

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

**JERRY FURTADO S. DE OLIVEIRA**

**EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DE  
CARIACICA (1995-2005): um balanço.**

**VITÓRIA / ES, 2006**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

**JERRY FURTADO S. DE OLIVEIRA**

**EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DE  
CARIACICA (1995-2005): um balanço.**

**Monografia apresentada ao Departamento de  
Economia da Universidade Federal do Espírito Santo  
como pré-requisito para obtenção do grau de Bacharel  
em Ciências Econômicas, sob orientação da  
professora Neide Vargas.**

**VITÓRIA/ ES, 2006**

## **AGRADECIMENTOS**

Acima de tudo agradeço a ti senhor, por fazer da minha vida um instrumento da sua vontade. Agradeço ainda senhor pelas oportunidades que me proporcionaste, abrindo as portas mais difíceis, suavizando meus esforços. Obrigado meu Deus por permitir a realização desse sonho, o diploma universitário.

Um agradecimento especial vai para a minha família, pois sem seu apoio e compreensão não seria possível à realização desse sonho.

Aos meus colegas de turma que dividiram comigo as dificuldades e alegrias durante esses anos.

A todos os colegas de outros cursos que me acolheram com carinho nas disciplinas optativas que fiz em outros departamentos para complementar minha formação.

Ao professor Paulo Nakatani, que iniciou a orientação desta monografia e especialmente a professora Neide Vargas, que mesmo tendo uma tese para terminar aceitou o desafio de conduzir este trabalho, e o fez de forma exemplar e colaborativo, propiciando o meu desenvolvimento nas artes da pesquisa.

Não poderia deixar de agradecer ao pessoal do CEDOC, pelo carinho e paciência que sempre tiveram comigo, não só durante este trabalho mais ao longo dos anos que freqüentei a Universidade, prestando-nos valiosos auxílios nas pesquisas.

*Dedico este trabalho aos meus filhos Jerry Júnior e Larissa, e principalmente a minha esposa Elinete, que tanto contribuiu para que este trabalho se realizasse, quer seja cuidando dos nossos filhos de forma exemplar, dando-me tranqüilidade para dedicar-me aos estudos, quer seja auxiliando na digitação, quando o cansaço me impedia de tal. Meus agradecimentos a minha grandiosa família por terem aceitado se privarem da minha companhia em virtude da minha dedicação aos estudos, concedendo a mim a oportunidade de realizar-me como um perseguidor de conhecimentos.*

## RESUMO

Ressaltar a importância de se entender as finanças públicas para tentar trazer uma luz aos problemas enfrentados por administrações municipais. Dentro dessa ótica das finanças públicas, analisa-se o caso específico do município de Cariacica. Utiliza-se como metodologia a avaliação dos dados ao longo do período de 1995 a 2005, procurando uma interpretação de como vem se comportando essas finanças, e como os administradores absorveram as mudanças que ao longo do período surgiram, tais como a lei de responsabilidade fiscal, a emenda da saúde, o fundef. A análise trata ainda da composição da receita e da despesa, fazendo um comparativo entre o município de Cariacica e o conjunto dos municípios do Espírito Santo, passando por cada rubrica. Da análise procura-se entender o perfil da dívida do município, e como esta dívida esteve sendo financiada.

## TABELAS

---

<b>Tabela 1</b> – Crescimento das receitas entre as três esferas de governo Brasil - (1980-1994) ( $\Delta\%$ ).....	17
<b>Tabela 2</b> – Receita Total dos principais municípios do conjunto dos municípios do ES 1990/95 (em mil reais de janeiro de 1996).....	30
<b>Tabela 3</b> – Composição da receita total de Cariacica em %.....	32
<b>Tabela 4</b> - Receita total de Cariacica e dos cinco municípios similares.....	35
<b>Tabela 5</b> – Taxa de crescimento da receita própria dos 10 municípios mais importantes( $\Delta\%$ ).....	36
<b>Tabela 6</b> - Taxa de crescimento dos itens da Receita própria de Cariacica ( $\Delta\%$ ).....	36
<b>Tabela 6.1</b> -Taxa de crescimento dos itens da Receita própria de Cariacica 2001/05 ( $\Delta\%$ ).....	37
<b>Tabela 7</b> – Receita própria de Cariacica em relação ao Total do ES 1995 -2000 (%).....	37
<b>Tabela 7.1</b> – Receita própria de Cariacica em relação ao Total do ES 2001-2004 (%).....	37
<b>Tabela 8</b> – Receita per capita total e própria dos 10 municípios mais importantes de ES.....	38
<b>Tabela 9</b> – Receita de transferência dos 10 maiores municípios com relação à receita total do ES (%).....	41
<b>Tabela 10</b> –Taxa de crescimento das transferências e outras receitas por tipo de Cariacica e do ES ( $\Delta\%$ ).....	41

<b>Tabela 11 - Receita de transferências em relação à receita total de Cariacica em %.....</b>	<b>41</b>
<b>Tabela 12- Participação dos itens das despesas na receita total de Cariacica.....</b>	<b>50</b>
<b>Tabela 13- Participação dos itens na despesa total de Cariacica %.....</b>	<b>51</b>
<b>Tabela 14- Evolução das despesas municipais de Cariacica e do ES <math>\Delta</math> %.....</b>	<b>51</b>
<b>Tabela 14.1 - Evolução das despesas municipais de Cariacica e do ES <math>\Delta</math> %.....</b>	<b>51</b>
<b>Tabela 15 - Saldo dos exercícios financeiros de Cariacica de 2000-2005.....</b>	<b>63</b>
<b>Tabela 16 - itens da dívida em relação a dívida consolidada.....</b>	<b>63</b>
<b>Tabela 17 – Saldo do resultado orçamentário de Cariacica e do total de municípios do Espírito Santo (1995 a 2004).....</b>	<b>56</b>
<b>Tabela 18 - Resultado orçamentário de Cariacica e dos cinco municípios com receitas totais similares (em mil reais).....</b>	<b>57</b>
<b>Tabela 19 - Resultado orçamentário de Cariacica e dos cinco municípios com receitas per capita similares (em mil reais).....</b>	<b>57</b>

## GRÁFICOS

---

<b>Gráfico 1</b> – Evolução da receita total do conjunto dos municípios do ES.....	29
<b>Gráfico 2</b> – Evolução das receitas tributárias do conjunto dos municípios Capixabas.....	31
<b>Gráfico 3</b> – Saldo do resultado orçamentário de Cariacica e Espírito Santo (1995 a 2004).....	58
<b>Gráfico 4</b> – Participação dos itens na receita total de Cariacica.....	58
<b>Gráfico 5</b> – Resultado orçamentário de Cariacica e dos cinco municípios com receitas per capita semelhantes à de Cariacica.....	59
<b>Gráfico 6</b> – Gráfico da relação Dívida Consolidada / Receita Corrente Líquida.....	60
<b>Gráfico 7</b> – comparativo da evolução da composição da dívida com a União.....	64

## SUMÁRIO

---

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
------------------------	-----------

### **CAPITULO I**

<b>REDEMOCRATIZAÇÃO E CONSTITUIÇÃO DE 1988: ABORDAGEM HISTÓRICA- CONCEITUAL.....</b>	<b>13</b>
--	-----------

1.1.1 - Processo de descentralização de receitas 76/88.....	13
---	----

1.1.2 - A Constituição de 88.....	14
-----------------------------------	----

1.2 – A intensa criação de municípios entre 1988/99.....	16
--	----

1.3 – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).....	19
---	----

1.4 – As políticas federais e municipalização de encargos na educação e na saúde.....	21
--	----

1.4.1 – O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).....	21
---	----

1.4.2 – Emenda da saúde.....	23
------------------------------	----

1.5 – A Lei de Responsabilidade Fiscal e as mudanças nas finanças municipais.....	24
--	----

## **CAPÍTULO II**

<b>ANÁLISE DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS DE CARIACICA.....</b>	<b>27</b>
1.0 – Histórico do município.....	27
1.1 – Receitas orçamentárias.....	28
1.2.1 – Receitas.....	31
1.2.1.1- Receitas Próprias.....	33
1.2.1.2 – Transferências.....	39
1.2.1.2.1 – Transferências constitucionais.....	39
1.2.1.2.2 – transferências voluntárias.....	40

## **CAPÍTULO III**

<b>EVOLUÇÃO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIA DE CARIACICA ENTRE 1995 A 2005.....</b>	<b>42</b>
1 – Despesa com pessoal.....	43
2 – Custeio.....	44
3 – Investimento.....	45
4 – Encargos e amortização.....	47
5 - Gastos com câmaras de vereadores.....	48

## **CAPÍTULO IV**

<b>RESULTADO ORÇAMENTÁRIO E DIVIDA EM CARIACICA.....</b>	<b>52</b>
1 – Resultado Orçamentário.....	53
2 – Endividamento em Cariacica.....	59
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>65</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>67</b>

## INTRODUÇÃO

---

O trabalho aqui proposto é um estudo sobre as finanças do Município de Cariacica. Nesse trabalho busco tratar sua evolução durante o período de 1995 a 2005, e os impactos sofridos por medidas, do Governo Federal e Estadual.

No primeiro capítulo faço um histórico dos aspectos que influenciaram as finanças públicas dos municípios nos últimos dez anos. Passo pela redemocratização, o processo de descentralização fiscal, que culminou com a Constituição de 1988, o coroamento desse movimento. Nesse capítulo vê-se que esse movimento de descentralização não se inicia nessa década, e sim vinha tomando corpo desde a década de 70.

A promulgação da Constituição de 1988 teve como ponto de destaque a forma com que tratou a relação entre os vários tipos de governos, Federal, Estadual e Municipal, dando a esse último o “status” de ente federativo. Dessa relação não existe, entre eles, uma hierarquia, mas sim competências distintas que deveriam ser respeitadas por ambas as partes. A constituição fez a descentralização das receitas, e os mais beneficiados com isso foram os municípios, que além de terem seu “status” elevado, também herdaram uma maior participação nas receitas.

Após a constituição, houve uma intensa criação de municípios, amparados pela facilidade da emancipação. Desse movimento emancipacionista surgiram os pequenos municípios, que enfraqueciam os seus municípios de origem, acentuando a questão da distribuição de receitas. Muitos dos maiores municípios perderam receitas e conseqüentemente suas condições de investimentos, restando-lhes problemas de super população, dessa forma dificultando ainda mais o atendimento das necessidades básicas da sua população.

Ainda no primeiro capítulo tem-se, em 1998, a Emenda Constitucional do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), que surge voltada para a melhoria do ensino fundamental. Essa medida

teve o objetivo de oferecer uma complementação de verbas para serem utilizadas como meio de valorização dos professores, dando-lhes condições de se reciclarem para melhor atenderem as demandas educacionais.

Um dos fatos que mais influenciou as relações dos municípios foi Lei Responsabilidade Fiscal. Essa medida veio com o simples objetivo de disciplinar os administradores públicos, dando-lhes o horizonte que deveria ser seguido. Dentre as influências mais contundentes está o percentual máximo que pode ser utilizado pelas administrações em gasto com pessoal, bem como os gastos com as Câmaras de Vereadores.

No segundo capítulo trato especificamente das finanças do município de Cariacica. Dedico-me as principais receitas, as receitas próprias e de transferências estaduais e federais, sua classificação, e sua participação no total das receitas do município. Faço também correlações com o conjunto dos municípios Capixabas, e principalmente com os dez maiores, dando um panorama de como os outros municípios estão se comportando com todas essas modificações implementadas pelas diversas medidas governamentais ao longo desses anos.

No terceiro capítulo trato das despesas de Cariacica. A metodologia adotada foi à mesma do segundo capítulo, fazendo referência ao conjunto dos municípios, privilegiando a comparação com os maiores municípios, que têm as características, populacionais, semelhantes a Cariacica. Trato no item das despesas, daquelas de maior influência, ou seja, as que têm um peso significativo no total das despesas: gasto com pessoal, gasto com custeio, gasto com a dívida, gasto com investimento, e com a Câmara de Vereadores. Dessa relação existente entre receitas e despesas finalizo a análise tratando do resultado orçamentário, e do endividamento de Cariacica, em que faço a verificação do tipo de endividamento e como este se comportou com relação aos saldos negativos do resultado orçamentário.

## CAPÍTULO I

---

### **PRINCIPAIS ASPECTOS QUE INFLUENCIARAM OS MUNICÍPIOS DESDE A REDEMOCRATIZAÇÃO E A CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Nesse capítulo irei tratar da descentralização tributária e o processo de redemocratização ocorridos nos anos 80, e todos os desdobramentos posteriores. O foco dessa discussão será a constituição de 1988, e as mudanças que ela trouxe nas relações entre os entes federativos. Discutirei também quais foram às políticas Federais e Estaduais que influenciaram as finanças municipais e o que isso pode ter influenciado para o surgimento de novos municípios.

#### **1.1.1 - Processo de descentralização de receitas 76/88.**

A luta pela descentralização tributária tem seu início no final dos anos 70, com a emergência da crise econômica, e o processo de redemocratização do país (Afonso, 1996). A crise econômica, do ponto de vista desse autor, teve duplo efeito no processo de descentralização: de um lado impulsionou todo o processo, contribuindo para a desagregação do pacto governamental, imposto pelo regime político de 1964. Por outro lado constituiu um freio às tendências descentralizadoras, uma vez que impunha riscos maiores para implantação de uma estratégia de “abertura gradual” do regime militar, sob controle das forças, à época hegemônicas.

Foi com o advento da Constituição de 88 que se deu à ratificação dessa descentralização, e os municípios foram os mais beneficiados, com a ampliação da participação na receita disponível, por meio das transferências intergovernamentais, principalmente as federais. Isto posto observa-se que houve, daí, uma ampliação da capacidade fiscal dos governos municipais.

A relevância dessa descentralização está no fato dela não ter sido comandada pelo governo federal, ao contrário, esse se opôs o quanto lhe foi possível. E não é só isto, que torna a experiência do Brasil um caso singular. Ao contrário do que ocorreu em outros países, em que a descentralização se deu em função de crise fiscal do Estado, ou de perda acentuada de governabilidade. Aqui no Brasil, a descentralização veio com a redemocratização, e em meio ao aprofundamento da crise econômica. O que se viu foi que a redemocratização ocorreu primeiro nos governos subnacionais, com o retorno das eleições para governadores e prefeitos, no início dos anos 80. A partir daí se enraizou uma identificação da luta pela descentralização e contra o autoritarismo (regime militar) que começava a incomodar as lideranças que se movimentavam em busca de abertura política. Com todo esse desfecho a União fica sem defensores durante a elaboração da Constituição de 1988. Este fato se deu pelo medo de ocorrência a qualquer tipo de retrocesso em direção ao antigo regime de governo ditador centralista. Fica, no que pôde ser apurado até aqui, que a descentralização deu-se de forma desordenada, sem um projeto que lhe desse uma característica articulada.

*[...] A engenharia constitucional brasileira gerou um federalismo que incorpora múltiplos centros de poder e dependência política e financeira entre esferas de governo. Ao desenhar um federalismo que impõe restrições ao governo federal. Os constituintes aproximaram o Brasil das federações mais democráticas, já que, todas as federações democráticas são, por natureza limitadores do centro [...] Alfred Stepan (2002, p. 593) ;interpretado por (Maia Gomes Mac Dowell 2000).*

### **1.1.2 - A Constituição de 88**

A Constituição de 1988 trouxe mudanças significativas nas relações entre os entes federativos, conferindo autonomia fiscal e política. A Constituição de 1988, como dito anteriormente, foi a ratificação de todo um movimento que se iniciara desde a década de 70, cujo objetivo era descentralizar os poderes do governo federal, que durante longos anos incorporou boa parte das receitas tributárias, bem como das questões políticas. Esse processo que veio ocorrendo desde a década de 70, era chamada de terceira onda de democratização. Nos países nela envolvidos foram observados diferentes experiências e resultados. Para alguns, a redemocratização constituiu na elaboração de constituições com caráter refundador, gerando desse modo, novos

pactos e compromissos, tanto na esfera social quanto política. Em outros países essa redemocratização veio acompanhada de descentralização, política e financeira. Nesses países, a redemocratização e a descentralização bem como suas constituições mudaram o papel dos entes federativos, e Brasil é um exemplo em que todos esses fatores ocorreram de forma simultânea. A nova constituição brasileira consolidou o desejo da descentralização. Os seus maiores beneficiados foram os municípios, que tiveram grandes privilégios, ganhando “status” de ente federativo.

Após a Constituição de 88, os municípios passaram a desempenhar um papel de destaque na federação brasileira. Vale ressaltar que somente aqui no Brasil os municípios têm essa condição de entes federativos, conforme Tomio (2002).

