



VII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

ebap@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

Impactos do Plano de Recuperação Fiscal de Curitiba-PR

Paulo Vitor Lucca, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Brasil

Inácio Andruski Guimarães, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Brasil

Sónia P. Nogueira, Instituto Politécnico de Bragança, Portugal

Disponível em: <http://ebap.sbap.org.br/>

Resumo

Nos períodos de crises econômicas, com redução da arrecadação e elevação das despesas, muitos municípios tendem a passar por dificuldades para honrar seus compromissos financeiros, além desse fato, a má gestão pode levar ao endividamento local. Neste contexto, mecanismos de recuperação financeira devem ser adotadas para reequilibrar as finanças municipais. Esta pesquisa estudou os impactos do Plano de Recuperação Fiscal de Curitiba no orçamento municipal. A análise foi realizada a partir dos balanços orçamentários disponibilizados no Portal de Transparência do município entre 2013 e 2019. Verificou-se que alguns instrumentos da nova Lei de Responsabilidade Fiscal Municipal e a atuação na folha salarial foram importantes para controlar as despesas, por outro lado, medidas que alteraram impostos municipais, como o ISS e ITBI, e a cobrança de aplicativos de transporte foram positivas mas podem ter sido beneficiadas também pela, ainda lenta, recuperação econômica a nível nacional.

Palavras Chave:

Mecanismos de Recuperação Fiscal. Lei de Responsabilidade Fiscal. Finanças locais.

Impactos do Plano de Recuperação Fiscal de Curitiba-PR

RESUMO

Nos períodos de crises econômicas, com redução da arrecadação e elevação das despesas, muitos municípios tendem a passar por dificuldades para honrar seus compromissos financeiros, além desse fato, a má gestão pode levar ao endividamento local. Neste contexto, mecanismos de recuperação financeira devem ser adotados para reequilibrar as finanças municipais. Esta pesquisa estudou os impactos do Plano de Recuperação Fiscal de Curitiba no orçamento municipal. A análise foi realizada a partir dos balanços orçamentários disponibilizados no Portal de Transparência do município entre 2013 e 2019. Verificou-se que alguns instrumentos da nova Lei de Responsabilidade Fiscal Municipal e a atuação na folha salarial foram importantes para controlar as despesas, por outro lado, medidas que alteraram impostos municipais, como o ISS e ITBI, e a cobrança de aplicativos de transporte foram positivas mas podem ter sido beneficiadas também pela, ainda lenta, recuperação econômica a nível nacional.

Palavras-chave: Mecanismos de Recuperação Fiscal; Lei de Responsabilidade Fiscal; Finanças locais.

1. Introdução

A promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988 permitiu uma reestruturação do Estado em bases democráticas, federativas e redistributivas, se opondo ao período anterior marcado pelo centralismo autoritário e concentração de renda do regime militar. Neste sentido, os municípios foram favorecidos pela descentralização territorial que permitiu a eles alçar a condição de terceiro ente federativo, além disso, com a retomada da autonomia política os estados e municípios puderam passar a estabelecer seus próprios governos (SOARES; MELO, 2016)

As dificuldades encontradas pelos municípios diante da crise econômica recente pode ser confirmada pelo estudo desenvolvido pela Confederação Nacional de Municípios (2018) onde 35,3% dos municípios alegaram que não conseguiram fechar as contas em 2017, sendo que 77,1% contavam com o Apoio Financeiro aos Municípios (AFM) para isto. As áreas mais afetadas durante a crise são pagamento de folha e de fornecedores (em 52,9% dos municípios que responderam ao questionário da CNM houve atraso no pagamento de fornecedores), além disso, 70,7% dos municípios deixaram restos a pagar para o exercício seguinte.

O “Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais” da Secretaria do Tesouro Nacional (2019) indica que os municípios tiveram crescimento de despesas relativas a investimentos, passando de 4,7% em 2017 para 6,0% em 2018, em relação ao total de despesas. Embora essa elevação represente um acréscimo de 41,6% vale ressaltar que 2018 foi um ano eleitoral, onde tipicamente ocorrem aumentos de gastos (DE VASCONCELOS; JÚNIOR; NOGUEIRA JUNIOR, 2013).

