



Os Governos Municipais Cumprem a LRF? Planejamento, Liquidez e Financiamento Público de Curto Prazo no Brasil

Luis Felipe Vidal Arellano

Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, São Paulo, Brasil. lfvarellano@gmail.com

Rogério Ceron de Oliveira

Fundação Getúlio Vargas – FGVSP. São Paulo, São Paulo, Brasil. rogerioceron@gmail.com

RESUMO

O presente artigo visa demonstrar a hipótese de que a LRF, com seu texto atual, não tem sido suficiente para evitar o recurso ao financiamento de municípios junto a fornecedores, por meio do acúmulo de restos a pagar; pretende também discutir os impactos financeiros dessa estratégia para estados e municípios, além dos impactos econômicos dessa ação para toda a sociedade; e, finalmente, estabelecer as bases para um aperfeiçoamento das normas de responsabilidade fiscal no Brasil, de maneira a integrar mais efetivamente o planejamento orçamentário, com a perspectiva financeira de entes subnacionais no país, superando a visão predominante de curto prazo em nome de um planejamento mais abrangente da ação financeira do Estado.

ABSTRACT

The present article aims to empirically prove the hypothesis that the LRF, with its current text, has not been enough to avoid recourse to State financing from suppliers, through the accumulation of government arrears; to discuss the financial impacts of this strategy for states and municipalities, as well as the economic impacts of this action for the whole society. Finally, it aims to establish the basis for an improvement of the fiscal responsibility rules in Brazil, so as to better integrate budget planning with the financial perspective of subnational entities in the country, overcoming the predominantly short-term vision in the name of a broader planning of state financial action.

PALAVRAS-CHAVE: Finanças Públicas; Responsabilidade Fiscal; Dívida Pública; Planejamento Orçamentário; Orçamento Público

O SISTEMA DE PLANEJAMENTO FISCAL BRASILEIRO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O planejamento fiscal brasileiro parte dos inúmeros instrumentos de planejamento setorial de longo prazo, tais como o Plano Nacional de Educação, Plano Nacional de Cultura, Plano Nacional de Habitação, Plano Nacional de Logística e Transportes, entre outros. A partir da definição das estratégias setoriais, o que ocorre também em nível subnacional, ações concretas são elencadas visando o atingimento de resultados mensuráveis ao longo de um prazo determinado. Tais ações são inicialmente documentadas no Plano Plurianual (PPA), com fundamento no artigo 165, § 1º, da Constituição Federal, o qual busca estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

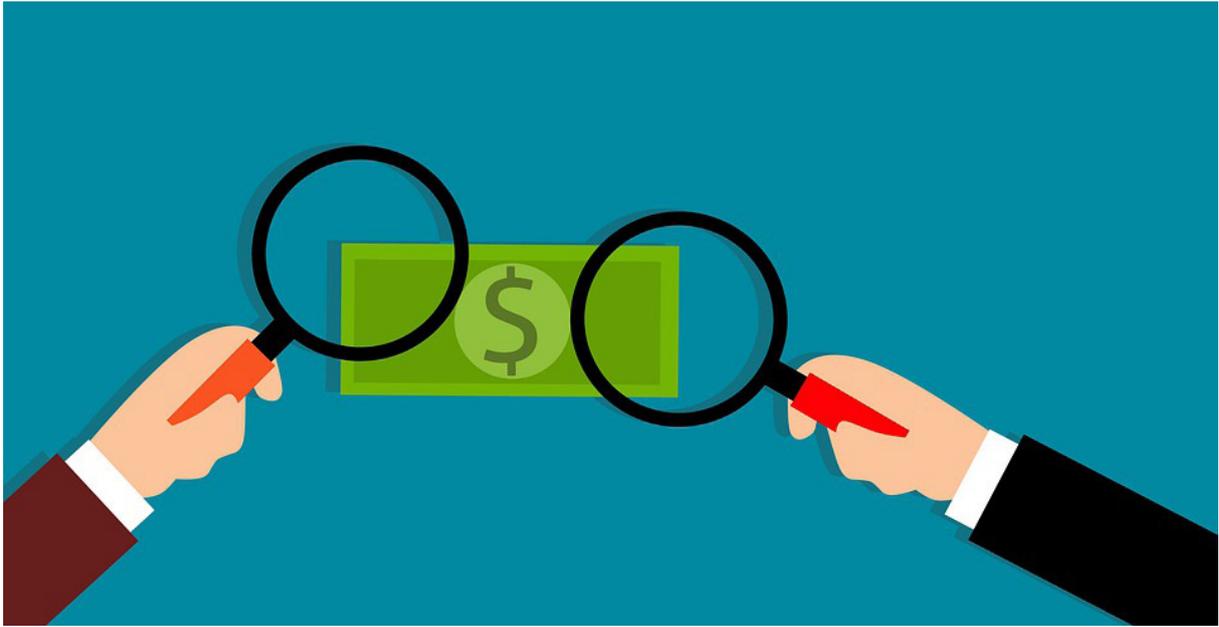
A lei de diretrizes orçamentárias (LDO), por sua vez, busca realizar o papel de intermediária entre o planejamento fiscal de médio prazo contido no PPA, pavimentando o caminho para a lei orçamentária anual (LOA). A lei de diretrizes orçamentárias compreende as metas e as prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e

estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LRF conferiu à LDO importância especial dentro do sistema de planejamento fiscal, ao dispor sobre o seu conteúdo, tornando obrigatória a previsão dos seguintes itens: (i) equilíbrio entre receitas e despesas; (ii) critérios e forma de limitação de empenho; (iii) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas; (iv) metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes; (v) Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