*[...] Esta situação é extremamente peculiar, não sendo identificável em outros países com organização federativa. Na maioria das federações, ou, pelo menos, nos casos mais conhecidos, os municípios ou outros níveis de poder local são divisões administrativas das unidades federadas que delegam diferentes níveis de autonomia aos governos locais [...] Tomio (2002).*

Com relação às competências fiscais, embora preservasse estruturas anteriores, a nova Constituição trouxe mudanças importantes na base tributária, incorporando uma melhor definição do poder de taxaço entre as autoridades fiscais dos três poderes. Isto promoveu uma melhor partilha da arrecadação de alguns tributos. No que diz respeito aos municípios, a descentralização fiscal propiciou uma maior participação na receita disponível (consideradas as transferências intergovenamentais) de 9% em 1980, para 15% em 1994<sup>1</sup>.

A Constituição de 88 reservou para os municípios as seguintes competências tributárias:

- ITBI (imposto de transferência de bens imóveis);
- IVVC (Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos<sup>2</sup>).
- ISS (imposto sobre serviço qualquer natureza);
- Taxas (taxas de poder de polícia);
- Contribuição de melhorias.

A Constituição também tratou das questões dos encargos e das despesas municipais, atribuindo-lhes aquelas que seriam exclusivas e aquelas que seriam compartilhadas,

---

<sup>1</sup> Conforme Serra e Affonso (1991)

<sup>2</sup> instinto em 1996

ou seja, desenvolvida em parceria com outro ente. As ações de responsabilidade compartilhada são: Habitação, Saneamento Básico, Assistência Social, Segurança Pública, Saúde, Educação, Cultura, Saneamento Ambiental, dentre outros. Para os municípios foram estabelecidas as responsabilidades exclusivas de: despesas com transportes locais, com a educação básica (ensino fundamental), com a medicina preventiva, com a regulamentação de uso das terras urbanas e com a preservação do patrimônio histórico cultural.

As finanças dos municípios foram afetadas de forma significativa com a Constituição de 88, dando aos municípios uma autonomia antes vista. As receitas foram divididas em dois grandes grupos, receitas próprias e de transferências. Entre as receitas próprias municipais destaca-se a arrecadação tributária, composta pelo Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto Sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto Sobre Transação de Bens Imóveis (ITBI), Taxas e pelas contribuições de melhoria. Também fazem parte da receita própria dos municípios as receitas patrimoniais, aquelas advindas da locação de patrimônio público, dos serviços executados pelo ente, das operações de créditos e das receitas de contribuições .

As receitas de transferências têm duas características, podem ser constitucionais e voluntárias. Das transferências constitucionais temos as Federais, Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), e as Estaduais, Quota Parte do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (QPM-ICMS), Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Conforme tratarei mais adiante, as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 alterar o padrão de financiamento e gastos do setor público. Darei ênfase aos efeitos sentidos pelos municípios, tendo em vista ser este o maior beneficiado com a nova ótica constitucional.

## **1.2 – A intensa criação de municípios entre 1988/99**

A intensa criação e instalação de municípios observada no país após a Constituição de 88, faz parte de um processo de descentralização que remonta a 1985. De acordo com o IBGE (1996), foram instalados cerca de 1.405 novos municípios no período de 1984 a

1997, considera-se instalação “o *início de funcionamento efetivo do município, o que se dá com a eleição do primeiro prefeito*” (Maia Gomes Mac Dowell 2000). Nesses 13 anos houve um aumento de 34,3% do número total de municípios no país.

Uma questão que deve ser levada em consideração é o fato em que dos 1.405 municípios instalados no Brasil, nesse período, cerca de 94,5% tinham menos de vinte mil habitantes, sendo portanto considerados pequenos. A proliferação de pequenos municípios é acentuada em toda as regiões brasileiras, ficando evidente que criar um município tem significado, no Brasil, antes de tudo, multiplicar o número dos pequenos municípios, bem como dos micromunicípios, ou seja, municípios com menos de cinco mil habitantes.

Essa proliferação de municípios tem explicação na facilidade de acesso às receitas, tendo em vista que com a Constituição de 1988, foram estes os mais beneficiados. Até 1988 as receitas próprias dos municípios não sofreram qualquer modificação, não existia um aparato fiscal de grande relevância nessa esfera de governo, pois o grosso da arrecadação tributária era centralizada na União. O que se vê no entanto é que a receita disponível municipal teve crescimento, mesmo que este não tivesse ainda a autonomia fiscal tão almejada. Com a Constituição de 88, vê-se claramente as vantagens obtidas pelos municípios, tendo em vista que o crescimento foi tanto nas receitas próprias quanto na disponível (tabela 1), o que de alguma forma influenciou o surgimento de novos municípios, isto aliado a uma legislação permissiva da época.

Tabela 1 – Crescimento das receitas entre as três esferas de governo - (1980-1994) ( $\Delta\%$ )

Esferas de Governo	1980	1988	1994
<b>Receitas Próprias</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
União	75,0	71,0	66,0
Estados	22,0	26,0	29,0
Municípios	3,0	3,0	5,0
<b>Receita Disponível</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
União	69,0	62,0	58,0
Estados	22,0	27,0	27,0
Municípios	9,0	11,0	15,0

Fonte: Afonso e Serra (1994).

Uma questão bastante comentada nas discussões a respeito do processo emancipacionista, é saber quais seus prováveis estimuladores. Muitos autores defendem que as regras de distribuição do FPM foi um desses potenciais motivadores, isto devido ao fato de gerar um aumento na Quota-parte per capita recebida pela região que engloba os municípios. Outros motivadores seriam o tamanho e a pobreza do município, ou seja, a idéia seria que a probabilidade de ocorrência de um processo emancipacionista aumentaria com o tamanho e com o grau de pobreza do município. Existem ainda autores que vêem o aspecto político como fator de emancipação, sendo assim tanto pelo fato de alguns prefeitos empurrarem para um novo Município suas coalizões oposicionistas para acomodarem, nos novos municípios, seus aliados políticos. De qualquer forma, as duas situações levam a uma influência positiva sobre a emancipação do chamado fator-político.

Dessas observações vê-se que surgiram um enorme numero de cidadezinhas que não têm as mínimas condições de se sustentarem com base nas suas próprias arrecadações, contando puramente com as transferências, principalmente as do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) proveniente da União.

É certo que a Constituição de 1988 facilitou essas emancipações, fazendo apenas duas exigências para tal. Que houvesse um plebiscito entre a população envolvida, e que seja produzido um estudo de viabilidade. Mas o problema era que a pressão das forças políticas locais era alta. Por isso os estudos não incorporavam parâmetros financeiros sólidos. É oportuno registrar que a Constituição de 1988 fortaleceu fiscalmente os Municípios, porém, do ponto de vista legal, este fortalecimento se deu muito mais pela ampliação das transferências Federais e Estaduais, que pelo lado das receitas tributárias municipais. Como conseqüência, entre 1988 e 1998, a arrecadação municipal aumentou, elevando a participação dessa esfera de governo na carga tributária total de 2.9% para 5.3 %.

Visando frear tal impulso, foi estabelecida a Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, que deu a seguinte redação ao § 4º do art. 18: A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Vê-se, portanto, que houve significativa alteração nos procedimentos a serem adotados para formação de novos municípios, com destaque para a necessidade de uma Lei Complementar Federal. Sendo assim, além do plebiscito envolver não só a comunidade diretamente interessada, como antes, mas também as populações dos municípios envolvidos.

Um fato dentre outros, considerado nocivo aos municípios alvo do desmembramento é a transferência de renda dos municípios maiores para os menores. Isto se dá de uma forma bem complexa, ou seja, olhando a contribuição de cada grupo na composição do fundo de participação, conclui-se que os maiores são financiadores dos menores por meio do FPM. Isto leva com que esses pequenos municípios tenham uma renda per capita maior que os demais, devido não a um melhor desempenho arrecadador, mas pela ampliação das transferências, o que lhes conferem uma condição privilegiada.

### **1.3 – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE)**

Antes da criação da CIDE - combustível existia a PPE (Parcela de Preço Específica), que embora não fosse um imposto formal não tinha problema de cobrança junto a Petrobrás ou as Centrais Petroquímicas, que faziam o pagamento sem maiores contratempos no recolhimento. Na medida em que novos agentes passaram a entrar no mercado tornou-se necessária à regulamentação minuciosa de um novo imposto para evitar a sonegação fiscal.

Para criar o novo imposto, que viria a substituir a PPE o PIS e a Cofins, o Presidente da República sancionou a Lei 10.336 em 19 de dezembro de 2001 que instituiu a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível.

O produto da arrecadação da CIDE é destinado, na forma da lei orçamentária, ao pagamento de subsídios ao preço ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo; ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.

São contribuintes da CIDE, os produtores, o formulador<sup>3</sup> e o importador dos combustíveis líquidos, pessoa física ou jurídica. Este imposto tem, na importação e na comercialização, no mercado interno, as seguintes alíquotas específicas:

- I - gasolina, R\$ 501,10 por m<sup>3</sup>;
- II - diesel, R\$ 157,80 por m<sup>3</sup>;
- III - querosene de aviação, R\$ 32,00 por m<sup>3</sup>;
- IV - outros querosenes, R\$ 25,90 por m<sup>3</sup>;
- V - óleos combustíveis , R\$ 11,40 por t;
- VI - gás liquefeito de petróleo, inclusive o derivado de gás natural e de nafta, R\$ 136,70 por t;
- VII - álcool etílico combustível, R\$ 29,20 por m<sup>3</sup>.

Estas alíquotas estão definidas na própria Lei 10.336 de 19/12/2001, que também determina que eventuais reajustes no valor a ser cobrado pela cide são determinados via decreto do poder executivo.

A finalidade da CIDE é servir como instrumento de atuação da União nessa área, para que se respeitem os princípios erigidos da constituição: soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor. Tendo em vista a sua finalidade, só pode ocupar o pólo passivo da referida contribuição à pessoa que explora, sob regime de direito privado, atividade econômica objeto da regulação estatal. Não é, portanto, qualquer setor da atividade econômica passível de ser atingido por essa figura tributária, mas tão somente aqueles envolvidos com a exploração da atividade econômica que se pretende, com essa lei, disciplinar.

A Lei 10336, reformulada através da Emenda Constitucional nº 42 de 19-12-2003 destina, o produto da arrecadação da CIDE, 25% aos Estados e ao distrito Federal. Do montante destinados aos Estados 25% seria destinado aos seus municípios.

---

<sup>3</sup> Para efeito do que está disposto no art. 3º, é considerado formulador de combustível líquido, a pessoa jurídica conforme definido pela ANP, autorizada a exercer, em plantas de formulação de combustível, as atividades de aquisição de hidrocarbonetos líquidos; mistura desses com objetivos de obter gasolinas e diesel; armazenamento da matéria prima; comercialização de gasolina e diesel.

## **1.4 – As políticas federais e municipalização de encargos na educação e na saúde**

A União, no intuito de dar diretrizes sobre políticas sociais que pudessem nortear as ações em todos os níveis de governo, trouxe algumas medidas que podem ser entendidas como uma forma de distribuição de recursos para setores importantes da sociedade. A Saúde e a Educação tiveram sua importância potencializada com medidas específicas, que no caso da emenda da saúde, assegurou recursos mínimos para o funcionamento das ações à serviços públicos. A educação por sua vez foi contemplada com o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), um fundo de valorização do magistério. Esses assuntos são tratados com mais detalhes a seguir .

### **1.4.1 - O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)**

O FUNDEF é um fundo contábil de âmbito Estadual<sup>4</sup>, criado pela Emenda Constitucional nº 14, de janeiro de 1996, e pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. No ES entrou em vigor em 1º de janeiro de 1996. O objetivo desse fundo é aumentar o volume de recursos destinados à valorização da educação em todo o país, com isso cumpriria uma função social de suma importância que é diminuir as desigualdades regionais e sociais relativas à qualidade do ensino fundamental. Uma outra questão que muito ajudará a melhorar essa desigualdade, é que o FUNDEF tem o intuito de melhorar a questão dos salários e aperfeiçoamento dos professores.

A composição do FUNDEF é um percentual (15%), extraídos de cada um dos seguintes recursos:

- Fundo de Participação dos Municípios - FPM;
- Fundo de Participação dos Estados- FPE;
- Do ICMS, incluindo a Quota-parte municipal e de qualquer composição financeira feita com os recursos desse imposto;

---

<sup>4</sup> FONTE: Finanças dos municípios Capixabas (1998, pág. 26)

- Do IPI exportação;
- Da desoneração pelas exportações;

Sua distribuição é feita aos Estados e Municípios de acordo com o nº de matrículas no ensino fundamental, em suas respectivas redes, em relação ao número total de matriculados no ensino fundamental no Estado.

Para que não haja distorções na distribuição do recurso, privilegiando uma região ou Estado em detrimento de outro, a Presidência da República estabeleceu aquilo que eles chamam de custo mínimo por aluno, que é a previsão de arrecadação do FUNDEF dividido pelo número total de alunos no ensino fundamental. Esse custo mínimo é o piso, segundo o qual nenhum Estado pode receber um valor menor. Sendo assim, aquele Estado cujo custo médio estiver abaixo do custo mínimo do governo federal, recebe deste uma complementação.

A participação de cada município nessa fatia de receita, é calculada de forma simplificada, com uma operação matemática básica. Pega-se o número total de matrículas no ensino fundamental, na rede do município, e divide-se pelo número total de matrículas no ensino fundamental do Estado, o resultado multiplica-se por cem obtendo-se o percentual de participação do município no fundo.

Esse fundo trouxe muitos impactos nas finanças municipais, principalmente aqueles em que a rede educacional era de alguma forma deficitária, esses entes acabavam por perder recursos para o fundo. Daí uma crescente tendência, a partir da criação do FUNDEF, de municipalização da educação, e um esforço maior das prefeituras em aumentar o número de matrículas. No entanto, ao aumentar o nº de matrículas o município trás a reboque toda sua infra-estrutura, exigindo uma transformação fiscal e no seu aparato administrativo, pois essa nova receita trás também novos gastos. Uma rubrica contábil que tende a sofrer mudanças é a pessoal e manutenção de prédios públicos (escolas). Por tudo que foi observado, apesar desses problemas apontados anteriormente, há uma maior vantagem na municipalização da educação, tendo em vista que este ente está mais próximo da comunidade, o que possibilita uma maior acessibilidade e participação dos usuários.

### **1.4.2 – Emenda da saúde**

A Saúde, tal como a Educação, também teve sua competência definida para os entes federativos. Para os municípios foi reservado o papel de desenvolver a saúde preventiva, mas que através de convênios, podem desenvolver diversos outros programas voltados para a Saúde.

O Congresso Nacional promulgou no ano 2000 a Emenda Constitucional nº 29, que objetiva assegurar recursos mínimos para o funcionamento das ações e serviços públicos de Saúde. Esta emenda institui para os municípios um investimento mínimo de 15% das suas receitas de impostos e transferências constitucionais até o ano de 2004. A preocupação com esta medida era, que poderia trazer algum tipo de desajuste para as finanças dos municípios. Devido a isto foi criado um dispositivo que amenizasse este impacto. Sendo assim os Município que estavam, em 2000, aplicando menos de 15% dessas receitas, deveriam elevá-los gradualmente, até o exercício financeiro de 2004, com redução dessa diferença à razão, de pelo menos, um quinto desses 15% por ano, mas que a partir desse ano ( 2000) a aplicação deveria ser de pelo menos 7%.

Segundo o economista e geógrafo, coordenador de articulação político-institucional do IBAM, François E.J. Bremaeker, a emenda que vincula os recursos municipais, nas ações e serviços públicos de saúde não chegará a impactar as finanças municipais de forma muito acentuada. A sua argumentação tem bases no fato de que muitos municípios já vêm priorizando as ações e serviços de saúde, e devido a isso pouco lhes faltará para o cumprimento do novo dispositivo constitucional, e principalmente pelo fato de terem 5 anos de prazo para isto. Dados levantados pelo IBAM mostram que os gastos com a saúde aumentaram, em média, 85,9% entre 1995 e 1998, em comparação com o crescimento da receita, no mesmo período, que foi de 27,1%, e as despesas globais 23%, o que vem a corroborar com a argumentação de que uma expressiva parcela dos municípios não sentirá grandes impactos em suas finanças ao se ajustarem à emenda.

## 1.5 – A Lei de Responsabilidade Fiscal e as mudanças nas finanças municipais

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) vem corroborar com uma nova ordem para as finanças públicas. Sendo criada com o intuito de estabelecer normas para propiciar uma conduta saudável das finanças públicas nos três níveis de governo (União, Estados e município) da administração direta e indireta e todos os poderes, incluindo o Ministério Público e os Tribunais de Contas.

