sendo que, em 1994, apesar das receitas não financeiras terem atingido o

maior valor desde o primeiro ano da série, o aumento das despesas foi ainda mais significativo, mantendo o resultado primário negativo.

A partir de 1997, registra-se uma clara mudança neste quadro: os resultados nominal e primário passam a ser positivos, até o ano de 2002, com exceção do resultado nominal de 1998, que é negativo, provavelmente, em função do abrupto crescimento das Outras Despesas (correntes e de capital) em relação ao ano de 1997. Essa situação gerou um superávit primário incapaz de suportar o aumento de quase 15% das despesas financeiras, realçado pela redução quase que total das receitas financeiras, devido à política de contenção das contratações de operações de crédito. Tal política certamente visava a preservação da capacidade de endividamento do Município.

Já em 2003, percebe-se a prevalência de resultados negativos. Entretanto, cabe registrar que há aqui uma modificação nos critérios adotados pela Prefeitura Municipal de Salvador, o que torna esses dados não comparáveis, e devem-se, ainda, considerar duas questões importantes na análise dos resultados. Primeiro, que, na elaboração dos cálculos de resultado nominal e primário, optou-se por retratar o ocorrido apenas dentro do exercício, logo não se leva em conta os saldos financeiros de anos anteriores. No caso de 2003, conforme dados capturados no site da Secretaria da Fazenda de Salvador, acumulou-se de exercícios anteriores o saldo de aproximadamente R\$ 90,78 milhões, o que tornaria o resultado primário positivo. Outrossim, melhoraria bastante o resultado nominal do mesmo ano, que se optou por calcular pela diferença entre receitas e despesas totais, embora a forma mais acurada fosse a diferença entre a dívida consolidada líquida de 2002 e 2003.

Outra análise que possibilita avaliar a evolução da condição do equilíbrio das contas em Salvador, é a apuração do resultado orçamentário, dado pela diferença entre a receita e a despesa total previstas. Na Tabela 6, nota-se que de 1989 a 1995 o Município teve resultados orçamentários negativos, sendo os anos de 1993 a 1995 os mais graves. Entretanto, entre 1990 e 1992, em decorrência do superávit corrente, foi possível a construção de uma poupança relativa, dada pela diferença entre as receitas e despesas correntes, a qual viria a ser consumida nos anos subsequentes.

Verifica-se, então, que de 1997 a 2003 a situação modifica-se, passando a existir superávit corrente em todos os anos do período. Ademais, não obstante o resultado orçamentário em 1998 e 2003 terem sido negativos, os reiterados superávits correntes determinaram uma seqüência de capacidades relativas de poupança muito importante para o Município, seja no sentido de conseguir sustentar o funcionamento da máquina governamental, seja sob a ótica de conseguir manter níveis de investimento público na casa de, aproximadamente, 11% do gasto total do Município.

**Tabela 6 - Resultado Orçamentário, Salvador 1989 a 2003 (exclusive 1996)**

Discriminação	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
1. Receita total	325,29	328,36	384,45	277,62	277,94	251,93	359,24	578,47	643,42	727,46	840,30	926,23	1.022,73	1.178,98
Corrente	203,55	287,47	277,32	263,36	247,17	251,46	345,92	534,24	639,94	650,78	760,42	863,19	969,30	1.117,74
Capital	121,74	40,89	107,13	14,26	30,77	0,47	13,32	44,22	3,48	76,68	79,87	63,04	53,43	61,24
2. Despesa Total	368,20	330,84	420,28	301,30	354,04	443,23	480,13	533,06	675,81	710,39	799,99	900,62	977,81	1.284,26
Corrente	212,43	257,64	276,12	224,95	301,92	394,58	449,48	436,65	583,90	568,89	639,57	728,66	812,58	1.087,02
Capital	155,76	73,20	144,16	76,35	52,12	48,65	30,65	96,40	91,92	141,49	160,42	171,96	165,24	197,25
3. Superávit/déficit corrente	-8,89	29,83	1,20	38,41	-54,75	-143,12	-103,56	97,59	56,04	81,89	120,86	134,53	156,73	30,72
4. Superávit/déficit capital	-34,02	-32,31	-37,03	-62,09	-21,35	-48,18	-17,33	-52,18	-88,43	-64,81	-80,55	-108,92	-111,81	-136,01
5. Resultado orçamentário	-42,91	-2,47	-35,83	-23,68	-76,10	-191,30	-120,89	45,41	-32,39	17,08	40,31	25,61	44,92	-105,29
6. Capacidade de poupança	-4,18%	11,58%	0,43%	17,08%	-18,13%	-36,27%	-23,04%	22,35%	9,60%	14,39%	18,90%	18,46%	19,29%	2,83%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos demonstrativos orçamentários e financeiros (SEFAZ - CGM - SUPIG) e dos dados colhidos no MF/STN-DIVEM para o período 1989/1994; balanço financeiro municipal para o ano de 1995. Deflacionário pelo IGP-DI de dezembro de 1995. Extraído de Santos et al., 1996:138