Curitiba, localizada na Região Sul do Brasil, é a capital do Estado do Paraná. De acordo com o IBGE¹ tem uma população estimada em 1,9 milhões de habitantes, apresenta um dos melhores índices de qualidade de vida do país (10º lugar) e tem o 5º PIB mais alto do país estimado em aproximadamente 84 bilhões de reais (Ano base 2016). No entanto, dado o contexto nacional, o Município não ficou imune a crise econômica e segundo a gestão eleita para o mandato entre 2017 e 2020 as finanças municipais estavam severamente comprometidas e o risco de paralisia de diversos serviços e de incapacidade de pagamento da folha de pagamento era iminente (CURITIBA, 2019a). Para equacionar as contas públicas um Plano de Recuperação Fiscal (PRF) com uma série de medidas foi e tem sido implantado no município, sendo que estas medidas são o principal objeto de análise deste estudo.

A partir desta exposição inicial, a pergunta que este estudo busca responder é quais foram os impactos nas finanças públicas do município de Curitiba-PR com a implantação do Plano de Recuperação Fiscal adotado a partir de 2017. Como contributo esta pesquisa pretende demonstrar quais foram as ações do Plano de Recuperação Fiscal de Curitiba e como elas podem ser adotadas por outros municípios para gerar impactos consistentes e sustentáveis nas finanças locais.

Para atingir este objetivo, este trabalho foi dividido em cinco seções contando com esta introdução. A próxima seção apresenta o referencial teórico com os motivos que levam os municípios ao endividamento e quais mecanismos existem no Brasil para corrigir as rotas de endividamento. A terceira seção traz o delineamento metodológico do estudo. A quarta seção apresenta os resultados obtidos e análise destes e na quinta seção apresentam-se as conclusões.

2. Revisão da literatura

2.1. Causas dos endividamentos municipais

Os planos de recuperação fiscal, na maioria das vezes, surgem da necessidade de equilibrar as contas fiscais devido ao endividamento excessivo e conseqüentemente a incapacidade dos governos em manter seus compromissos financeiros que chegam a esta situação por alguns motivos específicos, estes motivos serão explorados neste tópico.

Bastida, Beyaert, & Benito (2013) relataram em seu estudo baseado em 238 municípios espanhóis, que o ciclo eleitoral contribui para o endividamento municipal. Os governos locais usam a dívida estrategicamente para influenciar o comportamento dos eleitores, no entanto, no cenário espanhol, a aprovação no Congresso da Lei de Estabilidade Orçamental em 2001 contrinuiu para diminuição do impacto do ciclo eleitoral sobre as finanças locais.

¹ Dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/curitiba/pesquisa/38/47001?tipo=ranking&ano=2016>

Nogueira, Basílio, & Ribeiro (2019) estudaram as causas de endividamento dos municípios portugueses e identificaram que contribuem negativamente para o desequilíbrio municipal a alternância do executivo, a governação por partidos de direita (hipótese também comprovado por Ribeiro & Jorge (2015)), despesas elevadas com pessoal e que possuam um maior número de receitas de capital. De forma curiosa, o estudo revelou que o maior número de população com menos de 15 anos e mais de 65 anos (que teoricamente demandam maiores recursos para prestação de serviços), e que detenham maiores transferências da Administração Central (ao contrário do caso brasileiro) e com maior número de despesas de investimento (hipótese também comprovada por Ribeiro & Jorge (2015)), tendem a ter menor probabilidade de entrarem em desequilíbrio financeiro.

Quando o município prevê um valor de receita muito superior ao montante de fato arrecadado verifica-se o fenômeno de sobre orçamentação. Embora seja muito difícil prever com exatidão as receitas, quando esta diferença é acentuada e ocorre por anos sucessivos caracterizando uma prática intencional que permite que os municípios elevem suas despesas sem capacidade de suporte gera-se a possibilidade de desequilíbrios orçamentais resultantes desta prática (FURTADO, 2016) transformando-se em outra possível causa de endividamento.