A função talvez primordial dessa lei é regulamentar a Constituição Federal no seu Artigo 163, bem como juntar o conjunto disperso de legislações à respeito desse assunto. Seus objetivos principais são o de dotar o poder público de instrumentos necessários e capazes de gerar um equilíbrio nas contas fiscais, e dar maior transparência às ações governamentais, o que facilita um maior poder de fiscalização à sociedade sobre seus governantes. Esta lei tem seu foco no planejamento e gerenciamento das finanças públicas através do cumprimento de metas, controle de gastos, transparência, penalidades e sanções, dentre outros aspectos.

Ela veio num momento de anseio da sociedade por maior funcionalidade e fiscalização das ações dos gestores públicos. Na sua estrutura está impregnada de avanços, mas também existem pontos que num futuro próximo podem vir a dificultar a administração financeira dos municípios. Segundo o Economista Alberto Jorge Mendes Borges (diretor da Aequus Consultoria de finanças dos municípios capixabas) é importante o permanente acompanhamento e reflexão, para que ela possa ser aperfeiçoada com as experiências obtidas a partir da sua aplicação.

*[...] Apesar dos avanços, ela contém alguns pontos que poderão dificultar a administração financeira dos municípios nos próximos três anos. É importante que ela seja objeto de permanente acompanhamento e reflexão, pois pode ser modificada e aperfeiçoada “à luz da experiência obtida em sua aplicação”, conforme prevê o código de boas maneiras para a transparência fiscal” [...] (.Alberto Jorge finanças dos municípios capixabas 2000 pág. 48)*

Tratarei aqui especificamente dos aspectos da Lei relacionada aos municípios, que pela sua importância, altera toda a estrutura vigente das práticas de finanças públicas municipais.

O planejamento é dentre esses aspectos o mais importante, embora não tenha sido tratado com a devida atenção nos primeiros anos da Lei de Responsabilidade Fiscal

pelos gestores municipais, devido ser pouco conhecido, ou seja, os administradores municipais detinham pouco conhecimento das suas aplicabilidades. Após a promulgação da LRF os municípios não poderiam mais tratar as suas finanças da forma costumeira como vinham fazendo, ou seja, “*a toque de caixa*” (Alberto Jorge Mendes em 2000). Seus gestores financeiros teriam sua rotina de trabalho alterada, dessa forma não mais restringiriam seu trabalho em “*rastreamento de posição diária dos créditos e saldos municipais em bancos, à formação de uma reserva para pagamento da folha de pessoal no início do mês seguinte e, com a sobra de caixa, vai administrando o pagamento de fornecedores*” (Alberto Jorge Mendes FM 2000). Os municípios deverão se preparar para serem capazes de administrarem suas finanças de forma planejada, dispondo com isso de controles mais apurados sobre suas despesas e receitas, bem como realizarem previsões e acompanhamento como parte desse planejamento. Deverão, os prefeitos, elaborarem um Plano Plurianual (PPA), que será apresentado até o dia 30 de abril de seu primeiro ano de mandato. No PPA conterà um anexo de políticas fiscais (art. 3º, LRF), em que serão estabelecidos os objetivos e metas dessa política fiscal (receita, despesa, resultado primário e montante da dívida). O PPA deverá ainda prever as despesas com obras e investimentos que terão sua duração superior a um exercício, mas se estas não acontecerem, não poderá o orçamento municipal destinar recursos a esses projetos.

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), deverá constar um anexo de riscos fiscais. Nesse anexo se avaliará os possíveis riscos que possam afetar as finanças dos municípios (art. 4º, § 3º LRF). Também deverá ser informado nesse anexo, o que deverá ser feito, ou o que se pretende fazer caso os riscos virem a se concretizar. Compõem os aspectos relativos ao planejamento, ainda, a lei orçamentária anual (LOA)<sup>5</sup>.

De tudo que foi observado até aqui se percebe que a LRF se configura num sistema de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal, até então inexistentes. Com isso deverão os municípios se preparar para previsões de curto, médio e longo prazo no que tange as suas receita e despesa, bem como adotarem o hábito de acompanhá-las mensalmente.

---

<sup>5</sup> O leitor que quiser saber mais sobre o assunto, pode além de consultar vasta literatura sobre o assunto, ainda consultar o original da LRF.

Para os Municípios que estivessem com graves problemas em suas contas, e totalmente desenquadrados em relação à nova Lei, a União montou uma operação de socorro, na qual prestaria assistência técnica e cooperações financeiras, objetivando com isso adequação e modernização das administrações problemáticas.

São os méritos da LRF, a questão do planejamento, na integração das peças orçamentárias (o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA)), bem como na ligação da execução orçamentária ao que foi planejado. No caso dos municípios isso assume importância ímpar, já que sua atividade de prestador de serviços é intensa, o que, geralmente, requer despesas continuadas.

## CAPÍTULO II

---

### **ANÁLISE DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS DE CARIACICA**

Neste capítulo farei uma abordagem das finanças municipais, dando ênfase às receitas do município de Cariacica, mas utilizarei comparações com o conjunto dos municípios Capixabas. Dessas comparações darei maior atenção aos municípios que têm semelhanças com Cariacica. No início farei um breve histórico do município, no desenvolvimento da discussão, entrarei nos principais itens que compõem as receitas municipais, e traçarei sua evolução ao longo do período de 1995 a 2005.

#### **1.0 – Histórico do município**

Cariacica surge como município em 25 de novembro de 1890, por meio do decreto n° 54, assinado pelo então governador Constante Sodré. Foi desmembrada da cidade de Vitória, mas sua instalação, efetivação como município, só foi efetuada oficialmente em 30 de dezembro de 1890.

O primeiro prefeito, nomeado, foi Álvaro Coutinho Alvarenga, 1890, que renunciou antes de cumprir seu mandato provisório, assumindo em seu lugar o major Ignácio de Almeida. Já o primeiro prefeito eleito pelo voto democrático foi Antonio Manoel Lopes Loureiro que cumpriu seu mandato de 1892-1896.

Sua localização fica a 15Km da capital do Estado, o que significa uma distância relativamente pequena desta. Sua extensão é de 285,80Km<sup>2</sup>, o colocando como um dos maiores municípios da Grande Vitória e do Estado. Faz limites ao Norte com Santa Leopoldina e Serra, ao Sul com Viana e Vila Velha, ao Leste com Vitória e Vila Velha e ao Oeste com Domingos Martins. Tem essa peculiaridade de fazer fronteira com todos

os municípios da Grande Vitória, exceto Guaraparí. Sua população é de 349.811<sup>6</sup> mil habitantes, sendo sua população feminina de 187.704 e masculina de 162.107. Dessa população encontra-se no meio rural 11.265 e urbana 338.546. É cortado por duas grandes BRs federais e uma rodovia estadual, as 262 e 101 (rodovia do contorno), e Rodovia José Sete. Isso representa grande mobilidade e fácil escoamento da produção e mercadorias. Ainda com relação ao transporte, tem também, duas grandes ferrovias a Centro Atlântico e a Estrada de ferro Vitória-Minas, com a importante Estação ferroviária Pedro Nolasco.

Cariacica é uma cidade que guarda ainda uma característica rural, com exceção dos fragmentos que se encontram as margens da Rod. José Sete, e as que estão mais próximo da BR 262, a região de Campo Grande, que é um dos maiores centros comerciais da Grande Vitória.

Das grandes empresas instaladas no município tem-se a Coca – Cola, Belgo Mineira, Itapemirim, Águia Branca, e outras de porte menores. Isto leva a crer que a arrecadação de recursos deveria ser razoavelmente significativa, levando Cariacica a ser uma das cinco maiores receitas totais do ES (tabela 2). Recentemente o município vem recebendo um volume considerável de investimentos do setor supermercadistas, com abertura de grandes empreendimentos ligados a essa atividade.

## **1.1 – Receitas orçamentárias**

Receitas são todos os ingressos de recursos para determinada entidade. As receitas são classificadas, conforme a categoria econômica, em receitas correntes e receitas de capital. As receitas correntes são as receitas tributárias; de contribuição; patrimonial; agropecuária; industrial; de serviços e outras, e ainda as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. Já as receita de capital são as provenientes de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas;

---

<sup>6</sup> IBGE, Censo estatísticos 2000.

da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital.

O ano de 1995, ano início dessa análise, as receitas dos municípios Capixabas tiveram um resultado surpreendente de arrecadação. O total das receitas dos municípios capixabas equivaleu, em 1995, a maior arrecadação da sua história, com um total de R\$ 751,6 milhões de reais (valor em mil reais de janeiro de 1996) com variação positiva de 26,8%, de 1990 até 1995 (gráfico 1).

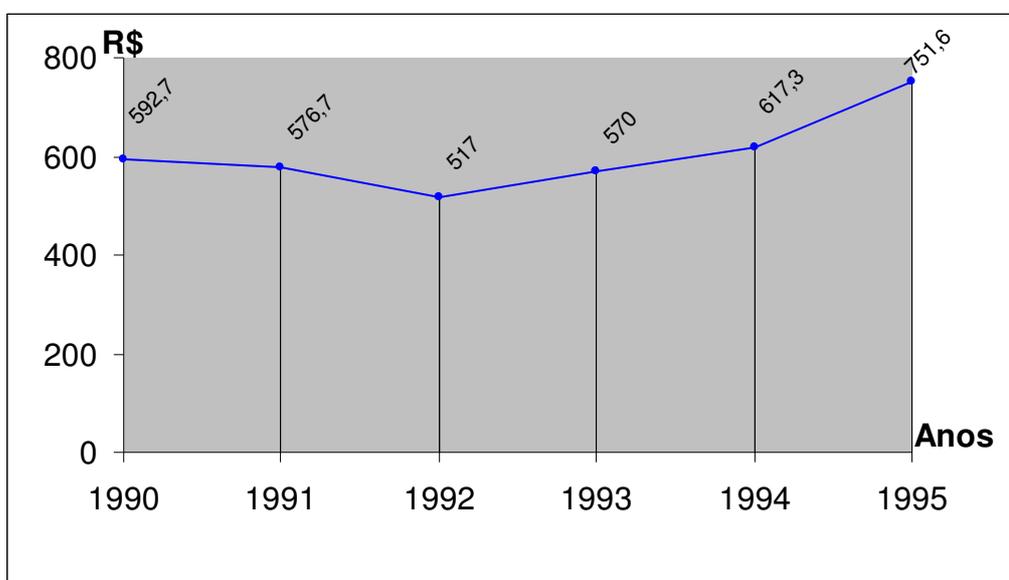


Gráfico 1 – Evolução da receita total do conjunto dos municípios do ES

Na contramão desse crescimento das receitas de muitos municípios do Estado, se observa que Cariacica teve uma variação negativa de (-2,1%) no mesmo período. Sua participação, na receita total do ES foi de 6,1% em 1990, 4,9% em 1992 e 4,7% em 1995, o que mostra uma diminuição contínua na participação da receita de Cariacica na composição da receita total do conjunto dos municípios Capixabas (tabela 2).

Tabela 2 – Receita total dos principais municípios do Espírito Santo <sup>a</sup> 1990/95 (em mil reais de janeiro de 1996)

Municípios						
Vitória	141,00	156,00	132,00	156,00	140,00	177,00
Serra	51,00	46,00	47,00	52,00	63,00	83,00
V. Velha	39,00	49,00	41,00	49,00	49,00	57,00
Cariacica	36,00	32,00	25,00	28,00	31,00	35,00
Aracruz	34,00	27,00	20,00	20,00	30,00	32,00
C. itapemirim	30,00	27,00	23,00	23,00	36,00	36,00
Colatina	20,00	16,00	14,00	12,00	14,00	20,00
Linhares	16,00	19,00	17,00	23,00	22,00	27,00
São Mateus	10,00	10,00	10,00	9,00	12,00	14,00
Guarapari	8,00	9,00	9,00	9,00	11,00	17,00
Total ES	592,00	576,00	517,00	569,00	617,00	751,00

Fonte : Elaborada a partir dos dados da Revista Finanças dos Municípios Capixabas de 2005. Nota: a- por numero de habitantes e importância.

A arrecadação tributaria do conjunto dos municípios do Espírito Santo em 1995 foi a maior registrada desde 1990, R\$ 135,2 milhões, ou seja, 30,9 % superior ao pico anterior, que aconteceu em 1991 quando atingiu 103,3 milhões de reais (gráfico 2). Isto talvez seja explicado devido a um padrão de comportamento, segundo o qual, no segundo e no terceiro ano de mandato, os administradores tendem a realizar maiores esforços para aumentar a receita tributaria. E nesse item, receita tributaria, Cariacica apresentou bons resultados, no período de 1990/95, com taxa de crescimento de 62,4%.

Mas porque, em meio ao crescimento das receitas para o conjunto dos municípios, impulsionado principalmente pelas receitas de transferências, Federais e Estaduais, e também pelas receitas próprias, Cariacica não obteve crescimento diretamente proporcional observado no conjunto dos municípios do ES? Isso é o que pretendo desvendar nessa analise.

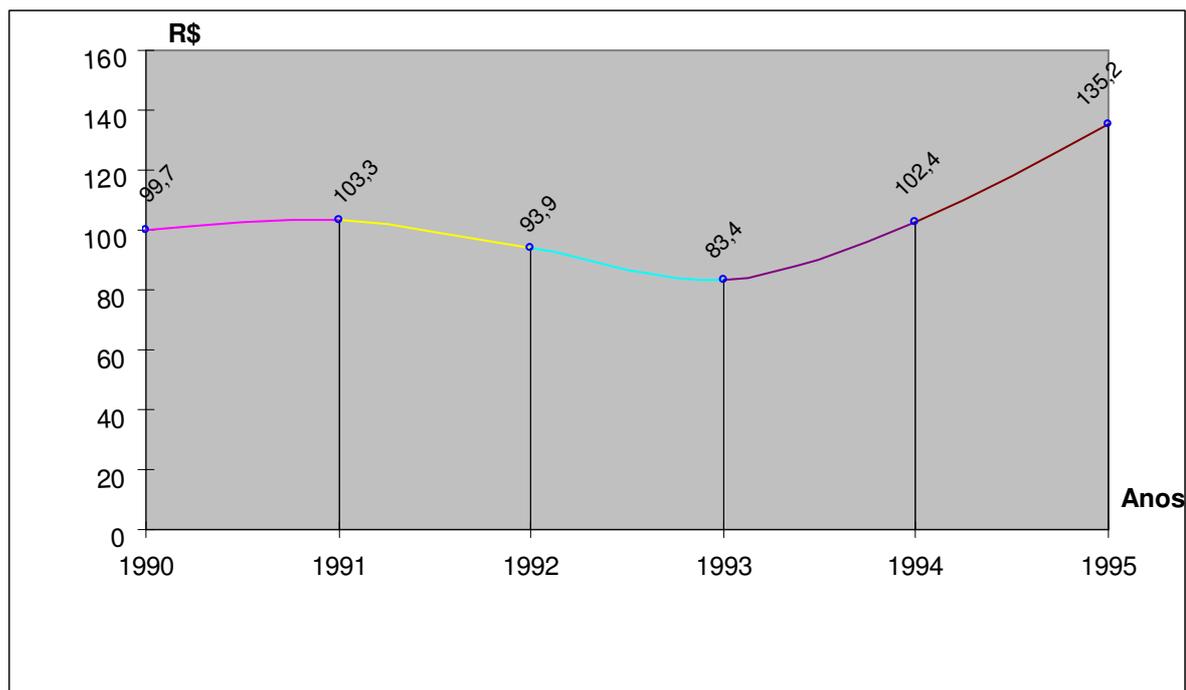


Gráfico 2 – Evolução das receitas tributárias do conjunto dos municípios Capixabas

Me concentrarei no municípios de Cariacica, mas farei também algumas comparações com o que ocorreu com os outros municípios de maior relevância do Espírito Santo, Buscando especificar a composição de suas receitas.

### 1.2.1 - Receitas

Um primeiro passo é definir receitas municipais e sua composição, ressaltando aqui aquelas rubricas que tem maior relevância na composição da receita total.

A receita total dos municípios podem ser dividida em dois grandes grupos: receita própria e receita de transferências, constitucionais e voluntárias.

Entre as receitas próprias destacam-se as tributárias, compostas por IPTU, ISS, Taxas, ITBI - inter vivos e as contribuições de melhoria. As outras receitas, tais como receita patrimonial, receita de serviço, receitas de contribuições, operações de crédito não têm grande relevância na receita total desses entes federativos. Para alguns municípios as receitas de “royalties” têm um peso significativo no total de suas receitas. Em conjunto,

as receitas tributárias e as receitas de transferências, federais e estaduais, compõem o grosso das receitas dos municípios.

Dentre as receitas de transferência, as oriundas da União, a FPM, é a mais importante, seguida do FE (Fundo de Exportação). As advindas do Estado são QPM-ICMS, a mais importante, a cota do IPVA e outras. a partir de 1998 passou a engrossar as receitas municipais a receita FUNDEF, que tem um peso considerável na composição das receitas municipais.