A LOA, finalmente, visa estabelecer as autorizações específicas para as despesas públicas concretamente consideradas, em face da previsão de recursos disponíveis no ano de sua vigência, em consonância com os planejamentos setoriais de longo prazo, com as metas e programas estabelecidos no PPA e com as restrições fiscais apresentadas na LDO.

Embora esse sistema de planejamento pareça racional e coerente, trata-se de espécie de planejamento amarrado ao ciclo anual, pouco alinhado à realidade financeira do Estado como processo complexo e contínuo, no qual déficits em determinados meses podem ser compensados por superávits em meses seguintes e vice e versa, tudo dentro de um planejamento financeiro ótimo que vise ao suprimento de fundos suficientes, para a



Fonte: <https://br.freepik.com/>

realização das ações públicas ao menor custo possível para a sociedade.

Neste contexto específico, a divisão do exercício financeiro de forma anual e o estabelecimento de metas financeiras para anos completos tende a reforçar o foco na “fotografia” e não no “filme”, revelando, no longo prazo, a desarticulação da estratégia financeira do ente estatal *vis a vis* da estratégia orçamentária e de desenvolvimento retratada nas peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

Sintoma dessa desarticulação é o acúmulo de atrasos de pagamentos, sobretudo por estados e municípios no Brasil, em face da maior dificuldade de financiamento por meio do mercado financeiro, situação decorrente das limitações impostas pela LRF, pelas Resoluções do Senado Federal e pelos acordos de refinanciamento das dívidas dos entes subnacionais desde o final dos anos 1990 (TERMINASSIAN & CRAIG, 1997). Se é verdade que as fontes tradicionais de financiamento (tais como os bancos públicos) de outrora não

estão mais presentes, não é fato que os velhos hábitos tenham, ao longo dos quase 20 anos de vigência da LRF, se modificado inteiramente.

Neste contexto, é curioso que, mesmo diante da existência no Brasil de sistemas de controle relativamente adequados (FLYNN & PESSOA, 2014), o acúmulo de contas a pagar vencidas ainda permaneça como uma realidade no país. Isto é marcante, pois a legislação brasileira impõe como cláusula obrigatória nos contratos públicos a previsão do crédito orçamentário pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica (Lei n. 8.666/1993, art. 55, V). Esse fato permitiria, portanto, que a contratação de uma despesa fosse precedida de uma análise a respeito da possibilidade de seu financiamento com as receitas orçamentárias a serem arrecadadas, havendo, já nesse momento, a reserva dos recursos orçamentários necessários. Abaixo pode ser observado um modelo do ciclo de planejamento fiscal e financeiro de entes públicos no Brasil:



Diante do quadro acima, observa-se que a existência de acúmulo de dívidas junto a fornecedores não é apenas um problema de ordem econômica e financeira, mas também – e talvez principalmente – um problema relacionado ao planejamento da ação estatal. Isto, pois, diante do registro das fases acima, a realização de uma despesa em descompasso com a disponibilidade de recursos apenas pode decorrer da combinação de dois fatores: (i) da elaboração de peças orçamentárias irrealistas, em que as receitas sejam superestimadas, gerando lastro para a contratação de despesas acima das reais disponibilidades financeiras (ii) de uma falha nos controles orçamentários durante a execução do orçamento (limitação de empenho).

A LRF prevê instrumentos para evitar a criação de peças orçamentárias irrealistas e impôs regras para mitigar as consequências de tais peças, quando existentes. Entre os

instrumentos contidos na LRF estão regras relativas à estimativa de receitas, à previsão de despesas obrigatórias, à criação de novas despesas, às medidas de acompanhamento da realização de receitas, do atingimento de metas fiscais e, até mesmo, relativas à limitação de empenho em caso de insuficiência de realização de receitas. Apesar destes instrumentos, os casos de elaboração de peças sistematicamente irrealistas e de falhas na aplicação de controles de execução orçamentária ainda geram no Brasil quadros recorrentes de descompasso financeiro entre recursos e compromissos assumidos.

Por sua vez, a LRF não prevê nenhuma regra específica que vede o financiamento do setor público junto a fornecedores na forma de atraso de pagamentos. Contudo, a possibilidade de acúmulo de contas a pagar, em prejuízo do planejamento contemporâneo das

despesas estatais, não passou despercebido pelo legislador, que cultivou, especialmente nos artigos 41 (vetado) e 42, um microsistema voltado à coibição de práticas ligadas à rolagem de dívidas de um mandatário para outro.