Motivos alheios a Administração Municipal, como as crises nacionais afetam diretamente os municípios. As já debilitadas finanças locais enfrentaram novo estresse devido a recente crise financeira brasileira, a qual teve início em 2014 com o Produto Interno Bruto (PIB) decrescendo de forma considerável. Nessa sequência, o financiamento da máquina pública sofreu fortes restrições em razão da diminuição dos impostos coletados, tratando-se estes da sua principal fonte de renda. Por essa razão, o Governo Federal diminuiu as transferências de verbas para todos os segmentos (SILVESTRE, 2019).

2.2. Mecanismo de Recuperação Fiscal

O termo responsabilidade fiscal geralmente é associado a prudência dos governos em limitar gastos e gerenciar a dívida pública, no entanto, este termo também está relacionado às medidas e processos dos governos na gestão dos assuntos fiscais (CRUZ, 2015). Entende-se por mecanismos de recuperação financeira as medidas de reequilíbrio financeiro de forma a aumentar as suas receitas, reduzir as suas despesas e reestruturar a dívida financeira (NOGUEIRA; BASÍLIO; RIBEIRO, 2019).

Estudo realizado por Jimenez (2019) mostrou que o planejamento está associado a uma maior solvência orçamentária, mas sua eficácia pode variar entre as cidades, uma vez que o planejamento ajuda a maioria das cidades com dificuldades fiscais, mas não aquelas que enfrentam um declínio fiscal extremo.

A primeira alternativa para as administrações municipais é melhorar seus índices de gestão. Leite Filho & Fialho (2015) e Ribeiro & Jorge (2015) concluíram que existe relação positiva e significativa entre os indicadores de gestão pública municipal e os indicadores de desenvolvimento municipal. Neste sentido, Netto & Monaco (2017) indicam que a adoção de indicadores é fundamental pois estes são capazes de quantificar o resultado de políticas públicas, auxiliando o gestor a tomar decisões para seu aperfeiçoamento, os autores indicam ainda que a gestão por resultados, comunicação eficaz e a estruturação de uma Controladoria são importantes para ampliar a eficiência e racionalização dos gastos públicos.

Para Carvalho Junior (2018) em um cenário de forte dependência das transferências, é fundamental para os municípios ampliarem sua base de arrecadação própria para garantir a prestação de serviços e investimentos em infraestruturas, neste contexto o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é apontado como potencial tributo para ampliar esta arrecadação, visto que é um imposto que causa poucas distorções econômicas e pode ser progressivo. O autor realizou uma avaliação com base em uma equação de desempenho do imposto imobiliário, que a arrecadação média poderia crescer de 0,48% para 0,83% do PIB municipal, o que corresponderia a um aumento médio de 10,8% nas receitas correntes municipais.

Entre as principais medidas avaliadas pelo estudo de Carvalho Junior (2018) a serem adotadas para ampliar esta base de arrecadação seriam do ponto de vista legislativo e administrativo: (i) modernizar e atualizar a base física e de contribuintes dos cadastros imobiliários; (ii) realizar avaliações imobiliárias técnicas e próximas ao valor de mercado; (iii) minimizar as isenções e revisar o nível das alíquotas, optando por alíquotas seletivas e progressivas quando o intuito for proteger os mais pobres; (iv) adequar as alíquotas às necessidades orçamentárias e aos resultados de reformas administrativas, principalmente quando estiveram em nível muito baixo ou muito alto; e (v) incentivar a adimplência voluntária dos contribuintes por meio de facilidades financeiras e coibir fortemente a inadimplência utilizando-se do protesto da dívida ativa nos cartórios.

Assim, frente à crise financeira e econômica vivenciada mundialmente, cada vez mais se torna primordial que as gestões encontrem parceiros para suplantar os efeitos gerados através do ocorrido atualmente a respeito do descontrole das contas públicas (SANTIN; PEREIRA; CAMARGO, 2017).