Tabela 3- Composição da receita total de Cariacica em %

Receitas	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Outras <sup>7</sup>	...	...	22,7	30,1	40,1	32,0	31,0	36,7	36,0	36,6
Transferênc.	...	...	51,1	34,5	33,2	44,6	47,7	43,5	45,4	44,2
Tributárias	22,2	19,2	26,2	35,4	26,7	23,4	21,3	19,8	18,6	19,2
Receita total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Finanças dos municípios Capixabas (1997 e 2004)

Cariacica tem uma das maiores receitas totais do ES. Em 1995, marco temporal da análise, ela ocupava a quinta colocação, e durante todo o período analisado ela se encontrou entre as cinco maiores receitas dentre o conjunto dos municípios capixabas.

Conforme pode ser observado na tabela 5, entre os anos de 1995/04. Cariacica teve uma evolução positiva das suas receitas, com taxa de crescimento médio de 126%, seguindo uma tendência do conjunto dos municípios capixabas, que tiveram um crescimento médio no período de 135%.

Do crescimento da receita total, do conjunto dos municípios, Cariacica participou em média com 4,7%, tendo duas vezes apenas, ultrapassada a casa dos 5%, na sua participação dessa receita total, respectivamente nos anos de 1998 e 1999. No conjunto dos municípios, houve apenas uma interrupção no contínuo crescimento da receita total, observado no ano de 1999.

<sup>7</sup> Na composição das outras receitas estão o saldo fundef, as receitas da dívida ativa, as receitas de serviços e aluguéis de bens públicos, e as receitas de aplicações financeiras.

Esse fato tem explicação, segundo teorias vigentes, no relaxamento arrecadatário em anos eleitorais, ou seja, como no ano 2000 ocorreram as eleições municipais, pode estar aí um fator que tenha, juntamente com outras variáveis, influenciado para essa interrupção do crescimento das receitas.

Cariacica nesse mesmo ano também apresentou uma evolução negativa nas suas receitas, e no ano seguinte continuou com essa tendência (tabela 5). Os fatores que influenciaram diretamente nessa queda podem ter sido o conturbado ano administrativo que o Executivo e o Legislativo tiveram. O chefe do Executivo, o então prefeito Cabo Camata, estava enfrentando processos de acusações de crimes, o que não o credenciava para uma administração coerente. Tais fatos se comprovaram após sua morte, com várias fazendas compradas com dinheiro dos cofres municipal. Adicionado a isso, ocorria o conflito entre este e seu vice, que terminaria o mandato devido à morte do primeiro. Verificou-se também o escândalo de corrupção, chamado a época de esquema do Rachid<sup>8</sup>, em que um grupo de vereadores, liderados pelo presidente do Legislativo, contratava inúmeros funcionários fantasmas para seus gabinetes. Como esses funcionários não existiam seus vencimentos eram divididos, entre os membros do grupo. Nesse esquema estavam envolvidos mais de cinquenta por cento do legislativo, incluindo seu presidente, Rogério Santório. O ano era eleitoral, e logo no seu início, em março, o prefeito veio a óbito, e Jesus Vaz, o vice prefeito, assume a vaga e começa sua estratégia rumo a reeleição. Pressupõe-se que uma das estratégias eleitorais de Jesus Vaz pode ter sido o relaxamento arrecadatário, o que juntamente com outros aspectos, explicaria a evolução negativa da receita entre 1999-2000. Já nos anos seguintes, depois de definido o quadro eleitoral as coisas se normalizaram, e o crescimento das receitas retomam o trilho.

### **1.2.1.1- Receitas Próprias**

No total das receitas próprias, como pode se visto na tabela 5, Cariacica teve uma taxa de crescimento de 31,5% de 1995/94 seguindo a tendência do conjunto do ES. No período seguinte, 1996/95, no entanto andou na contramão desse, apresentando evolução negativa de -14,6%, vale ressaltar que este ano é de eleições municipais o

---

<sup>8</sup> Essa alcunha tem origem no ditado popular que pronuncia a divisão como um racha em partes iguais, ou proporcionais.

que pode ser um dos motivos dessa queda nas receitas. Entre 1997 e 1998 apresentam um crescimento considerável com 43,5% em 1997 e 73,4% em 1998. Conforme a tabela 6, em 1997 o aumento deveu-se ao crescimento de 386,33% das taxas, o segundo maior item da receita própria do município, seguido de evoluções positivas do ITBI de 37,21% e do ISS em 6,65%. Em 1998 essa tendência de aumento continua para os mesmos itens, a novidade foi que o IPTU também apresentou crescimento significativo de 1.353% (tabela 6.1). Já de 1999 em diante Cariacica tem sucessivos crescimentos negativos de receita até 2002, recuperando-se nos anos seguintes, mas de maneira muito tímida (tabela 5). Vê-se que o ISS em 1995 representava 5,1% da composição da receita do conjunto dos municípios Capixabas, com tendência a crescimento dessa participação até 1999 (tabela 7), em 2000 tem uma diminuição dessa participação, mas 2002 e 2003 voltam a crescer. Nos dois anos seguintes, 2003 e 2004, a tendência de queda dessa participação dá sinais, com 4,5% e 4,2% respectivamente (tabela 7.1). Com relação aos outros itens, o ITBI apresentou singelo aumento, mas suas características são de estabilidade, somente no ano 2004 tem um comportamento diferente, apresentado uma queda na participação da receita total do conjunto dos municípios, representando apenas 1,7% dessa receita. As taxas apresentaram aumento de relevância nessa participação, enquanto o IPTU se mostrou estável, apresentando algumas atipicidades nos anos de 1997, quando representou apenas 0,6% e em 2000 com 2,7%.

Na composição da receita tributária, o ISS é o item de maior importância para os municípios de maior porte populacional. Pressupõe-se que quanto mais populoso o município maior e mais diversificado é a sua estrutura prestadora de serviço, e por isso mais significativa para esses são as receitas do ISS. Como Cariacica é um dos maiores e mais populoso município do Estado, é justamente isto que acontece com ele, ou seja, seu principal item na composição tributária é o ISS, seguido pelas taxas e o IPTU.

Mas porque o IPTU tem uma arrecadação tão insignificante no município? Existem duas principais explicações para isso. Uma é a baixa renda da maioria dos seus habitantes, com uma das piores receitas per capita do Estado (tabela 8). Existe um volume considerável de moradias irregulares, que nada arrecadam aos cofres públicos. Outra é a passividade da administração, pois ao não fiscalizar, propicia, uma sensação de impunidade que impera no município. Talvez esta postura esteja atrelada à inércia em proporcionar melhorias a população, o que não o credencia a cobrar do contribuinte

uma atitude colaboradora para com a instituição. Ao contrário esta postura acaba concentrando ainda mais a renda do município, através de sonegação daqueles que tem condições de contribuir, contrariando o princípio tributário da capacidade contributiva.

Em 1999 houve crescimento negativo em todos os componentes da receita tributária do município, em especial o ISS e o ITBI (tabela 6). No ano 2000, também houve uma tendência de decréscimo dos itens tributário no conjunto dos municípios, mas em Cariacica esse decréscimo foi potencializado, novamente houve alteração na sua evolução negativa, nos itens ISS e IPTU, chegando a mais de cinquenta por cento no segundo. Nos anos seguintes no que tange os itens mais importantes, ISS e IPTU, mostram um comportamento oscilante, entre saldos positivos e negativos, mas se verifica nos anos pré-eleitorais e eleitorais uma maior tendência à diminuição desses tributos, talvez por um relaxamento oportuno por parte dos administradores, mostrando mais uma vez a influência das eleições nas contas públicas. No conjunto dos municípios houve perda de arrecadação tributária, o que reforça uma postura passiva das administrações.

Tabela 4 - Receita total de Cariacica e dos cinco municípios similares

	Cariacica	Aracruz	Linhares	São Mateus	C. Itapemiriri	Vila velha
1995	35.622	32.118	27.069	14.428	36.642	57.688
1996	39.329	35.419	30.689	13.742	34.847	63.065
1997	43.207	47.842	29.679	19.349	45.677	70.158
1998	60.505	53.358	39.158	23.507	52.283	84.790
1999	-	-	-	-	-	-
2000	67.645	50.374	51.266	32.014	63.879	104.546
2001	74.321	68.989	58.640	40.334	71.260	112.514
2002	86.962	82.564	69.412	53.108	71.838	133.378
2003	94.168	92.257	91.550	63.173	82.597	166.961
2004	198.505	117.331	128.888	115.528	106.903	79.447

Fonte: Elaborada a partir dos dados da Revista Finanças dos Municípios Capixabas de 2000.

Tabela 5 – Taxa de crescimento da receita própria dos 10 municípios mais importantes( $\Delta\%$ ).

Município	95/94	96/95	97/96	98/97	99/98	00/99	01/00	02/01	03/02	04/03	05/04
Vitória	30,5	12,6	6,2	9,3	-7,3	1,4	4,9	1,1	3,0	3,2	15,1
Serra	35,2	-2,9	8,2	30,5	-13,3	4,3	10,9	6,0	4,6	7,0	11,0
V. Velha	20,2	17,7	15,5	-9,7	4,6	1,9	8,3	-4,1	29,0	-1,8	4,0
Aracruz	-2,8	18,4	61,1	-26,3	-4,8	10,3	17,2	25,8	17,8	-8,8	71,1
Cariacica	31,5	-14,6	43,5	73,4	-23,2	-17,2	-12,0	-6,5	0,4	11,2	20,7
Linhares	23,0	25,1	3,8	9,3	11,8	4,1	9,8	2,8	-7,2	22,8	28,0
Cachoeiro	62,8	13,0	-20	8,5	-10,4	-3,3	2,8	-3,2	-25,5	7,2	22,0
S. Mateus	-	-	22,4	9,9	-14,9	6,3	13,0	0,8	-8,4	12,3	79,8
Colatina	27,0	-2,4	-9,3	63,6	-28,3	-16	4,5	13,9	3,0	13,9	10,3
Guarapará	59,8	0,4	11,9	33,3	0,8	-7,3	-1,5	4,3	-5,6	4,3	-0,1
total ES	29,7	11,4	10,4	11,7	-7,2	-1,2	5,0	2,2	4,5	3,3	17,7

Fonte: Finanças dos Municípios Capixabas 2005

Tabela 6 - Taxa de crescimento dos itens da Receita própria de Cariacica 1995/00 ( $\Delta\%$ )

ITEM	1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	Cariac.	ES	Cariac.	ES	Cariac.	ES	Cariac.	ES	Cariac.	ES	Cariac.	ES
ISS	76,59	23,57	-11,77	13,97	6,65	13,26	63,52	7,58	-37,8	13,4	-29,7	3,9
Taxas	-45,88	27,67	-21,57	91,26	386,33	17,94	57,02	13,75	-8,5	-45	0,4	4,1
IPTU	140,75	136,99	2,44	-3,40	-88,46	-11,2	1.353	30,04	-11,3	7,7	-53,6	-11
ITBI	69,31	-39,59	-31,98	117,62	37,21	12,95	-2,57	3,28	-26,4	-5,5	12,5	-1,1

Fonte : Elaborada a partir dos dados da Revista Finanças dos Municípios Capixabas de 2000.

Tabela 6.1-Taxa de crescimento dos itens da Receita própria de Cariacica 2001/05 ( $\Delta\%$ )

IMPOSTO	2001/00		2002/01		2003/02		2004/03	
	Cariac.	ES	Cariac.	ES	Cariac.	ES	Cariac.	ES
ISS	28,2	9,3	31,4	12,8	-24,4	-1,1	11,5	22,9
Taxas	-31,5	-5,97	-37,8	-13,2	21,1	13,2	36,9	12,9
IPTU	34,5	-1,7	22,4	6,8	-22,8	6,5	29,5	2,6
ITBI	10	-2,3	4,2	9,3	7,4	-2,0	-31,3	9,3

Fonte : Elaborada a partir dos dados da Revista Finanças dos Municípios Capixabas de 2000.

Tabela 7 - Receita própria de Cariacica em relação ao Total do ES 1995 -2000 (%)

Item	1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	Cariacica	ES	Cariacica	ES	Cariacica	ES	Cariacica	ES	Cariacica	ES	Cariacica	ES
ISS	2.661,5	5,1	6.863,7	6,2	7.320,5	5,9	11.971,0	8,9	7.448,1	6,4	5.236,3	4,3
ITBI	2.765,2	2,2	365,6	2,3	501,7	2,8	488,9	2,6	360,0	2,1	404,9	2,3
IPTU	5.77,7	6,1	1.447,6	4,4	167,1	0,6	2.427,4	6,3	2.153,7	5,2	999,3	2,7
TAXA	1.880,8	8,6	1.305,8	2,2	6350,3	9,1	9971,5	12,6	9123,3	12,0	915,6	12,6

Fonte : Elaborada a partir dos dados da Revista Finanças dos Municípios Capixabas de 2000

Tabela 7.1- Receita própria de Cariacica em relação ao Total do ES 2001-2004 (%)

Item	2001		2002		2003		2004	
	Cariacica	ES	Cariacica	ES	Cariacica	ES	Cariacica	ES
ISS	9.510,3	5,1	12.495,4	5,9	9.451,0	4,5	10.535,7	4,2
ITBI	631,1	2,6	657,8	2,5	706,3	2,8	485,2	1,7
IPTU	1.904,7	4,0	2.332,2	4,6	1.799,8	3,3	2.330,0	4,2
TAXA	8.894,4	8,9	5.529,0	6,4	6.696,0	6,8	9.166,7	8,3

Fonte : Elaborada a partir dos dados da Revista Finanças dos Municípios Capixabas de 2000.

Tabela 8 – Receita per capita total e própria dos 10 municípios mais importantes de ES

município	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	Total	próp	Total	próp	Total	próp	Total	próp	Total	próp	Total	próp	Total	próp	Total	próp	Total	próp	Total	próp
Vitória	663,2	197,5	777	252,1	858	278	1.027	326,8	1.103	337	1.118	319,6	1.164	340	1.119	396	1.407	440	1.742	528
Serra	340,6	65,3	328	65,3	338	73	377,5	95,8	406	91,6	416,7	91,2	475	100	505	110	579	132	686	147
V. Velha	208,9	60,4	212	71,2	236	89	271,7	83,6	304,6	96,4	303,1	93,6	316	93	368	127	450	141	513	149
Aracruz	578,8	52,6	600	65,5	803	109	849,2	83,2	802,7	90,8	782,3	98,9	1.248	432	1.229	163	1.349	168	1.818	295
Cariacica	123,2	27,4	131	25,2	143	38	193,0	68,4	224	59,9	208,9	48,8	225	480	260	51	277	52	335	64,4
Linhares	221,6	23,5	298	38,8	288	42	3718	49,2	470,9	61,6	455,3	61,6	513	67	601	66	783	92	964	123
Cachoeiro	246,6	68,1	237	86,9	304	71	340,5	82,4	400	80,2	366,6	73,1	488	70	396	59	447	71	560	89
S. Mateus	184,5	31,8	169	18,0	234	47	271,3	53,9	349,9	51,5	354,4	53,7	437	57	565	55	660	70	801	129
Colatina	199,1	24,9	250	26,7	230	25	302,9	43,8	317,7	35,4	299,5	33,9	363	44	516	49	574	63	715	73
Guarapari	268,5	90,4	213	91,7	235	105	372,7	144,7	382,5	158,0	408,9	138,9	486	156	485	156	539	178	596	179
total ES	285,2	51,3	312	60,4	337	68	409,1	80,4	450	83,8	447,4	80,0	509	86	570	96	653	112	800	136

### **1.2.1.2 - Transferências**

Transferências são recursos que o município recebe da União e/ou do Estado, e normalmente, constituem a maior parte da sua receita. Seu objetivo principal é desconcentrar a arrecadação tributária dos níveis superiores, ou seja, repassando parte delas aos níveis inferiores de governo para que estes tenham capacidade financeira para suprirem seus encargos. Outra função importante das transferências é reduzir as desigualdades socioeconômicas regionais e promover políticas sociais nacionalmente definidas. As transferências dividem-se em dois grupos: constitucionais e voluntárias.

#### **1.2.1.2.1 – Transferências constitucionais**

As principais transferências constitucionais recebidas pelos municípios são o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a Quota-Parte municipal na Arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (QPM-ICMS).

Em comparação ao total das receitas de transferências dos dez maiores municípios do ES, Cariacica tem uma das cinco maiores participações em relação à receita total de transferências do conjunto dos municípios do ES, o que demonstra um volume considerado de verbas para os cofres do município (tabela 9).