Ocorre, porém, que, do ponto de vista jurídico, a interpretação do artigo 42 está longe de ser evidente ou livre de polêmicas, o que torna a aplicação das graves sanções previstas para o seu descumprimento pouco provável. Isto, pois, em matéria jurídica, é condição básica de justiça que a aplicação de sanção apenas ocorra nos casos em que seja possível ao agente conduzir-se conforme a prescrição normativa, o que apenas pode ocorrer quando o agente é capaz de compreender efetivamente o comando normativo, seja pelo seu texto expresso, seja pelo trabalho contínuo da literatura especializada e da jurisprudência.

Em dimensão completamente oposta a essa noção de justiça, as discussões relativas ao artigo 42, no âmbito dos Tribunais de Contas do país, permitem a afirmação de que existem, no mínimo, oito diferentes formas de aferição do (des)cumprimento da regra prevista nesse artigo, o que, obviamente, conduz a uma insuportável insegurança jurídica para o agente público envolvido na tomada de decisões financeiras.

A variedade de interpretações do artigo 42 decorre, principalmente, da controvérsia existente em torno de três conceitos expressos na norma: o significado do termo “contrair obrigação de despesa” (empenho ou liquidação), do termo “disponibilidade de caixa” (consolidada ou por fonte de recursos) e do termo “encargos e obrigações a pagar até o final do exercício” (dedução ou não de obrigações extraorçamentárias). Além deles, cabe

registrar que a discussão poderia incorporar ao menos outras duas fontes de divergências conceituais: o período de verificação do cumprimento do disposto no artigo 42 e se transferências obrigatórias devidas e ainda não recebidas deveriam ser registradas com o fito de elevar a disponibilidade de caixa para fins de verificação do cumprimento do referido artigo.

A partir desse cenário de incerteza, resta evidente a dificuldade de serem aplicadas as sanções existentes, que consistem, em especial, em sanções de natureza pessoal aos administradores, tanto de ordem penal (artigo 359-B do Código Penal), quanto de ordem administrativa (Lei n. 10.028/2000, art. 5º, III) e civil (Lei n. 8.429/1992, art. 10, IX). Neste particular, desponta a necessidade de se repensar tanto a regra objetiva de limitação da criação de compromissos superiores às disponibilidades de caixa, identificando de forma mais precisa o fenômeno que se busca combater, quanto as próprias sanções existentes.

Nesta ordem de considerações, mister observar que, além das já existentes sanções sobre os administradores, há a possibilidade de se trabalhar, na legislação, com sanções de ordem “organizacional” (FLYNN & PESSOA, 2014), prevendo-se regimes específicos de menor flexibilidade sobre a gestão financeira e orçamentária para os entes que se mostrem incapazes de atingir indicadores satisfatórios de liquidez. Essa ordem de sanções tem potencial para melhores resultados do que a punição excessiva sobre agentes particulares, que não corrige o problema fiscal, do que a imposição de multas sobre o ente estatal ou proibições de transferências financeiras a ele (sanções de ordem financeira), as quais apenas agravam a situação de penúria fiscal.

A legislação brasileira prevê atualmente duas ordens de sanções organizacionais para o caso do descontrole financeiro de entes públicos, sendo uma sanção que poderíamos chamar de “fraca” e ou outra de “forte”.

A primeira sanção está presente no artigo 25, § 1º, IV, “c” da LRF, que prevê a necessidade de comprovação da observância dos “limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, **de inscrição em restos a pagar** e de despesa total com pessoal” pelos entes públicos beneficiários de transferências voluntárias. Assim, no caso de descumprimento das regras previstas no artigo 42 da LRF, o ente público subnacional ficaria proibido de obter recursos de transferências voluntárias.

Chamamos essa restrição de fraca, pois, como demonstrado, a própria interpretação do artigo 42 não é pacífica, o que retira muito da força normativa do dispositivo em comento. Ademais, o veto presidencial ao artigo 41 da LRF teve por consequência a mutilação do microsistema que fora pensado originalmente para a

inscrição de restos a pagar, deixando as demais normas do ordenamento que fazem menção a esse sistema sem referencial de aplicação.

De modo diametralmente oposto, a sanção forte pode ser encontrada nos artigos 34, V, e 35, I, da Constituição Federal, que tratam da intervenção federal em Estados e no Distrito Federal, bem como da intervenção dos Estados em seus Municípios. Embora represente uma solução drástica, na medida em que representa uma interferência externa no poder de auto-administração de um ente subnacional, essa medida apresenta melhores condições de implementação de eventuais correções de rota do ponto de vista fiscal, considerando que substitui os desígnios políticos locais pela agenda fiscal do ente de maior abrangência, com maior capacidade para perceber as consequências, em nível macro, do desajuste observado no ente em nível micro.