\* valores capturados no site [www.sefaz.salvador.ba.gov.br](http://www.sefaz.salvador.ba.gov.br)

Já na análise do equilíbrio orçamentário, utilizam-se os dados das leis orçamentárias anuais e dos balanços orçamentários, confrontando-se os valores totais do orçamento com os de receitas realizadas e despesas efetuadas. Constatase, conforme os dados apresentados na tabela 7, que, de acordo com a evolução dos percentuais de realização de receitas e despesas em relação aos valores orçados, há uma tendência de maior equilíbrio orçamentário na Prefeitura Municipal de Salvador. Percebe-se, que a partir do ano 2000 os percentuais de realização de receitas e despesas começam a aumentar, passando de 55,69% e 54,38%, respectivamente, em 1999, para 69,91% e 66,55%, em 2000, atingindo seu pico em 2003, 91,58% e 99,76%.

**Tabela 7 - Comparativo dos Valores Orçados e Realizados em Salvador: 1997/2003**

Discriminação / Ano	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%
Orçamento	946,52	100	1.225,23	100	1.306,35	100	1.202,00	100	1.067,60	100	1.249,57	100	1.287,35	100
Receitas realizadas	578,47	61,12	643,42	52,51	727,46	55,69	840,30	69,91	926,23	86,76	1.022,73	81,85	1.178,98	91,58
Despesas efetuadas	533,06	56,32	675,81	55,16	710,39	54,38	799,99	66,55	900,62	84,36	977,81	78,25	1.284,26	99,76
Incremento orçam.	-		29,45		6,62		-7,99		-11,18		17,04		3,02	

Fonte: elaboração própria, a partir das LOAs e dos balanços orçamentários (SEFAZ)

A gradativa elevação do grau de precisão das peças orçamentárias, apresentada na tabela, denota o esforço empreendido para reduzir o valor global do orçamento, a fim de que ele represente, com fidelidade, a expectativa de receitas e, em consequência, a possibilidade de gastos. Em 1999, percebe-se um acréscimo do orçamento, em relação ao ano anterior, bastante inferior àquele registrado de 1997 para 1998. Em 2000 e 2001, observam-se reduções nominais nos valores da LOA (respectivamente -7,99% e -11,18%). Em 2002, o valor do orçamento volta a crescer, e os percentuais de realização de receitas e despesas diminuem um pouco em relação ao ano anterior. E, finalmente, em 2003, os valores orçados permanecem quase os mesmos de 2002 (aumento de apenas 3%), resultando nos melhores índices de realização de receitas e despesas dos últimos anos, retratando com quase exatidão a realidade de recebimentos e gastos municipais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão fiscal responsável passa pela capacidade das administrações públicas de manterem o equilíbrio de suas contas. A importância da elaboração de orçamentos que retratem com fidelidade a expectativa de receitas é instrumento essencial para a determinação da alocação dos gastos públicos, como também para o estabelecimento de metas de resultados financeiros.

Em Salvador, percebe-se uma substantiva elevação do grau de responsabilidade fiscal na gestão municipal de Salvador no período estudado, o qual é inferido a partir dos crescentes superávits primários alcançados, assim como pelo progressivo grau de precisão das previsões orçamentárias de receitas e consequentes fixações de despesas. Esses resultados preservam a sustentabilidade das políticas públicas municipais e evitam um comprometimento da capacidade de endividamento do Município. Tais constatações referendam a percepção positiva da adequação dos esforços empreendidos no país, tendo em vista o saneamento das contas governamentais, dentre os quais destaca-se, como marco de maior representatividade, a Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada no ano 2000, mas apta a exercer influência positiva sobre a gestão governamental nos municípios mesmo antes de sua aprovação, haja vista o conhecimento público e prévio,

já durante a sua fase de tramitação, de seus objetivos, parâmetros e dispositivos. Acredita-se que os critérios técnicos instituídos pela LRF para estimar receitas e limitar despesas favoreceram ao maior equilíbrio orçamentário na gestão pública municipal.

No que se refere à transparência da gestão fiscal, é difícil avaliar os impactos da LRF em Salvador, dada a imprecisão e a abrangência do conceito de transparência. Ao entendê-la, estritamente, como sinônimo de divulgação de informações fiscais, o impacto da LRF é óbvio, pois instituiu a obrigatoriedade da elaboração e divulgação, em meios eletrônicos, de relatórios bimestrais e quadrimestrais, além das audiências públicas. Não é demais lembrar, que, antes da Lei, as demonstrações orçamentárias, contábeis e financeiras só eram disponibilizadas uma vez ao ano, no final do primeiro trimestre do ano subsequente, e as audiências inexistiam. No entanto, ao entender-se transparência em seu sentido amplo, cuja compreensão das informações e a participação na elaboração das prioridades e na avaliação dos resultados, por parte dos cidadãos, são componentes intrínsecos ao seu conceito, a própria LRF é bastante modesta, limitando-se a citar a necessidade de incentivar a participação popular na realização das audiências para elaboração dos planos, leis e orçamentos.