É oportuno registrar que a participação de Cariacica no montante da receita de transferência do conjunto dos municípios, no período que 1995 a 2004, foi em média 3,66%, menor que os outros municípios da região metropolitana. A evolução dessas receitas foi positiva na maioria dos anos, proporcionando uma taxa de crescimento regular, com alguns itens apresentando decréscimo em um ou outro ano (tabela 9). A partir do ano de 1998 passa a fazer parte dessas receitas o FUNDEF. A Conta FUNDEF, no primeiro ano teve um saldo negativo, tanto para Cariacica, quanto para o conjunto dos municípios, mas esse quadro se reverteu nos anos seguintes, apresentando saldos positivos. Para o conjunto dos municípios e para Cariacica a receita de transferência representa o grosso da receita, seguido da receita tributária, (tabela 11). Vê-se que no ano de 1997 cerca de 51,1% da receita total de Cariacica era composta por transferência, no ano de 1998 e 1999, essa participação diminui, mesmo

com a disponibilidade do saldo FUNDEF, isto devido aos componentes FPM e QUOTA-ICMS terem diminuído sua participação em relação à receita total, elas não seguiam a mesma tendência de crescimento da receita total do município. Em 2000 essa participação volta a crescer, representando 53%, impulsionado pelo crescimento significativo da QUOTA-ICMS e da FPM, tendo, este último, um crescimento mais tímido. Mas vale ressaltar que a receita total praticamente estagnou, se comparado ao ano anterior. Em 2001 mantêm-se a significativa participação dos itens de transferência na composição da receita total do município com 55,2%, novamente o destaque foi a QUOTA-ICMS, participando com 27,8%. O FPM praticamente se estabilizou e o FUNDEF diminuiu sua participação. É importante ressaltar que a receita total também aumentou, significando que pode ter sido influenciada por esta receita. Em 2002 os papéis se invertem, a participação da QUOTA-ICMS diminui e o FPM aumenta, como o FUNDEF praticamente estabilizado, a participação da receita de transferência diminuiu em relação ao ano anterior, agora representando 50,9%, mesmo assim sua participação é bem significativa, tendo em vista que a receita total do município evoluiu de cerca de R\$ 98,6 milhões para mais de R\$ 106,3 milhões. Observa-se que houve uma tendência de manter uma certa proporcionalidade entre as receitas de transferência e a receita total, tendo em vista que o aumento da receita de transferência significou aumento da receita total, como pode ser observado nos dois últimos anos da análise (tabela 11).

#### 1.2.1.2.2 – transferências voluntárias

As transferências voluntárias são os demais recursos repassados a título de convenio, cooperação, auxílio ou assistência financeira, e podem ser correntes ou de capital. Nesse quesito não se tem informação a respeito, os dados não estavam consolidados e as fontes de informação oficiais não os tinham, por isso não poderei tratar disso aqui.

Tabela 9 – Receita de transferência dos 10 maiores municípios com relação à receita total do ES (%)

Município	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Colatina	2,34	2,74	2,27	14,94	2,31	2,16	2,09	2,71	2,57	2,62
Aracruz	3,88	3,74	4,37	4,67	3,38	3,18	3,76	3,93	3,8	4,03
S. Mateus	1,59	1,46	1,63	10,20	1,97	1,96	2,20	2,63	2,66	2,49
Linhares	3,22	3,17	2,68	18,40	3,32	3,20	3,19	3,39	8,48	3,76
Guarapari	1,55	1,04	1,01	9,60	1,39	1,73	1,44	1,70	1,64	1,59
Vitória	16,57	16,40	16,34	15,91	15,76	16,84	15,17	13,38	6,27	14,01
Cariacica	3,9	3,77	3,37	3,30	3,91	3,75	3,66	3,83	3,61	3,54
Serra	9,01	8,31	7,59	6,96	7,22	7,59	7,85	7,40	7,40	7,47
Vila Velha	5,46	4,97	4,62	4,95	5,11	5,22	4,97	4,78	5,41	5,25
C.Itapemirim	3,53	2,62	3,70	3,34	3,92	3,70	3,63	3,35	3,27	3,35

Fonte : Elaborada a partir dos dados da Revista Finanças dos Municípios Capixabas. Notas: a) em mil reais.

Tabela 10 -Taxa de crescimento das transferências e outras receitas por tipo, de Cariacica e do ES ( $\Delta\%$ )

Tipo	2000/99		2001/00		2002/01		2003/02		2004/03		2005/04	
	Car	ES	Car	ES	Car	E	Car	ES	Car	ES	Car	ES
FPM	4,9	5,0	5,3	8,4	12,7	13,6	-9,6	-10,1	3,6	4,7	-	-
QPM-ICMS	73,6	19,8	13,6	11,2	-12,1	-7,1	-6,1	5,83	21,9	19,4	-0,5	-
Saldo Fundef	-23,2	15,8	-8,2	41,6	7,1	1,2	33,9	68,5	26,9	28,3	-	-

Fonte : Elaborada a partir dos dados da Revista Finanças dos Municípios Capixabas

Tabela 11 - Receita de transferências em relação à receita total de Cariacica em %

Item	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
FPM	...	...	22,1	18,8	18,6	19,4	19,9	20,8	19,9	17,6
QUOTA-ICMS	...	...	29,0	15,7	14,6	25,2	27,8	22,7	25,5	26,6
FUNDEF <sup>9</sup>	...	...	...	8,4	11,0	8,4	7,5	7,4	10,5	11,4
REC. TOTAL	...	...	68.452,2	87.938,6	95.131,9	95.844,0	98.561,9	106.340,3	100.380,7	117.331,1

Fonte : Elaborada a partir dos dados da Revista Finanças dos Municípios Capixabas

<sup>9</sup> A contabilização do FUNDEF implicava em dupla contagem dos recursos, superestimando as receitas e despesas, incluindo valores que não estariam de fato a disposição do município. Para eliminar esta distorção foi descontada a receita do FUNDEF dos balanços de receitas e das despesas, considerando apenas seu saldo (positivo ou negativo).

## CAPÍTULO III

---

### EVOLUÇÃO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIA DE CARIACICA ENTRE 1995 A 2005

Neste capítulo irei tratar da questão dos itens relacionados às despesas do município de Cariacica, e como estas despesas se comportaram ao longo do período de 1995 a 2005. As rubricas que serão analisadas estarão em ordem de importância conforme a estrutura montada abaixo.

As observações terão como base de análise o conjunto dos municípios do Estado do Espírito Santo, e dentro dessa base farei as comparações pertinentes com o que está acontecendo em Cariacica. Tratarei das seguintes variáveis: relação despesa receita total, despesa com despesa total e taxa de crescimento da despesa.

Os itens da despesa municipal foram agrupados segundo sua ordem de importância:

- **despesas com pessoal** (incluídos os inativos, pensionistas e salário-família);
- **custeio** (abrangendo toda a despesa corrente, exceto as de pessoal, inativos, pensionistas, salário-família e pagamento de juros);
- **investimentos** (incluem toda a despesa de capital, exceto as amortizações da dívida);
- **encargos e amortizações** ;
- **gasto com câmara de vereadores** .

É oportuno registrar que não se pode estabelecer uma estrutura padrão de gastos dos municípios. Isto devido a sua composição poder variar de um município para outro, por influência de inúmeros fatores. Dentre eles destacam-se o porte populacional, as características econômicas, as prioridades de cada um, dentre outros. Dadas essas diversidades torna-se difícil determinar qual deve ser o nível de despesa de cada item em relação ao total dos gastos.

## 1 – Despesa com pessoal

A despesa com pessoal é um dos itens de maior peso no conjunto das despesas dos municípios. Em Cariacica não fica por menos, e em alguns períodos chega a ter um percentual de 69,5% da receita total do município, como em 1995 (tabela 12). O fato relevante nessa análise foi que bem antes da Lei de Responsabilidade fiscal limitar o gasto com essa rubrica, Cariacica já mostrava retrocessos significativos, chegando a 57,2% o peso dessa despesa em 1999. teve em 2000 uma interrupção das sucessivas quedas, mostrando uma elevação, com participação no total da receita em 61,5%, nos anos seguintes anos, 2001 até 2004, quando esse percentual de participação na receita total foi o menor com 44,1%.

A despesa com pessoal teve uma evolução positiva nos três primeiros anos da análise, 1995 a 1997, em Cariacica bem como no conjunto dos municípios. Nos anos seguintes, no entanto, já começa a esboçar uma tendência de queda, mas é após a Lei de Responsabilidade Fiscal, que esta queda ganha peso, ficando abaixo dos 50% o seu impacto na receita total do município. Por essa análise fica claro que o administrador público sentiu que tinha de ser mais cauteloso com seus atos administrativos, mostrando que a Lei de Responsabilidade Fiscal era uma realidade e iria cobrar as responsabilidades de quem não as cumprisse.

Com relação à participação desse item nas despesas totais de Cariacica, ela também mostra um peso significativo, como podemos ver (tabela 13), em 1995 foi de 61,5%, mas foi reduzindo até 1999, quando, novamente, esboça um aumento com 60% de participação, isto levando em conta que as taxas foram de 56% em 1997, 53,2% em 1998 e 50,4% em 1999. Só que este aumento não se sustenta retornando novamente aos trilhos da redução. Temos em 2004 a menor taxas de participação desse item na composição da despesa total de Cariacica, onde apresentou um índice de 47,9% (tabela 13).

Verificando a tabela 14 e 14.1 temos um panorama de como se comportou, esse item da despesa ao longo do período, o que permite visualizar como foi absorvida, pelo ente, as mudanças implementadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, transformando o comportamento da maioria dos administradores públicos, que inchavam a máquina, alocando seus correligionários, sem qualquer preocupação com o impacto que isto

traria ao equilíbrio fiscal dos municípios. De 1994 para 1995, Cariacica teve uma evolução negativa de -0,9%, enquanto no conjunto dos municípios essa evolução foi positiva em 2,9%. Mas ao longo dos anos seguintes ele seguiu a tendência dos outros municípios, apresentando evoluções positivas até 1999, em que tem novamente uma taxa negativa de crescimento de 10,9%. Nos dois anos seguintes, alternava uma taxa positiva de 8,4% em 2000 e uma negativa de -7,0% em 2001. Mas voltaria, essa taxa, a crescer até 2004, com interrupção apenas em 2003, onde apresentou taxa negativa de -17,6%.

Em período eleitoral e pré-eleitoral, os gastos nesse item tenderam a se elevar, isto devido aos novos contratados, em geral por designação temporária. E ao invés de serem servidores públicos, eram cabos eleitorais .

Após a Lei de Responsabilidade Fiscal, vê-se uma tendência ao enquadramento dos entes municipais, e também os outros entes, em equilibrar suas contas dentro do que estabelecia a lei, e daí umas evoluções negativas nesses itens de despesas, principalmente com as de pessoal, em que a legislação colocou um teto sinalizador de 54% para o executivo, com gasto com pessoal, em que a partir daí já se começava a sofrer sanção, e para o legislativo limita-o em 70% de sua receita, seus gastos com folha de pagamentos<sup>10</sup> .

## **2 – Custeio**

Estas despesas incluem os gastos com serviços de terceiros, com material de consumo e as diversas transferências correntes. O serviço de terceiros é o grande representante do item da despesa de custeio, chegando a representar mais de 50% da sua composição . Nas despesas totais de Cariacica, o custeio, chega a representar 29,5% em média (tabela 12).

Essas despesas englobam uma série de serviços, sendo os maiores, em termos de valores os seguintes: iluminação pública, limpeza urbana, manutenção de equipamentos e áreas públicas, telefonias, consultorias, locação de imóveis, transporte, impressos gráficos, eventos e publicidades, dentre outros.

---

<sup>10</sup> Art. 2º, IV, § 1º da CF.

Na relação com a despesa total, sua participação foi crescente ao longo do período analisado. O intrigante é que nos dois primeiros anos da análise, 1995 e 1996, ele saiu de um percentual de 24,1% para 21,2%, uma queda, em termos percentuais, de 12% na sua participação na despesa total, mas logo no ano seguinte já se mostra uma tendência de crescimento dessa participação. Em 1997 tem-se uma taxa de 26% de participação na despesa total, bem superior ao ano anterior, mas é em 1998 que essa participação sobe de forma significativa, alcançando o percentual mais elevado de todo o período, com 40,2%, ficando atrás somente das despesas com pessoal. A partir de 1999 esse item, das despesas do município, volta a sinalizar uma diminuição, mas em patamares bem menores que nos verificados no início da análise (tabela 13).

O item custeio, de Cariacica, como pode ser visto na tabela 14, teve na média, crescimento positivo em todo o período de 1995 a 1998, com um pico extraordinário no último ano com 104,8%. Essa foi uma tendência do conjunto dos municípios do Espírito Santo, como pode ser observado, teve, em relação ao mesmo período, um crescimento de 15%. O ano de 1997 teve, para Cariacica, um crescimento, desse item, de 57,9%, significativamente superior ao registrado pelo conjunto dos municípios. Fato de muita reflexão, pois em primeiro ano de mandato os administradores recém empossados não costumam ter aumentos de gasto, isto devido ser um ano de familiarização e arrumação da casa, o que não justifica esse aumento significativo nesse item das despesas. Nos três anos posteriores nota-se uma redução, ou seja, uma evolução negativa até o ano 2001, em que começa novamente a apresentar variações positivas. Olhando os dois anos de fim de mandatos, 2000 e 2004, nota-se que os gastos de custeio aumentaram em relação aos anos anteriores, que vinham acumulando variações negativas. Isto pode ter explicações no campo político. Os administradores tendem a aumentar os gastos com publicidade, com a desculpa de estarem fazendo prestação de contas do mandato com a sociedade, onerando esta rubrica.

### **3 – Investimento**

O item investimento é composto por todas as despesas de capital, inclusive as inversões, menos as amortizações da dívida, que é um item independente na composição das despesas municipais. No conjunto das despesas, ela tem ficado atrás

somente das despesas com pessoal e custeio. Sua participação na receita total do município em 1995, ano início dessa análise, foi de 16,9%. No ano seguinte já se verifica uma tendência de queda nessa participação, com percentual de 13,9%, e continua seguindo essa tendência até o ano de 1998, ano que registra a menor participação desse item em todo o período analisado, com um percentual de 4,3%. Somente a partir de 1999 que se começa a visualizar um crescimento da participação desse item na receita total de 11,1%, em 2000 8,6%, e em 2002 23,2%, sendo neste último ano que esta participação foi maior.

Com relação às despesas totais de Cariacica, verifica-se que não existe uma tendência clara de aumento ou diminuição dessa participação. As participações estão, como o leitor pode verificar na tabela 13, de forma muito desigual de um ano para outro. Em 1995 tem-se 9%, em 1996 12,1%, mas já no ano seguinte, 1997, esta participação se encontrava no patamar de 5,2%, um pouco acima do ano de 1998, que chegou a 2,9%, sua menor participação em todo o período analisado. No entanto, ela volta a patamares maiores nos anos seguintes, tendo como registro de maior participação o ano de 2002, com 21,5%, mostrando uma certa correlação com a participação desse item na receita total.

Em termos de evolução, desde o ano de 1994, Cariacica já vinha seguindo uma tendência de decréscimo, com saldos negativos de -51,2% em 1995, contra -31,2% do conjunto dos municípios. Só que para o município essa evolução negativa foi bem maior, em termos percentuais, do que se verifica no conjunto dos municípios. Em 1998 para 1999 temos um aumento nos investimentos, uma retomada já observada no conjunto dos municípios desde o ano anterior, só que em Cariacica esse aumento verificado é de certa forma superior ao conjunto dos municípios, 163,6% de Cariacica contra 11% do conjunto dos municípios do ES, no mesmo período. Um dos fatos explicativos são as eleições para presidente e governadores. As eleições fizeram com que a União e os Estados injetassem recursos para investimentos nos municípios, através de transferências voluntárias, que cresceram enormemente em comparação ao ano anterior. Essa situação voltou a acontecer no ano de 2002, em que as eleições pressionaram novamente as despesas de investimentos. Em 2004, e em 2001, também se observou esse crescimento. Em 2002 o resultado orçamentário era deficitário em 8 milhões, uma situação bem diferente de 2004, em que o ambiente fiscal era mais saudável, com resultado orçamentário positivo. Isto mostra a diferença no

financiamento desse investimento, ou seja, em 2002 eles possivelmente foram com recursos de transferências Estaduais e da União, já em 2004 foram financiados com receitas próprias.

## **4 – Encargos e amortização**

Os encargos e amortizações em Cariacica, como mostra a tabela 11, tiveram de 1995 a 1997 uma participação crescente na composição da receita total do município, saltando de 3,7% em 1995, passando para 5,5% em 1996, e chegando a 7% em 1997, ano em que esta rubrica teve sua maior participação no conjunto da receita total. Isto mostra, de certa forma, que o administrador do município tinha naquele momento que captar recursos para financiar seus déficits orçamentários, ou seja, em 1995 Cariacica teve seu maior saldo orçamentário negativo, e esse déficit tinha que ser repostado de alguma forma. A maior participação desse item na despesa total foi em 1995, com cerca de 6,2% na composição da despesa total. Os recursos captados para financiar esses déficits tiveram que ser pagos ou amortizados de seus totais, o que nos faz identificar a origem dessa elevação da participação na receita total. Como pode ser verificada na tabela 13 essa participação vai diminuindo nos anos posteriores acompanhando a diminuição do déficit orçamentário.