Tal solução, porém, apresenta também alguns graves problemas, além da óbvia questão de representar uma suspensão da expressão democrática da população local, dada a



Fonte: <https://br.freepik.com/>

intervenção por um outro ente. O primeiro problema reside no fato de apenas se aplicar aos casos de descontrole financeiro que resultem no não pagamento da dívida fundada ou do comprometimento da aplicação mínima de recursos em ações de saúde e de educação, não se aplicando diretamente ao acúmulo de restos a pagar, dado tratar-se de dívida fluante, conforme estabelecido no artigo 92, I, da Lei n. 4.320/1964. O segundo problema consiste no fato de, diante da gravidade de uma intervenção, ela obstaculizar a realização de alterações à Constituição Federal, conforme seu artigo 60, § 1º determina. Essa consequência, aliada à enorme produtividade dos legisladores em matéria constitucional, faz com que essa sanção seja, ainda que forte, virtualmente impraticável como solução para o problema dos recorrentes desajustes financeiros de entes subnacionais no país.

É, portanto, necessário pensar em novas formas de sanções organizacionais, eventualmente prevendo regimes especiais de intervenção e acompanhamento da política fiscal de entes subnacionais, visando mitigar os efeitos decorrentes de um planejamento financeiro e orçamentário inadequados, assim como de controles fracos na execução das despesas. É nessa linha que caminha, por exemplo, o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), regime aplicável apenas aos Estados, instituído pela Lei Complementar n. 159/2017, e que prevê como uma das condições para a elegibilidade ao Regime que o valor total de obrigações contraídas seja maior do que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação, calculada na forma do artigo 42 da LRF.

O FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CURTO PRAZO MEDIANTE ATRASOS NO PAGAMENTO A FORNECEDORES

A questão dos atrasos em pagamentos do governo como forma de manipular as estatísticas fiscais não é monopólio do governo brasileiro (CHECHERITA-WESTPHAL et al., 2015) e é causa de extensos debates na literatura econômica relacionada ao acompanhamento e análise do endividamento público. Sabe-se, por exemplo, que em diversos casos no mundo o acúmulo de dívidas vencidas e não pagas tem sido um meio encontrado pelos governos para desviar das restrições ao crédito bancário existentes nas legislações nacionais (DIAMOND & SCHILLER, 1993).

Os governos podem optar por atrasar pagamentos a fornecedores por diversas razões, mesmo quando dispõem de fontes de financiamento bancário a juros reduzidos. Entre essas razões, pode ser destacada a oportunidade de manipulação dos limites ao endividamento público, considerando a dificuldade de apuração contábil do endividamento decorrente dos atrasos de pagamentos, dado que essas contingências, com frequência, não são adequadamente demonstradas no passivo do ente estatal por ocorrerem em fases prévias ao próprio reconhecimento da despesa. Ademais, nos casos em que o déficit fiscal é apurado em regime de caixa (o que é o caso no Brasil da União Federal, mas não

dos entes subnacionais), os atrasos nos pagamentos podem resultar em manipulação dos resultados fiscais apresentados pelo governo (CHECHERITA-WESTPHAL *et al.*, 2015).

Os atrasos nos pagamentos a fornecedores, porém, não são neutros do ponto de vista econômico, podendo surtir efeitos de curto e de longo prazo sobre a demanda agregada e sobre o investimento. Isso é especialmente relevante no caso de alterações abruptas do padrão de pagamentos do governo, isto é, da existência de um choque no prazo médio de pagamentos por parte do ente estatal, que demande adaptação por parte dos fornecedores. A este respeito, CHECHERITA-WESTPHAL *et al.* (2015) demonstraram, utilizando dados de países europeus, que o aumento no prazo de pagamento de dívidas do governo resulta em aumento da probabilidade de insolvência no setor privado, bem como está possivelmente ligado a um aumento da taxa de juros de curto prazo. Dada a participação de cerca de 20% do consumo do governo da demanda agregada brasileira (média calculada entre 1996 a 2017, dados IBGE), não é difícil concluir o alcance dos efeitos dessa política sobre toda a economia, sobretudo, para empresas de médio e pequeno porte, cujo custo de capital de giro no Brasil acaba por ser deveras elevado.

Flynn e Pessoa (2014) apontam as seguintes possíveis consequências da persistência no acúmulo de atrasos nos pagamentos de despesas públicas: (i) redução do crescimento econômico; (ii) aumento nos preços das contratações públicas e conseqüentemente dos custos das políticas públicas; (iii) interrupção ou suspensão na prestação de serviços ou fornecimento de bens ao ente estatal; (iv) aumento das oportunidades de corrupção; (v) aumento

das taxas de juros na economia; (vi) redução da confiança na política fiscal; (vii) desconfiança generalizada no governo, conduzindo a uma acentuação da sonegação fiscal.