Os resultados deste trabalho apontam, também, para a importância de se desenvolver estudos das finanças municipais avaliando a questão da transparência, no sentido de averiguar o grau de entendimento que os cidadãos têm em relação aos demonstrativos instituídos pela LRF e a outros anteriores à Lei. Inclusive, poderiam ser feitas comparações entre municípios, no intuito de averiguar o comportamento dos gestores no sentido de proporcionar uma maior compreensão dos resultados fiscais em suas comunidades.

O estudo demonstra, ainda, com a percepção do impacto da LRF no equilíbrio fiscal em Salvador, que seria interessante a avaliação da gestão financeira em municípios de menor porte, onde a estrutura gerencial seja mais fraca, pois neles o impacto da LRF pode ter sido mais significativo.

Os impactos da LRF só serão percebidos historicamente a partir de estudos e pesquisas envolvendo esta temática. Contudo, é importante averiguar até que ponto e de que forma essa norma pode contribuir para evolução da qualidade do controle público no país. Não obstante a LRF seja um instrumento louvável para o aperfeiçoamento do processo orçamentário, financeiro e contábil, ainda está longe de ser uma norma capaz de resolver essas questões no Brasil, se é que alguma norma é capaz de fazê-lo, por si só. A gestão financeira pública depende, além da legislação pertinente, do comportamento ético e competente dos gestores e da participação ativa da sociedade, na busca de uma nação mais equânime e desenvolvida.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, n. 10, 1997.
- BRASIL. Portaria interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 maio 2001b. Seção 1, p.15 - 20.
- BRASIL. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 abr. 1999.
- DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. "Welfare State", crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.3, n. 6, p. 53-78, fev. de 1988.
- FADUL, Élvia. Orçamento participativo: limites e contradições de um modelo decisório

inovador. In: IVO, Anete Brito Leal. (Org.). *O poder da cidade: limites da governança urbana*. Salvador: EDUFBA, 2000.

FMI - FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Directrices para el ajuste fiscal*. Washington: Departamento de Finanzas Públicas, 1995.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Claudia. *Finanças públicas*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GOVERNO MUNICIPAL. SECRETARIA DA FAZENDA. Salvador, 2002. Disponível em: <<http://www.sefaz.salvador.ba.gov.br>>. Acesso em: 02 mar. 2004.

HOBSBAWM, Eric J. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego do juro e da moeda*. São Paulo. Atlas, 1982

LINO, Pedro. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101/2000*. São Paulo: Atlas, 2001.

MACHADO JR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa Reis. *A Lei 4.320 Comentada*. 29. ed. rev. atual. Rio de Janeiro, IBAM, 1999.

MAURO, Elizabeth. Operacionalizando o planejamento. In: IBAM, *Lei de Responsabilidade Fiscal: estudos em grupos de aprendizagem – unidade de estudo 3*. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

MEDAUAR, Odete; LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. (Orgs.). *Constituição Federal: coletânea de legislação administrativa*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

MÉLLO, Leonardo. Entendendo a contribuição da política fiscal, do PPA e da LDO para a gestão fiscal responsável. In: IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. *Lei de Responsabilidade Fiscal: estudos em grupos de aprendizagem – unidade de estudo 2*. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

MELO, Euler Albergaria de. *A Lei de Responsabilidade Fiscal e a gestão financeira municipal: um estudo sobre impactos nos mecanismos de controle financeiro da administração municipal de Salvador*. Dissertação. Salvador: UNIFACS, 2002.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 5. ed. rev., amp. São Paulo: Atlas, 1999.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Responsabilidade fiscal: Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

NUNES, Selene Peres; NUNES, Ricardo da Costa. *Instituições orçamentárias: uma agenda para reformas pós Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: Editora UnB, 2000.

OLIVEIRA, José Carlos de; SILVA, Paulo Fontenele. *Reformas das instituições fiscais: reflexões sobre o caso do Brasil*. Brasília: CEPAL – División de Desarrollo Económico, 2000. (Série política fiscal, 110).

PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR. Salvador, 2000. Disponível em: <<http://www.pms.ba.gov.br>>. Acesso em: 11 dez. 2001.

REZENDE, Fernando Antônio. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. São Paulo: Atlas, 2000.

TOLEDO JR, Flávio C. de. *O município e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Disponível em: <<http://www.federativo.bnnes.gov.br>>. Acesso em: 18 set. 2000.

VIGNOLI, Francisco Humberto. (Coord.); MORAES, Adelaide Maria Bezerra Maia de. [et al.]. *A Lei de Responsabilidade Fiscal comentada para municípios*. São Paulo: FGV/EAESP, 2002.