Com relação à participação desse item na despesa total de Cariacica vemos que ela se inicia em um patamar de 6,2% em 1995, mas com clara tendência de diminuição, ao contrário do que se verificou na participação desse item com a receita total. Isto mostra que este item não tinha tanto peso no conjunto das despesas do município, e foi se tornando ainda mais suave ao longo do período, 1995 a 2004, tornando confortável a situação do município nesse quesito.

Temos, com relação ao crescimento dessa rubrica, as seguintes taxas, em 1995 um crescimento de 48,4%, o maior desses dois anos. Esse crescimento não foi uma situação isolada do município, haja visto se esta uma tendência do conjunto dos municípios capixabas. A partir de 1998 até 2000, o município começa a ter umas taxas de crescimento negativo, ao contrário do que estava acontecendo no conjunto dos municípios, que vinham mantendo um aumento desses encargos e amortizações. Em

2000 tem uma redução de -42,8% em Cariacica, contra -32,9% no conjunto dos municípios. Essa redução tem explicação no fato do governo federal assinalar intenção de assumir a composição desse item e refinanciá-lo, para os municípios mais comprometidos em reduzir seus gastos com o custo da dívida.

## **5 - Gastos com câmaras de vereadores**

Esse item dos gastos municipais tem, além de tudo, uma conotação de ética e transparência no trato da coisa pública, tendo em vista os grandes escândalos envolvendo esta instituição.

O gasto com as Câmaras de Vereadores tinha uma relação de permissividade, pois o Legislativo definia quanto precisava e o Executivo, refém desse órgão, acatava. Muitos desses órgãos não faziam nenhum esforço para se adequar a um equilíbrio fiscal. Não importava as dificuldades que o executivo estivesse passando para equilibrar as contas, tinham que repassar a parte que lhes cabiam.

Em 14 de fevereiro de 2000, num movimento para coibir os abusos cometidos pelos legislativos municipais, entra em vigor a Emenda Constitucional nº 25, que estabelece limites máximos para a despesa do poder legislativo. Esta emenda tem o propósito de alterar o inciso VI do artigo 29 da CF, bem como acrescentar o artigo 29-A a Constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal.

De acordo com o disposto na legislação pertinente, a emenda constitucional 25 de 2000, o artigo 2º da constituição federal passou a vigorar com a seguinte redação:

[...]

Artigo 29-A - O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - oito por cento para Municípios com população de até cem mil habitantes;

II - sete por cento para Municípios com população entre cem mil e um e trezentos mil habitantes;

III - seis por cento para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;

IV - cinco por cento para Municípios com população acima de quinhentos mil habitantes.

§ 1º - A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

§ 2º - Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

§ 3º - Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo.

(*DOU*, Seq. 1-E, de 15.2.2000, p. 1)

[...]

Como pode ser visto, neste novo dispositivo, as responsabilidades passa a ser tanto do Executivo quanto do Legislativo, dando assim um caráter punitivo aos desrespeitos cometidos até então.

A relação da participação dessa despesa na composição da receita total de Cariacica teve uma redução (tabela 12). Nos primeiros anos essa redução era meio tímida. No ano de 1997 volta a crescer, igualando-se a mesma participação observada em 1995, mas retorna a diminuir sua participação nos anos seguintes, retomando a tendência verificada anteriormente, chegando ao nível de 3,8%, em 2004, na comparação com a receita total do município. Uma questão a ser ressaltada é que somente após a

Emenda Constitucional nº 25, que se reduz essa média, diminuindo significativamente o peso dessa despesa na receita total de Cariacica, ratificando o propósito da lei.

Como pode ser visto, a participação dessa rubrica na despesa total de cariatica teve, nos três primeiros anos dessa análise, uma média superior aos 9% (tabela 13), mas ao longo dos anos posteriores houveram reduções significativas, chegando a 4,1% em 2004, ou seja, menos que a metade da média observada nos três primeiros anos, o que reforça o objetivo da Emenda.

Cariacica teve uma evolução sempre menor que o conjunto dos municípios do Espírito Santo nesse item. Em 1995 não chegou a 1%, e sua maior taxa foi verificado em 1998 com 3,2%, contra um aumento, no conjunto dos municípios, de mais de 15%. O que demonstra que o legislativo, de Cariacica, vivia em consonância com o Executivo, sem muitos embates por mais verbas. Como pode ser verificado, mesmo ensaiando uma evolução negativa em 1999, de -2% em Cariacica, e -8% no conjunto dos municípios, é em 2000 que se registra o maior saldo negativo em Cariacica de -35,3%, um reflexo da Emenda Constitucional 25. Mesmo em alguns anos posteriores a emenda, mostrar crescimentos, o que se verifica, é que no saldo final o resultado é de uma evolução negativa.

Tabela 12- Participação dos itens das despesas na receita total de Cariacica em %

Itens	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Pessoal	69,5	75,8	75,9	65,2	57,2	61,5	55,6	53,3	46,5	44,1
Custeio		17,0	25,5	40,7	41,3	30,2	24,1	28,0	28,3	33,3
Encargos da div.	3,7	5,5	7,0	4,0	3,8	2,2	2,5	3,4	2,5	2,7
Investimento	16,9	13,9	6,6	4,3	11,1	8,6	17,0	23,2	12,1	11,9
Câmara de Vereadores	9,8	9,5	9,8	9,3	9,3	6,4	4,7	4,6	4,4	3,8

Fonte : Elaborada a partir dos dados da Revista Finanças dos Municípios Capixabas. Notas: As despesas e as receitas totais estão ajustadas dos efeitos da conta Fundef.

Tabela 13- Participação dos itens na despesa total de Cariacica %

Itens	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Pessoal	61,5	61,0	56,0	53,2	50,4	60,0	56,0	49,4	52,1	47,9
Custeio	24,1	21,2	26,0	40,2	36,4	29,4	24,3	25,9	31,6	36,2
Encargos da d	6,2	5,0	6,1	3,5	3,4	2,1	2,6	3,1	2,8	2,9
Investimento	9,0	12,1	5,2	2,9	9,8	9,3	17,1	21,5	13,5	12,9
Câmara de vereadores	9,7	9,5	9,9	8,5	8,2	6,2	4,7	4,2	4,9	4,1

Fonte : Elaborada a partir dos dados da Revista Finanças dos Municípios Capixabas. Notas: As despesas e as receitas totais estão ajustadas dos efeitos da conta Fundef.

Tabela 14- Evolução das despesas municipais de Cariacica e do ES Δ %

Despesas	1995/94		1996/95		1997/96		1998/97		1999/98	
	Cariacica	ES	cariacica	ES	cariacica	ES	Cariacica	ES	cariacica	ES
Pessoal	-0,9	2,6	1,5	5,4	5,2	-3,1	10,4	8,0	-10,9	-5,4
Custeio	52,1	13,2	40,6	9,2	57,9	0,6	104,8	15,0	-29,4	-3,9
Encargos da div.	48,4	14,1	27,8	10,7	32,8	12,6	-26,8	3,4	-1,7	5,1
Investimento	-51,2	-31,2	-53,4	-23,4	-49,9	-28,5	-44,5	39,2	163,6	11,0
Câmara de vereadores	0,3	10,2	1,1	9,3	2,8	7,3	3,2	15,3	-2,0	-8,0

Fonte : Elaborada a partir dos dados da Revista Finanças dos Municípios Capixabas. Notas: As despesas e as receitas totais estão ajustadas dos efeitos da conta Fundef.

Tabela 14.1 - Evolução das despesas municipais de Cariacica e do ES Δ %

Despesas	2000/99		2001/00		2002/01		2003/02		2004/03	
	cariacica	ES	cariacica	ES	cariacica	ES	Cariacica	ES	Cariacica	ES
Pessoal	8,4	2,9	-7,0	8,2	3,4	12,6	-17,6	-3,8	10,7	9,5
Custeio	-26,4	9,3	-17,8	11,6	25,1	12,3	-4,6	-0,2	37,7	14,9
Encargos da div.	-42,8	-32,9	20,1	7,7	43,1	56,1	-30,3	2,2	24,1	4,9
Investimento	-21,8	19,0	102,3	-7,7	47,2	34,5	-50,9	-24,4	15,3	28,1
Câmara de vereadores	-35,3	-4,3	-26,8	-9,2	0,7	13,1	-9,5	-4,3	1,7	2,4

Fonte : Elaborada a partir dos dados da Revista Finanças dos Municípios Capixabas. Notas: As despesas e as receitas totais estão ajustadas dos efeitos da conta FUNDEF.

## CAPÍTULO IV

---

### RESULTADO ORÇAMENTÁRIO E DÍVIDA EM CARIACICA

Neste capítulo irei discutir como se comportou o resultado orçamentário e o endividamento de Cariacica, verificando qual é o perfil dessa dívida, se contratual ou dívida com o governo federal. No item de resultado orçamentário procurarei identificar como Cariacica está em relação aos municípios que tem semelhanças a ela, tanto do ponto de vista da receita total, quanto da receita per capita. Dessa comparação procurarei parâmetros que possam ter alguma resposta se a situação em Cariacica está realmente fora da realidade do que acontece com os municípios que guardam a ela alguma semelhança.

O endividamento público tem diversos conceitos, cada autor define sua classificação conforme seu entendimento da questão. De acordo com Rezende (1983, p. 264), *a dívida pública, num conceito mais restrito, é o resultado das operações de crédito realizado pelo órgão do setor público com o objetivo de antecipar a receita orçamentária ou de atender a desequilíbrios orçamentários e a financiamentos de obras e serviços públicos*. Num conceito mais amplo, abrange também as operações de créditos destinados exclusivamente aos objetivos da política monetária, isto em se tratando da política macroeconômica, este trabalho adotará o conceito mais restrito devido ao fato do conceito mais amplo se aplicar exclusivamente ao ente federal.

A dívida pública classifica-se segundo vários critérios, tais como base de contratação (mobiliária ou contratual), prazo de amortização (fundada ou flutuante) origem (interna ou externa), e responsabilidade do tomador (direta ou abalizada).

A dívida mobiliária, diferente da dívida contratual, tem origem na emissão e colocação de títulos públicos no mercado, ou seja, títulos da dívida pública.

A dívida contratual é aquela dívida cuja contratação deu-se mediante a assinatura de um contrato. Na dívida contratual tem-se a assinatura do contrato entre o público contratante (devedor) e a instituição de crédito (credor), cujos termos contratuais tem como suas especificações: valor contratado, moeda, prazo de amortização, periodicidade de pagamento, encargos, avais, garantias, etc.

A dívida fundada representa a dívida de longo prazo, englobando todas as operações de crédito, cujo prazo de amortização excede o exercício no qual foram contratadas.

A dívida fluante, ao contrário da fundada, representa a dívida de curto prazo, ou seja, o débito de exigibilidade eminentes que são originados pelos compromissos assumidos pelo setor público, e seu prazo de pagamento é inferior a 12 meses. Sua composição, dentre outros fatores, é de obrigações com fornecedores, empreiteiros, e empréstimos de curto prazo.

Quanto à origem do endividamento, ele pode ser interno, aquele em que o agente financeiro que disponibilizou o crédito tem sua sede em território nacional, e externo, aquele em que o agente financeiro que disponibilizou o empréstimo tem sua sede fora do país.

Quanto à responsabilidade do tomador, a dívida pode ser direta, quando a responsabilidade pelo empréstimo é assumida pelo próprio contratante, ou garantida (avalizada), quando o avalista é co-responsável pelo compromisso assumido, tendo, nesse caso, a falta de pagamento pelo devedor original, a convocação do avalista para efetuar o pagamento devido.

## **1 – Resultado Orçamentário<sup>11</sup>.**

Neste item discutirei o resultado orçamentário de Cariacica, procurando fazer uma comparação com outros municípios que guardam semelhanças em termos de renda total e renda per capita.

---

<sup>11</sup> O resultado orçamentário é o total das receitas menos o total das despesas

O resultado orçamentário é um indicador de grande relevância na análise financeira de um município. Por intermédio dele podemos verificar como se comporta a relação receita e despesa. Quando deficitário, significa que o gasto do município está mais elevado que sua receita, revelando portanto um desajuste nas contas. Quando ele está superavitário, revela, ao contrário, um melhor ajustamento das contas. O nível de endividamento de curto prazo tem uma relação direta com essa rubrica, tendo em vista que com um resultado orçamentário deficitário o ente tem de recorrer a alguma fonte de recursos para saldar os compromissos com os seus prestadores de serviços, em geral fornecedores. Tais operações são de curtíssimo prazo, colocando o ente numa situação desfavorável perante os financiadores desse déficit, em grande maioria instituições financeiras privadas.

Observando a tabela 17 e o gráfico 3, são identificados três períodos distintos em Cariacica: um primeiro período, de 1997 a 1999, em que os saldos negativos apresentados eram elevados. De 2000 a 2002 tem-se uma ligeira recuperação dos déficits orçamentários, sendo que no ano de 2001 verifica-se resultado positivo. Essa recuperação orçamentária é interrompida no ano de 2002, ano eleitoral para deputados estaduais e federais, governadores, senadores e presidente, a qual de alguma forma influenciou esse resultado. O terceiro período é de melhores resultados orçamentários, mostrando uma tendência positiva. Observando ainda a tabela 18, essa constatação se ratifica, quando se compara os dados de Cariacica com os cinco municípios com receita total semelhante.

Analisando –se cada período em detalhe, tem-se no primeiro, 1997 e 1999, um déficit alto em comparação aos outros municípios, mas apresentava tendência de diminuição. Esse não era um comportamento isolado de Cariacica, tendo em vista que no conjunto dos municípios Capixabas também se verificava esse comportamento. Em 1997 Cariacica apresentou um resultado negativo de R\$ - 14,7 milhões contra R\$ -40,7 milhões do conjunto dos municípios. No ano de 1998, tem-se em Cariacica uma diminuição, enquanto para o conjunto dos municípios há um movimento contrário, de aumento, mas mostra tendência a diminuição, assim como em Cariacica.

Em 2000 começa um novo comportamento, em que já se vê uma queda sensível, saindo de uma cifra de R\$ -14,7 milhões em 1997 para apenas R\$ -2,1 milhões em 2000. Deve-se ressaltar, que este ano apesar de ser um ano eleitoral, apresentou

diminuição significativa do déficit por parte da administração que estava saindo<sup>12</sup>, tendo em vista algumas limitações impostas pela legislação eleitoral. Estas limitações, mais tarde, seriam ratificadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tais como a proibição de determinados gastos, principalmente com pessoal e investimentos, que pudessem sinalizar o uso da máquina pública no favorecimento de pleitos eleitorais. Nota-se que é com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal que se tem uma melhora nos resultados orçamentários. No ano 2001, seguinte a sua oficialização, tem-se um resultado orçamentário positivo, mesmo que tímido, mas demonstrando um sinal da influência de LRF( Lei de Responsabilidade Fiscal), na postura dos administradores públicos.

Tem-se em 2002, uma situação atípica, tendo em vista a plena vigência da LRF e a tendência a superávits orçamentários . É um ano em que se tem um déficit significativo. A pergunta que se faz é, porque em meio a um crescimento dos saldos positivos no resultado orçamentário, que se processa nos anos 2003 e 2004, Cariacica apresenta naquele ano um déficit de cerca de R\$ -8,3 milhões? Uma explicação razoável está nas eleições para Deputado Estadual que se realizariam neste ano. Foi notícia na mídia a campanha milionária para o candidato a Deputado Estadual Marcelo Santos, citadas na época cifras de mais de quatro milhões. Este candidato é filho do então prefeito, Alúcio Santos, e é razoável pensar que a prefeitura estava seriamente comprometida com esta candidatura.

Como pode ser visto na tabela 14 e no gráfico 4, houve um aumento significativo dos gastos com custeio e com investimento, justamente os itens que não são controlados pela justiça eleitoral e pela LRF. Apesar de ser uma eleição para o Legislativo estadual os indícios são de utilização da máquina para benefício de parceiros políticos. Esta suposição se reforça, devido a várias obras públicas cujas inaugurações sempre contavam com a presença do então pré-candidato e secretário municipal. Essas obras ganhavam a alcunha de pavimento “kinder ovo”, uma referência ao chocolate que só tem uma casquinha por fora e oco por dentro, tendo em vista que a chuva fazia as placas de asfalto saírem de tão finas que eram. Isto justifica o aumento significativo da participação desse item na receita total do município (tabela 12).