Para que se possa compreender o fenômeno do acúmulo de compromissos financeiros pelos entes estatais junto a fornecedores, é preciso primeiro compreender como ocorre o processamento financeiro das despesas no âmbito público. A esse respeito, dois sistemas comuns podem ser apresentados: o sistema francês e o sistema inglês.

O sistema francês de execução orçamentária, ao contrário do sistema inglês, segrega a execução administrativa da despesa pública da execução financeira. Entre as etapas relativas à execução administrativa da despesa, compreendem-se aquelas relacionadas ao empenho, à liquidação e à emissão da ordem de pagamento pelas unidades orçamentárias. Por outro lado, a execução financeira da despesa corresponderia à programação de pagamento com base nas ordens de pagamento emitidas pelas unidades orçamentárias e posterior compensação dos cheques ou autorizações de movimentação bancárias emitidos pela tesouraria do ente estatal. Este tipo de sistema, que vigora no Brasil, conforme previsto na Lei nº 4.320/64, permite a verificação do estágio da execução da despesa pública em que são formados os estoques de despesas com atraso.

Ainda assim, embora no sistema francês seja possível tal verificação, isto não implica que tal verificação seja simples. Isto pois, não obstante o artigo 58 da Lei nº 4.320/64 expressamente determine que “empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de

pagamento pendente ou não de implemento de condição.”, fato é que nos contratos administrativos, a obrigação de pagamento é usualmente definida como dependente da prestação principal, realizando-se apenas após a liquidação da despesa, conforme determina o artigo 62 da mesma Lei nº 4.320/64. Os dados referentes à fatura dos serviços ou bens adquiridos pelo poder público e ao ateste do seu recebimento pela unidade contratante, até a liquidação da despesa, contudo, são dados que pertencem ao controle administrativo, não ao controle contábil-financeiro, encontrando-se na maior parte das vezes descentralizado, não permitindo, portanto, análise rápida e simples.

Em artigo no qual comparam o sistema inglês e o sistema francês de execução orçamentária utilizados por diferentes países em desenvolvimento, Diamond e Schiller (1993) afirmam que a maior parte dos atrasos nos pagamentos decorrem de atrasos na fase de liquidação da despesa, isto é, na fase de reconhecimento do cumprimento da obrigação por parte do contratado. Esse fato compromete o adequado acompanhamento e resolução da situação, pois os dados correspondentes aos atrasos não chegam a integrar os controles contábeis, mas apenas gerenciais-administrativos.

Contudo, mesmo após a liquidação, é possível que ocorram atrasos na emissão das ordens de pagamento pelo ordenador de despesa e na sua recepção pelo Tesouro do ente estatal, resultando em atraso na emissão das diretivas de movimentação financeira aos agentes financeiros, quer sejam cheques ou ocorram por meio da troca de arquivos eletrônicos. Enquanto o atraso na liquidação é de difícil identificação nos sistemas contábeis, o que prejudica o seu conhecimento e ataque ao

problema, os atrasos nos pagamentos após a fase de liquidação da despesa são em geral refletidos no balanço patrimonial do ente público, facilitando a definição de planos para a sua solução.

Ainda, outra modalidade frequente de atraso nos pagamentos públicos corresponde a atrasos no pagamento de despesas pelo fornecimento de bens ou serviços por empresas estatais. Valendo-se da posição de controle acionário e da influência política sobre a administração dessas empresas, o governo possui condições práticas de impor a estas o não pagamento a tempo de despesas efetivamente contratadas, levando, por diversas vezes, tais empresas a uma situação financeira precária, que as obriga a reduzir a disciplina de capital, recorrendo a fontes de financiamento apenas para suportar os efeitos dos atrasos nos recebimentos do governo. Assim, o governo transfere o seu endividamento às empresas estatais por meio desta prática.

Outra questão relevante trazida por Diamond e Schiller (1993) corresponde à criação de meios de pagamento alternativos em razão da emissão de títulos de crédito contra o governo em montante superior às disponibilidades financeiras. Isso pode ocorrer pela emissão de cheques, mas também por outros meios como a existência de cartões de pagamento de programas assistenciais ou de serviços públicos com créditos que circulam em poder do público. No Brasil, poderíamos comparar o caso descrito com o referente a créditos de programas como cartões de passagens em transporte coletivo de passageiros, créditos de reembolso de tributos como medida de incentivo à solicitação de notas fiscais, entre outros programas de governo.

Caso o saldo desses créditos de titularidade dos cidadãos exceda à disponibilidade financeira do governo, ficará evidente tratar-se de uma forma de financiamento do governo. Se, adicionalmente, for possível ao cidadão estabelecer mercado secundário destes créditos, então, obter-se-á como resultado a ampliação dos meios de pagamento.

Finalmente, do ponto de vista macroeconômico, o acúmulo de atrasos de pagamentos, embora não apresente efeitos no lado monetário da economia (salvo quando a contraparte for instituição financeira), ainda impede que a análise do resultado fiscal do governo por regime de caixa revele de maneira adequada a contribuição do governo para a geração de renda na economia. Isto, pois as encomendas governamentais, ainda quando não pagas, colocam em marcha uma sequência de eventos que, mesmo que financiadas pelo setor privado, contribuem para a geração de renda (DIAMOND & SCHILLER, 1993).