---

<sup>12</sup> Neste ano ainda não existia a possibilidade de reeleição para cargos majoritários (prefeitos, governadores, presidentes)

O que chama a atenção é que este comportamento não ocorreu só em Cariacica, naquele ano, mas também no conjunto dos municípios tem-se um saldo orçamentário negativo de grandes proporções, passando dos R\$-170 milhões. Observe-se a curva vertiginosa no gráfico 6, e comparando os municípios que guardam relações de semelhanças com Cariacica identifica-se igual comportamento em quase todos. A análise ainda não pode ser, neste momento, conclusiva, pois foi a primeira eleição para cargos políticos Federais e Estaduais após a LRF. Deixa-se uma impressão que essas eleições influenciaram muito mais as contas municipais que as próprias eleições para vereadores e prefeitos, sinalizando um alerta para possíveis ajustes na legislação.

Partindo dessa análise vejo que a Lei de Responsabilidade Fiscal apresenta uma falha ao não prever esses tipos de articulações. É uma falha que precisa ser corrigida para que não abra precedentes em outras administrações, pois utilizarão desse artifício para alocarem seus grupos políticos em esferas de pleitos que não denotam suspeita de uso da máquina, e isto poderá virar um círculo vicioso de perpetuação de grupos políticos, que só trocarão de lugares em cada eleição.

Em síntese, tem-se que a variável política tem forte peso nas contas dos municípios, invariavelmente em Cariacica. A Lei de Responsabilidade Fiscal tendeu a reduzir este efeito, mas não completamente. A pressão continua, especialmente para eleições de cunho Federal e Estadual, o que tem se manifestado em maiores gastos com as rubricas investimentos e custeio. Mas no global a LRF vem apresentando pontos positivos, tanto que nos quatros anos posterior a ela, três mostraram superávits orçamentários.

Tabela 17 – Saldo do resultado orçamentário de Cariacica e do total de municípios do Espírito Santo (1995 a 2004)

Ano	Resultado orçamentário <sup>a</sup>	
	Cariacica	Espírito Santo
1995	...	...
1996	...	...
1997	-14.720	-40.742
1998	-11.733	-59.593
1999	-11.976	-45.329
2000	-2.389	5.598
2001	745	40.232
2002	-8.304	-170.873
2003	10.689	-8.985
2004	9.475	91.511

Fonte : Elaborada a partir dos dados da Revista Finanças dos Municípios Capixabas. Notas: a) resultado orçamentário está ajustado em mil reais médios de 2004 – IPCA. As despesas e as receitas totais estão ajustadas dos efeitos da conta Fundef metodologia adotada está no anexo A.

Tabela 18 - Resultado orçamentário de Cariacica e dos cinco municípios com receitas totais similares (em mil reais)

	Cariacica	Aracruz	Linhares	São Mateus	C. De Itapemirim	Vila velha
1997	-14.720,0	2.057,8	-6.259,2	-1.734,3	-7.885,9	769,4
1998	-11.733,2	71,3	-671,7	-2.276,2	672,1	-21.304,0
1999	-11.976,4	-6.187,5	-1.346,3	686,7	1.508,9	1.727,1
2000	-2.389,0	-323,7	714,2	-1.677,6	3.799,9	-5.262,3
2001	745	-31,7	963,0	608,3	-1.672,1	8.376,9
2002	-8.304	-7.483,4	2.356,8	-4.332,2	-4.910,6	-19.051,3
2003	10.689,4	7.184,0	785,5	-972,3	-1.851,6	-384,1
2004	9.747,5	-3.557,5	117,5	-1.543,9	457,0	-8.026,3

Fonte: Revista finanças dos municípios capixabas. Nota: receita total em reais de 2004, ajustada dos efeitos fundef. Estimativa populacional da Fundação Instituto Brasileira de Geografia e Estatística (FIBGE).

Tabela 19 - Resultado orçamentário de Cariacica e dos cinco municípios com receitas per capita similares (em mil reais)

	Cariacica	Marataízes	Vila Velha	S. G. da Palha	C. de Itapemirim	Ped. Canário
1997	-14.720,0	615,7	769,4	979,8	-7.885,9	699,4
1998	-11.733,2	823,4	-21.304,0	996,4	672,1	714,7
1999	-11.976,4	-1.404,1	1.727,1	249,2	1.508,9	-212,4
2000	-2.389,0	165,2	-5.262,3	-509,0	3.799,9	112,6
2001	745,0	367,4	8.376,9	195,5	-1.672,1	-959,8
2002	-8.304,0	-1.687,8	-19.051,3	-307,3	-4.910,6	-629,7
2003	10.689,4	-458,6	-384,1	3.935,9	-1.851,6	707,6
2004	9.747,5	533,7	-8.026,3	4.747,4	457,0	-3.514,3

Fonte: Revista Finanças Públicas dos Municípios Capixabas. Nota: Receita total em reais de 2004, ajustada dos efeitos do FUNDEF. Estimativa populacional da Fundação Instituto Brasileira de Geografia e Estatística (FIBGE)

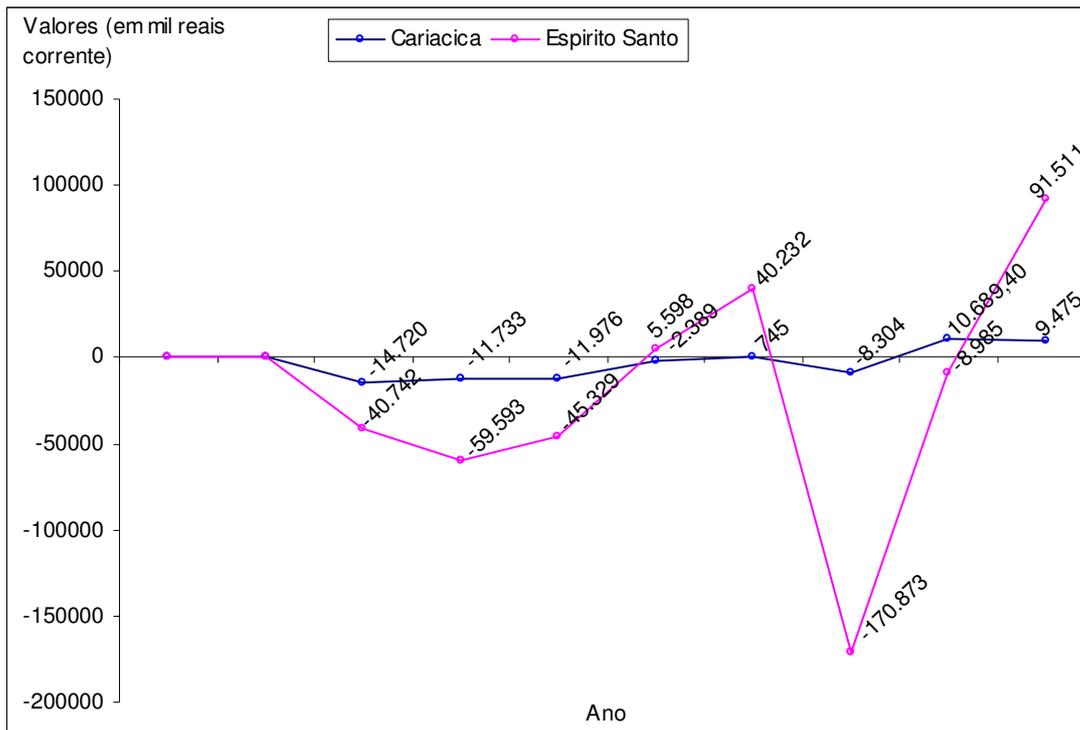


Gráfico 3 - Saldo do resultado orçamentário de Cariacica e Espírito Santo (1995 a 2004)

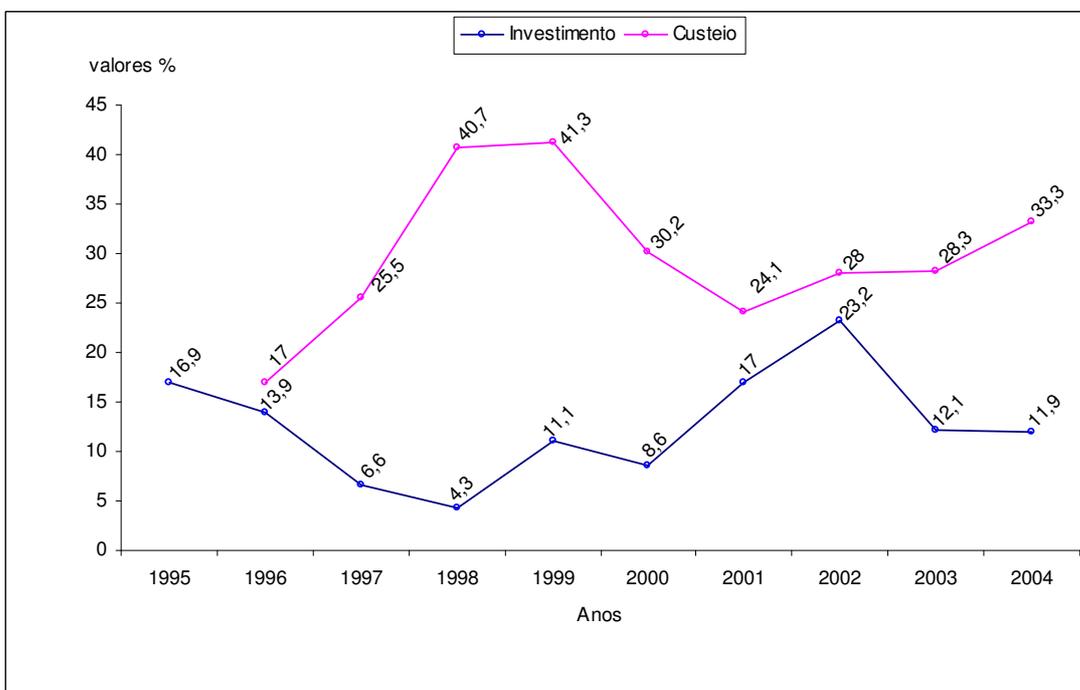


Gráfico 4 - Participação dos itens na receita total de Cariacica

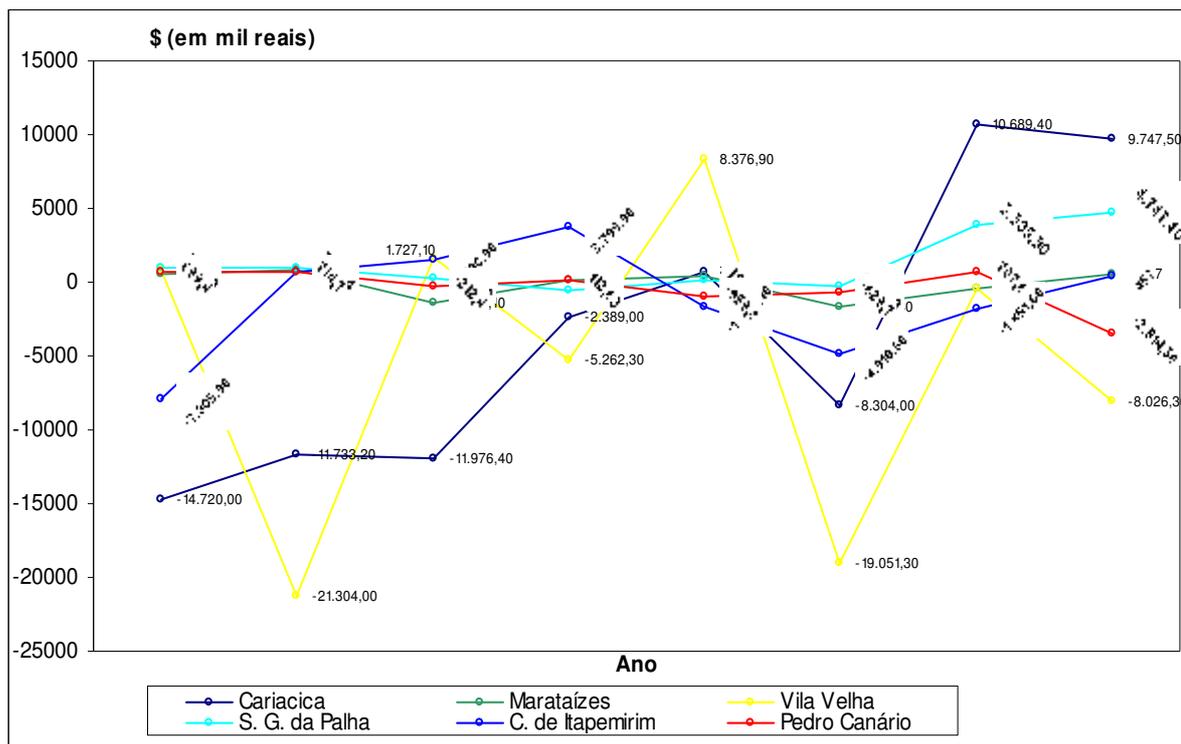


Gráfico 5 – Resultado orçamentário de Cariacica e dos cinco municípios com receitas per capita semelhantes à de Cariacica.

## 2 – Endividamento em Cariacica

Tendo em vista os constantes déficits orçamentários, e a necessidade de financiamento do mesmo, como foi visto no item anterior, em dado período da análise, o endividamento aumentou. O que acontece com a dívida do município é uma influência direta desse movimento deficitário, e este item é uma síntese de como se comportou esse endividamento. Mas não se têm dados de endividamento anteriores ao ano de 2000, exatamente o período em que os déficits orçamentários passaram a cair.

É importante ressaltar que por dificuldade de adquirir dados de fontes confiáveis, a análise não pôde ser feita em todo o período, mas de posse dos dados recolhidos na Secretaria do Tesouro Nacional, referente à lei de responsabilidade fiscal, podemos ter um parâmetro do endividamento.

Ao longo do período, 2000 a 2005, a dívida consolidada do município teve uma tendência de redução, mesmo apresentando em 2002 um valor bem acima do

apresentado em 2001. Isto se deu por uma atipicidade, ou seja, cerca de C\$ 21,2 milhões em 2001 contra C\$ 35,8 milhões em 2002. Essa dívida partiu de R\$ 56.7 milhões em 2000, representando 83,99% da receita corrente líquida, e chegou a R\$ 42.2 milhões em 2005, e sua participação na receita corrente líquida neste ano foi de apenas 28,48%, mostrando uma significativa redução desse item no dispêndio de Cariacica. O que deu essa característica ao ano de 2005 foi um aumento significativo do ativo disponível e nos haveres financeiros<sup>13</sup>, impactando diretamente na redução da dívida consolidada líquida, que fechou o ano com saldo negativo de R\$ -9.4 milhões.

Fazendo uma comparação evolutiva do comportamento do percentual da dívida consolidada sobre a receita corrente líquida (gráfico 6), vê-se claramente essa tendência, de diminuição gradativa da dívida. Isto remete a reflexão que a Lei de Responsabilidade, implantada em 2000, pode, de alguma forma, ter influenciado esse comportamento. Sendo assim, ela teria cumprido seu papel, imputando aos administradores a consciência de que deveriam se ajustar ao que a lei determinava, melhorando seus dados com o endividamento.

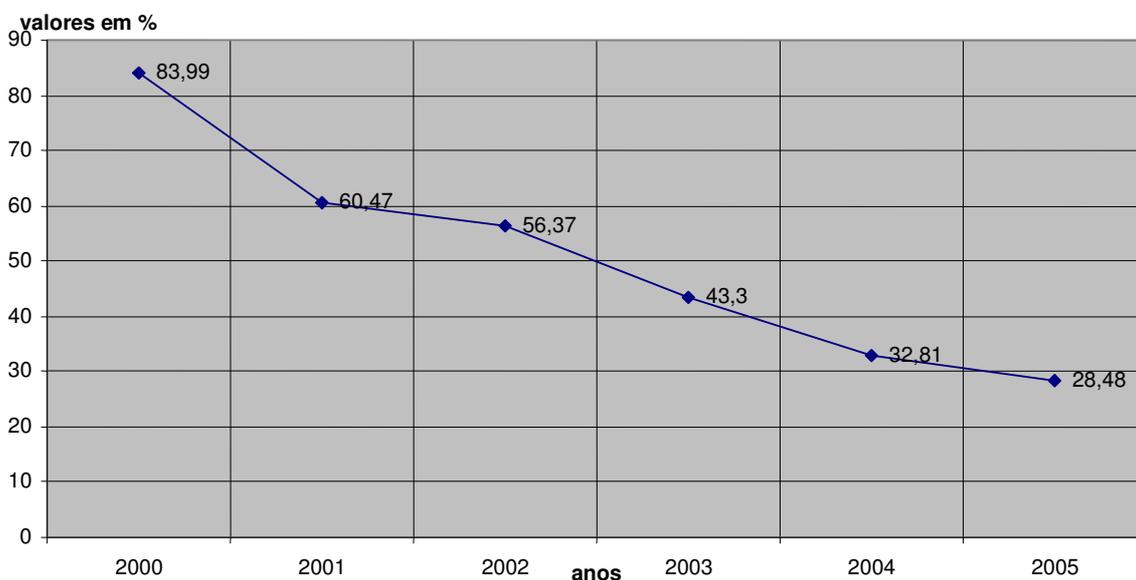


Gráfico 6 - Gráfico da relação Dívida Consolidada / Receita Corrente Líquida

<sup>13</sup> Até o fechamento desses dados não consegui uma explicação por parte da Secretaria de Finanças de Cariacica que justificasse esse aumento, mesmo fazendo diversos contatos, tanto via telefone quanto via e-mail.