Outro aspecto interessante relacionado ao tema dos atrasos nos pagamentos devidos pelo governo e seu impacto sobre as estatísticas fiscais e econômicas consiste no fato de que os atrasos mascaram o real ônus fiscal relacionado ao pagamento de juros no orçamento público. Isto, pois não se levam em consideração nas estatísticas fiscais os juros embutidos nos preços praticados pelo Mercado em negócios realizados pelo governo, juros embutidos decorrentes da prática costumeira de postergar pagamentos. A depender do poder relativo entre fornecedor e comprador (governo) os juros do período referente ao atraso no pagamento serão redistribuídos entre governo e fornecedor, por meio dos preços possivelmente mais elevados que o governo pagará

pelos bens ou serviços fornecidos (DIAMOND & SCHILLER, 1993). A medida exata de juros embutidos no preço, porém, não receberá, nas estatísticas fiscais, o mesmo tratamento das despesas de juros incorridas em operações típicas de financiamento.

Especificamente, com relação ao prazo máximo de pagamento a fornecedores, não há uma única regra, havendo diferentes experiências com relação ao assunto mundo afora (FLYNN & PESSOA, 2014). No Brasil, contudo, adota-se em lei o prazo máximo de 30 dias (Lei n. 8.666/1993, art. 40, XIV, “a”), como forma, em parte, de minimizar possíveis receitas inflacionárias arrecadadas pelo ente estatal em prejuízo do contratado e, em parte, de ampliar a capacidade de participação em licitações de empresas de médio e pequeno porte, cujo custo de capital de giro costuma ser superior ao de empresas de maior porte.



Fonte: <https://br.freepik.com/>

A SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A partir de dados compilados pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) para a construção do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), podem ser retiradas interessantes conclusões a respeito do comportamento fiscal dos municípios brasileiros.

Tomando-se como base para a análise o subindicador “IFGF-Liquidez”, que corresponde a uma apuração do comprometimento da receita corrente líquida (RCL) dos municípios com dívidas de curto prazo para além do caixa disponível (FIRJAN, 2017), podendo ser 0 (quando os compromissos forem maiores que o caixa disponível), 1 (quando o saldo líquido de caixa for maior que 25% da RCL), ou variar de 0,4 a 0,999 (quando o saldo líquido de caixa estiver entre 0% e 25% da RCL), verifica-se, ao final de cada ano, em percentual não desprezível, municípios brasileiros em situação de crise de liquidez, compreendida essa como uma situação de excesso de restos a pagar em relação à disponibilidade de caixa.

Tabela 1:
Municípios com restos a pagar maiores que disponibilidade de caixa

Ano	Quantidade	Percentual (%)
2006	1952	35
2007	1641	30
2008	1243	23
2009	1354	25
2010	1413	26
2011	1250	23
2012	1286	25
2013	1401	27
2014	1615	31
2015	1623	31
2016	715	16

Fonte: Base de dados FIRJAN - Índice de Liquidez dos Municípios

Ao se observar a evolução deste mesmo indicador, verifica-se que, ao longo dos últimos 10 anos, em média, 27% dos municípios com informações disponíveis encontravam-se em situação de crise de liquidez, sendo que, do total de municípios com informações disponíveis, nada menos do que 73% estiveram ao menos em um exercício na situação descrita, conforme se verifica no histograma abaixo:

Tabela 2:
Distribuição dos Municípios em função do número de exercícios com restos a pagar superiores a disponibilidade de caixa

Núm. de repetições	Núm. de Municípios	% sobre Total
0	1.501	27
1	895	16
2	685	12
3	647	12
4	457	8
5	385	7
6	302	5
7	276	5
8	170	3
9	114	2
10	92	2
11	33	1
Total	5.577	100

Fonte: Base de Dados FIRJAN - Índice de Liquidez dos Municípios

Para 25% dos municípios a situação de crise de liquidez foi vivenciada na maior parte dos exercícios analisados, o que significa dizer que o descumprimento para um conjunto elevado de Municípios é regra, e não exceção.

Os dados em questão permitem a ainda elaborar uma tabela de transição, contendo a probabilidade esperada, com base na amostra de 2006 a 2016, de que um município em situação de crise (IFGF-Liquidez = 0) passasse para uma situação de neutralidade ($0 < \text{IFGF-Liquidez} < 1$) ou para uma situação positiva (IFGF-Liquidez = 1).

Tabela 3:

Distribuição percentual dos municípios por situação ao longo dos anos.