O endividamento de Cariacica tinha em 2000 a seguinte conotação: não havia discriminação de dívida contratual e dívida com a União, levando a crer que tudo se encontrava na mesma rubrica, dívida consolidada. As deduções eram bem menores que as do ano seguinte, mas mostrava em seus haveres financeiros um valor absoluto maior, significando que tinha mais recursos com liquidez imediata que no seguinte, em que seu maior valor estava no disponível. Sua dívida consolidada líquida estava bem acima da respectiva dívida no ano seguinte, em torno dos R\$ 39,9 milhões, dando sinais de redução ao longo do período.

Observando a tabela 15, no que diz respeito ao ano 2002, vê-se que a dívida consolidada se manteve no mesmo patamar do exercício anterior, mas mostrando um tímido retrocesso no seu valor absoluto, caindo dos R\$ 45,7 milhões para R\$ 45,1 milhões. A dívida contratual, que não existia até o ano 2000, aparece a partir do ano 2001, levando a crer que houve nesse ano uma negociação das dívidas com o Governo Federal. Parte da dívida consolidada foi dividida em contratual e parcelamento com a União (tabela 15), composto de dívidas sociais, previdenciárias, e com o FGTS. Este item esboça uma diminuição, bem como quase todos os componentes da dívida. O ativo disponível e os haveres financeiros tiveram também uma redução, e isso fez com que a dívida consolidada líquida desse um salto de R\$ 21,2 milhões para R\$ 35,8 milhões, impulsionando, assim, o percentual da dívida consolidada líquida para 44,76%.

No ano de 2003 tem-se quase que uma repetição de 2002, com redução em quase todos os itens da dívida, exceção se faz ao FGTS, que tem um aumento significativo. Tem-se uma redução na dívida consolidada, mas como também se tem uma redução nas deduções, isso trás influência na dívida consolidada líquida que aumenta em relação ao exercício anterior, embora tenha diminuído em relação ao quadrimestre anterior. Para uma análise de comportamento da dívida neste ano, os índices da dívida consolidada sobre a receita líquida mostram uma queda, se comparadas ao exercício de 2002.

O ano de 2004 vem seguindo a mesma tendência dos anos anteriores, com diminuição da dívida consolidada e todos os componentes dos itens da dívida. Exceção se faz apenas às deduções, que tiveram uma elevação, comparada ao ano anterior, isto

devido aos restos a pagar serem de R\$ 1,1 milhão, quase seis vezes menor que a observada no ano anterior.

Em 2005, ao contrário do que vinha acontecendo nos anos anteriores, ocorre um aumento considerável no total da dívida, bem como em quase todos os seus componentes, com uma alta considerável. A dívida contratual, e o parcelamento com a União, mostraram que estavam seguindo a mesma tendência. O FGTS apresentou queda, mas as deduções tiveram aumentos sucessivos, chegando a mais de 500%. Seguindo este mesmo caminho, o ativo disponível também teve sua alta passando dos 500%.

Em síntese, verifica-se que o perfil da dívida de Cariacica é particularmente de parcelamento com a união, de contribuições sociais atrasadas, sua participação em 2001 era de 87,7% do total da dívida consolidada, e desse total 86,54% representava as dívidas previdenciárias e 1,16% eram com o FGTS. Em 2005, no entanto, mesmo verificando-se um aumento da dívida consolidada, observa-se uma redução na dívida contratual, mostrando uma tendência que vinha ocorrendo nos anos anteriores. Mas a dívida de contribuição social, com a União, tem uma interrupção na sua seqüência de quedas e volta a crescer. O FGTS tem nesse ano de 2005 um comportamento de leve queda, se comparado aos dois anos anteriores, nos quais se teve um aumento significativo no ano de 2003, se estabilizando em 2004, e voltando a dar sinais de diminuição em 2005. Conclui-se que a dívida com a União tem no seu total uma tendência de crescimento, ao contrário da dívida contratual que se mostrou em queda ano a ano. Dessa dívida com a União à composição oscilou em torno das contribuições sociais e do FGTS, quando um desses itens caía o outro aumentava, em relação a sua participação na dívida consolidada, mas também em valores absolutos (tabela 16).

De acordo com os dados analisados concluí-se que o perfil da dívida cariaciçuense é quase que totalmente com a União, sendo menos de vinte por cento com outras instituições, conforme tabela 15, de saldos da dívida consolidada de Cariacica.

Tabela 15 - Saldo dos exercícios financeiros de Cariacica de 2000-2005

Itens	Saldos dos exercícios financeiros de Cariacica de 2000 a 2005					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Div. consolidada</b>	<b>56.736.234,0</b>	<b>45.701.164,0</b>	<b>45.165.759,0</b>	38.729.658,0	<b>36.554.919,9</b>	<b>42.249.137,2</b>
Div. mobiliária	<b>56.736.234,0</b>	45.701.164,0	0,00	0,00	0,00	0,00
Div. contratual	0,00	5.621.243,2	5.247.905,0	3.930.562,0	3.554.360,4	3.554.360,4
<b>Parc. Com a uniã</b>	<b>0,00</b>	<b>40.081.571,0</b>	<b>39.917.854,0</b>	<b>34.799.096,0</b>	<b>33.000.559,5</b>	<b>38.694.776,8</b>
De contrib. sociais	0,00	39.550.386,0	39.508.386,0	29.464.615,0	28.018.508,4	34.219.082,1
Previdenciária	0,00	39.550.386,0	39.508.386,0	29.464.615,0	28.018.508,4	34.219.082,1
Do FGTS	0,00	531.185,0	409.468,0	5.334.481,0	4.982.051,1	4.475.694,8
<b>Deduções</b>	<b>16.744.688,0</b>	<b>24.474.752,0</b>	<b>9.301.645,0</b>	<b>5.717.165,0</b>	<b>9.633.668,4</b>	<b>51.686.805,5</b>
Ativo disponível	704.995,0	9.856.364,0	5.231.150,0	7.739.163,0	4.076.195,2	41.041.120,1
Haveres financeiro	16.039.693,0	14.618.388,0	4.070.495,0	4.167.951,0	6.755.624,3	10.684.537,8
(-) Restos a pagar	0,00	0,00	0,00	6.189.949,0	1.198.151,1	38.852,4
<b>Div consolidada I</b>	<b>39.991.546,0</b>	<b>21.226.411,0</b>	<b>35.864.114,0</b>	33.012.493,0	<b>26.921.251,5</b>	<b>-9.437.668,3</b>
<b>Rec. corrente liqu</b>	<b>67.552.215,0</b>	<b>75.575.173,0</b>	<b>80.130.277,0</b>	<b>89.435.945,0</b>	<b>111.406.244,2</b>	<b>148.338.182,2</b>
% da DC sobre RC	84,0	60,5	56,4	43,30	32,81	28,48
% da DCL sobre R	59,2	28,1	44,8	36,91	24,16	-6,36
Limite definido resolução 40/200 Senado Federal.	120,0	...	...	...	133.687.493,0	178.005.818,6

Fonte: relatório fiscal do município. Disponível em [www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br). Nota: DC - a dívida consolidada; DCL- dívida consolidada líquida a- (dívida consolidada menos as deduções), RCL - receita corrente líquida

Tabela 16 - itens da dívida em relação a dívida consolidada

Itens	Percentuais dos itens em relação ao dívida consolidada					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
% DM sobre DC	100	0	0	0	0	0
% dc sobre DC	0	12,30	11,62	10,15	9,72	8,41
% DCS sobre DC	0	86,54	87,47	76,08	76,65	80,99
% DP sobre CD <sup>a</sup>	0	86,54	87,47	76,08	76,65	80,99
% DFGTS sobre DC	0	1,16	0,91	13,77	13,63	10,59

Nota: DM) dívida mobiliária, dc= dívida contratual, DCS) dívida de contribuição social, DP) dívida previdenciária, DFGTS) dívida do fundo de garantia por tempo de serviço. a) a dívida previdenciária é a mesma dívida de contribuições sociais, por isso os valores se repetem.

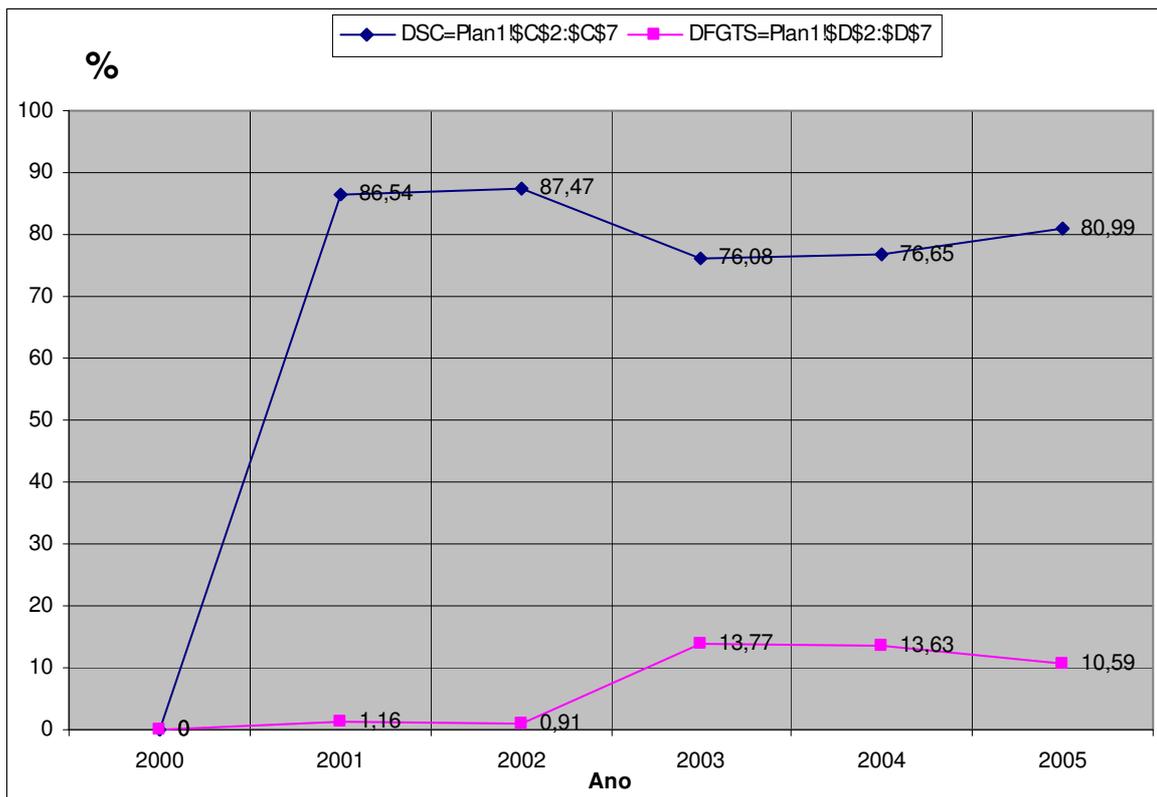


Gráfico 7 - Comparativo da evolução da composição da dívida com a União

## CONCLUSÃO

---

Quando escolhi este tema, como monografia de conclusão de curso, para pesquisa, já tinha em mente o quanto seria difícil. A principal dificuldade seria a coleta e tratamento dos dados. Como mencionado diversas vezes anteriormente, o município tem um histórico de problemas administrativos que reflete diretamente nos dados que saem dessas administrações. Mas o que mais me atraiu ao tema foi à curiosidade a respeito de como se comportava as finanças do município perante todas as mudanças que vinham ocorrendo, no cenário nacional que influenciaram definitivamente as finanças de todos os municípios, dentre eles, Cariacica.

Como descrito no projeto de monografia, eu tinha duas hipóteses a seguir, uma seria o senso comum, onde se tem a afirmação que Cariacica não se desenvolve por falta de verbas, outra hipótese seria a incapacidade administrativa dos seus governantes, e dessa forma o problema de verbas seriam desculpas para justificar o descaso com a coisa pública. Também, na ocasião do projeto, fiz uma colocação que o problema tanto poderia ser uma como a outra hipótese, e foi justamente aí que errei, pois não coloquei naquele momento que poderia ser os dois componentes em conjunto, em paralelo. Não foi o objetivo da pesquisa a questão administrativa, mas foi inevitável tal observação em alguns períodos.

Chego ao final dessa pesquisa com a conclusão de que os dois componentes caminharam juntos da seguinte forma: Cariacica tem uma das maiores receitas do Estado, durante todo o período ela oscilava entre a quinta e quarta maior, isso colocava a hipótese de falta de verbas em cheque, mas não é bem assim. Realmente uma posição, de uma das cinco maiores receitas, num total de 78 municípios, seria bem cômoda não fosse o lapso numérico existente entre as maiores receitas, chegando em determinados anos à quase cinqüenta por cento de diferença, conforme tabela 2 e 4. Mas a sua população é uma das maiores, o que dá a menor receita per capita do Estado. Por isso a hipótese de falta de verba tem consistência e não pode ser descartada, mesmo Cariacica tendo uma das maiores receitas. Com relação à segunda hipótese também não pode ser descartado, principalmente pelo histórico de desvio de verbas, e o grande volume de gastos com pessoal, demonstrando uma

irresponsabilidade dos administradores. Mesmo depois da lei de responsabilidade fiscal, foi verificada, formas de burlarem a referida lei, colocando uma descrença por parte dos seus cidadãos.

Dentro de uma avaliação do que poderia ser feito para amenizar esse índice negativo da receita per capita, está num empenho maior em contenção dos gastos e intensificar a fiscalização na arrecadação dos tributos municipais. Como foi visto, o item receita própria tem um grande peso na composição da receita total da maioria dos grandes municípios, devido uma grande circulação de serviços. Com maior empenho da administração, o volume da receita tenderia a aumentar, e juntamente a um aperto nas despesas teríamos um círculo virtuoso de superávit, ou seja, com essa renda maior cresceria os investimentos, circularia mais renda no município, e essa renda retornaria para os cofres públicos, pois o comércio seria dinamizado, gerando mais arrecadação.

Após todas essas análises fica a reflexão de que muita coisa tem de melhorar, quer seja na estrutura fiscal, quer seja na administrativa, e daí sim, dar um rumo a Cariacica e sua gente. Mas deveria haver também, um empenho dos seus cidadãos para fazer valer as medidas tomadas pelo governo federal, através da lei de responsabilidade fiscal, de tornar a administração pública mais fiscalizável.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

Silva, R. **finanças públicas**. São Paulo: Atlas 1983,

Afonso, R. B. 2003, **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico**. Tese de doutorado, 2003.

Oliveira, F. A. **Crise fiscal e autoritarismo no sistema tributário nacional**. São Paulo: Hucitec, 1995

**Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1995b.

Bezerra, Omyr Leal. **Cariacica resumo histórico**. Jornal correio popular, 1951.

**IPES**, instituto Jones dos Santos Neves.

**IBGE**, Censo estatísticos 2000.

**Finanças dos Municípios Capixabas**, Vitória-ES, Aequus Consultoria, 1995/2005, anuário.

Gustavo Maia Gomes / Maria Cristina Mac Dowell, **Descentralização política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é mau para o Econômico nem sempre é bom para o Social**, texto para discussão, n° 706, Brasília, fevereiro de 2000.

Rui Afonso, Os **Municípios e os Desafios da Federação no Brasil**, São Paulo em perspectiva, 10(3) 1996.

\_\_\_\_\_ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil03/constitui/c3/A7as.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constitui/c3/A7as.htm). Acessado em 17/04/2006.

\_\_\_\_\_ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatístico  
[ww.ibge.gov.br/cidadesat/default.php](http://ww.ibge.gov.br/cidadesat/default.php). Cidades. Acessado em 03/05/2006

\_\_\_\_\_ Secretaria do Tesouro Nacional [http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp). Acessado em 10/05/2006.

\_\_\_\_\_ **Presidência da República, LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966.**  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm). Acessado em 17/05/2006.

\_\_\_\_\_ Artigo sobre dívida pública  
<http://www.abong.org.br/informes/informes145.htm>. Acessado em 19/05/2006

\_\_\_\_\_ Fórum Social Mundial. <http://www.abong.org.br/informes/informes145.htm>.  
Acessado em 22/05/2006.

\_\_\_\_\_ Dicionário de economia virtual.  
<http://www.unb.br/face/eco/inteco/dicionarior.htm>. acessado em 23/05/2006.