Situação Original	Situação Final	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Média
Crise	Crise	62,7	50,6	57,0	63,5	61,6	58,2	53,6	58,2	64,5	32,8	56,3
	Neutro	36,3	48,6	42,1	35,1	37,9	40,7	43,6	40,5	34,6	66,1	42,5
	Positivo	1,0	0,7	1,0	1,4	0,5	1,0	2,8	1,2	0,9	1,2	1,2
Neutro	Crise	13,0	11,8	16,5	14,6	10,3	14,6	18,4	21,5	16,4	5,0	14,2
	Neutro	82,6	83,6	79,7	79,6	84,4	80,7	76,2	74,7	79,5	91,8	81,3
	Positivo	4,5	4,6	3,8	5,8	5,3	4,8	5,4	3,8	4,1	3,2	4,5
Positivo	Crise	1,2	1,7	4,5	2,0	2,3	2,9	5,4	5,2	3,9	2,5	3,2
	Neutro	16,2	23,3	34,7	23,1	28,1	31,5	34,6	30,5	19,7	30,9	27,2
	Positivo	82,7	75,0	60,8	74,9	69,6	65,6	60,0	64,3	76,4	66,6	69,6

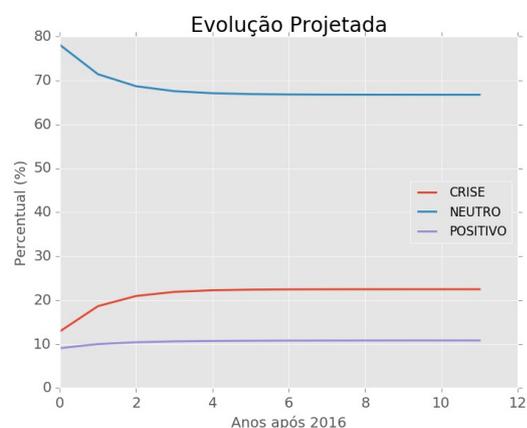
Fonte: Base de Dados FIRJAN - Índice de Liquidez dos Municípios - Matriz Elaborada pelos Autores

Colocando os resultados da última coluna em forma mais convencional de matriz, obtém-se o quadro abaixo, que deve ser lido como a probabilidade média, no período entre 2006 e 2016, de um município passar de uma situação a outra. Isto é, na média, a chance de um município, entre 2006 e 2016, passar de uma situação de crise para uma situação positiva era de apenas 1,2%. Já a probabilidade do caminho inverso, isto é, de passar de uma situação positiva diretamente para uma situação de crise, era de 3,2%.

Tabela 4: Matriz de Transição

	Crise	Neutro	Positivo
Crise	56%	43%	1%
Neutro	14%	81%	5%
Positivo	3%	27%	70%

Com base na matriz de transição acima e partindo da condição inicial em 2016, é possível calcular estimativa para os anos a seguir, observando que, mantida a média de transições entre grupos dos últimos dez anos, é esperado ainda um aumento do número de municípios em situação de crise, resultante, especialmente, de uma piora da situação daqueles que atualmente se encontram em situação neutra, antes de ser encontrada uma estabilização



Evidentemente, o esforço numérico aqui apresentado não tem nenhum objetivo determinístico, mas única e tão somente alertar para uma tendência observada nos últimos dez anos e que, se mantida, ainda gerará muitos transtornos de ordem social, econômica e política aos entes municipais brasileiros. Essa realidade amplia a importância do tema e a

necessidade de que estudos sobre o assunto componham a agenda de pesquisa da Administração Pública no Brasil.

Nota-se, como limitação à metodologia aqui exposta, que os dados se referem apenas às despesas incorridas com o cumprimento de todas as formalidades orçamentárias, estando, portanto, devidamente registradas nos balanços dos entes públicos como restos a pagar. Contudo, sabe-se que não é incomum a existência de “esqueletos” nos controles gerenciais de alguns entes públicos, representados no conhecimento intempestivo de “despesas de exercícios anteriores” (DEAs) e de outras espécies de passivos gerados em momentos anteriores e não adequadamente evidenciados na contabilidade.

Por vezes, a existência de tais passivos sequer é do conhecimento da respectiva autoridade fazendária, sendo mantida oculta pelos diversos órgãos originadores dos passivos em razão das possíveis consequências relacionadas ao pagamento de dívidas antigas em detrimento da realização de despesas ligadas às políticas públicas vigentes. Por esta razão, a exata mensuração de tais “esqueletos” torna-se impossível, limitando a possibilidade de sua utilização no presente trabalho.

Apesar dessa limitação, pode-se concluir, com elevado grau de certeza, que a LRF não tem sido capaz de evitar o recurso ao financiamento de municípios por meio da postergação de pagamentos a fornecedores. Ao mesmo tempo, verifica-se que essa via de financiamento apresenta efeitos bastante nocivos sobre a economia como um todo, além de apresentar dificuldades adicionais para o planejamento orçamentário dos entes estatais e conduzir a uma distorção nas estatísticas fiscais desses entes.

CONCLUSÕES

O financiamento de curto prazo do setor público via atrasos de pagamentos a fornecedores continua sendo um problema fiscal recorrente no Brasil, com impactos sobre a saúde financeira de empresas e sobre a continuidade de políticas públicas.

A sua ocorrência tem origem na elaboração de peças orçamentárias irrealistas, em que as receitas são superestimadas, gerando lastro para a contratação de despesas acima das reais disponibilidades financeiras e de falhas nos controles orçamentários durante a execução do orçamento (limitação de empenho). Além disso, a baixa conexão entre os planos setoriais, plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual dificulta a busca por soluções financeiras estruturantes e eficientes.

Apesar dos inúmeros dispositivos na LRF que regulam a matéria, buscando mitigar o risco de novos casos de desequilíbrio orçamentário e, conseqüentemente, financeiro, os casos de elaboração de peças sistematicamente irrealistas e de falhas na aplicação de controles de execução orçamentária geram quadros recorrentes de descompasso financeiro entre recursos e compromissos assumidos, conforme números apresentados ao longo do texto. Além dos problemas no plano orçamentário, brechas para assunção de compromissos financeiros que não passam pelas restrições do sistema orçamentário potencializam ainda mais o problema.

Quanto ao problema relativo aos controles orçamentários e à existência de informações mais tempestivas e íntegras sobre a existência de compromissos não pagos, é

preciso, inicialmente, que ocorram esforços na melhoria das informações contábeis relacionadas à geração de atrasos no pagamento de despesas por atrasos na sua fase de liquidação. Isso pode ser realizado por meio da inclusão, nos sistemas de informações financeiros e orçamentários, da informação relativa à data de vencimento das faturas recebidas e na fase “em liquidação”. Essa informação poderia, inclusive, ser alimentada nos sistemas pelos próprios fornecedores do governo.

Dada a realidade institucional e cultural brasileira, as sanções de cunho “organizacional” deveriam ganhar espaço no rol de instrumentos de inibição ao financiamento irregular via atrasos de pagamentos a fornecedores. Nesse sentido, o grau de atingimento da estimativa de receitas do exercício anterior, por exemplo, aliado ao grau de liquidez do ente poderiam ser utilizados como “gatilhos” para permitir ou impedir determinados atos que criem ou majorem despesas. A combinação desses critérios permitiria dar coerência e flexibilidade nas regras de forma a inibir condutas inapropriadas sem criar restrições inadequadas para a gestão fiscal.

É justificável, ainda, avançar no sentido de sanções organizacionais fortes, a exemplo do Regime de Recuperação Fiscal, existente para os Estados, por meio do qual se reduz o nível de discricionariedade local na aplicação dos recursos e definição de políticas fiscais de médio e longo prazo, permitindo aos entes em pior situação recuperar a sua capacidade de planejamento e organização fiscal.

Embora as alternativas postas possam mitigar o problema imediato de forma mais radical, ainda há necessidade de avançar na

agenda de conexão entre as peças de planejamento. Nesse sentido, as peças de planejamento de médio e longo prazo deveriam ser incorporadas às regras de conduta fiscal, tendo regulação específica que gere consequências, principalmente, de cunho “organizacional”, nos casos de criação de peças meramente formais, irrealizáveis ou que sejam desfiguradas ao longo de sua execução.

Por fim, a partir das discussões trazidas nesse artigo, entende-se que há agenda de pesquisa a ser trabalhada em torno da mensuração dos efeitos dos atrasos de pagamentos sobre preços dos contratos ou mesmo sobre a falência de empresas, além de maior aprofundamento sobre a avaliação da eficácia de instrumentos de inibição a condutas não responsáveis do ponto de vista fiscal.

REFERÊNCIAS

CHECHERITA-WESTPHAL, Cristina; KLEMM, Alexander; VIEFERS, Paul. (2015). Governments' Payment Discipline : The Macroeconomic Impact of Public Payment Delays and Arrears. International Monetary Fund. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Governments-Payment-Discipline-The-Macroeconomic-Impact-of-Public-Payment-Delays-and-Arrears-42617>. Acesso em: 26 de dezembro de 2017.

CHUNG, Kai Lai (1960). Markov chains with stationary probabilities. Berlim: Springer-Verlag.

DIAMOND, Jack; SCHILLER, Christian (1993). Government arrears in fiscal adjustment programs. BLEJER, Mario I.; CHEASTY, Adrienne. How to measure fiscal deficit. (pp-143-175) Washington: IMF [Kobo Edition].

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Anexo Metodológico – IFGF 2016. (2017). Disponível em: <http://www.firjan.com.br/ifgf/downloads/>. Acesso em: 2 de janeiro de 2018.

FLYNN, Suzanne. PESSOA, Mario (2014). Prevention and management of government expenditure arrears. Technical notes and manuals, International Monetary Fund - IMF, Fiscal Affairs Department. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2014/tnm1403.pdf>. Acesso em: 2 de janeiro de 2018.

TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. Control of subnational government borrowing (1997). In TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). Fiscal federalism in theory and practice (pp. 156-172). Washington: International Monetary Fund.