Um dos principais mecanismos de controle das contas públicas no Brasil é a Lei de Responsabilidade Fiscal² (LRF) promulgada no ano 2000 teve como objetivo o controle dos

² A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) brasileira trata-se da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

gastos públicos e a transparência na gestão fiscal, desta forma, visava evitar também comportamentos oportunistas de final de mandato (ARAÚJO; SANTOS FILHO; GOMES, 2015; LINHARES; PENNA; BORGES, 2013; SANTOLIN; JAYME JUNIOR; REIS, 2009). Esta lei definiu como limite dos gastos com pessoal 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) e a relação entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente não deve ultrapassar 1,2. Além disso, estabeleceu punições caso as normas estabelecidas não sejam cumpridas.

Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009) avaliaram que a LRF foi importante para reduzir os déficits municipais, no entanto, a imposição de regras pode induzir a limitação da participação efetiva do governo na política fiscal anticíclica. Por outro lado, ao permitir gastos elevados com a folha de pessoal (até 60%), levou diversos municípios a ampliarem este tipo de gasto e reduzirem a relação entre despesas de investimento e arrecadação tributária. Os autores concluíram que em um ambiente de depressão macroeconômica, as rígidas regras e as severas punições previstas na LRF acabam limitando os gastos em investimentos públicos, pois essa é a área mais suscetível a cortes para que os limites fiscais sejam atingidos uma vez que os demais gastos apresentam uma estrutura mais rígida, sendo mais complicado alterá-los. Araújo et al. (2015) chegaram a conclusões semelhantes ao realizar estudo sobre o impacto da LRF nos municípios alagoanos, verificando ainda que os municípios com maior dependência das transferências são os que mais sofreram impactos na capacidade de investimento como realização de obras públicas e prestação de serviços aos seus cidadãos.

Para Cruz (2015) apesar da LRF dispor que a ação planejada e transparente e mecanismos eficientes de controle são condições necessárias para que se alcance o equilíbrio das contas públicas, a maior parte dos estudos empíricos estão baseados no pilar da responsabilidade enquanto ao cumprimento de metas e limites impostos. Outros mecanismos de responsabilidade fiscal constantes na LRF são pouco explorados nestes estudos, e são eles: planejamento, transparência e controle.

Outra medida adotada pelo Congresso Nacional Brasileiro foi a promulgação da Emenda Constitucional nº 95 (EC 95), a qual limita o crescimento dos gastos públicos para um período de 20 anos (PEC 55/2016) (SILVESTRE, 2019).

3. Metodologia

Para analisar os efeitos do Plano de Recuperação Fiscal de Curitiba foi utilizada uma abordagem quantitativa e análise temporal (dois ciclos eleitorais) para verificar os impactos das medidas no orçamento municipal.

Para a presente análise foram coletados dados secundários, ou seja, baseados em materiais disponibilizados no Portal de Transparência do Município de Curitiba³. Neste estudo foram considerados os orçamentos municipais desde o ano de 2013 até 2019. O A escolha deste período se deve ao ciclo eleitoral municipal que abrange duas legislaturas: 2013-2016 e 2017-2020 e também ao período recente da crise econômica brasileira onde o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro oscilou de positivo (em 2013 o país cresceu 3,00% e 2014 0,50%) para dois anos de forte recessão (2015 e 2016) até a lenta recuperação dos anos de 2017, 2018 e 2019 (IBGE, 2019).

Do Portal de Transparência foram selecionados os arquivos que continham a Lei Orçamentária Anual (LOA) de cada um dos anos pesquisados, além dos “Balanços orçamentários”, “Demonstrativos de Execução das Despesas por Função/Subfunção” e “Demonstrativo da Receita Corrente Líquida” relativos ao 6º bimestre de cada ano por estes contemplarem a evolução de receitas e despesas reais do referido ano, podendo ser confrontado com o orçamento previsto pela LOA para aquele ano. Para o ano de 2019 foram utilizados os dados do 5º bimestre com as previsões atualizadas do ano. A base de comparação desconsiderou receitas intra-orçamentárias⁴. Para a atualização dos valores orçamentais foi utilizado o Índice Geral de Preços de Disponibilidade Interna (IGP-DI), entre dezembro de 2012 e novembro de 2019. Este índice foi considerado em outros trabalhos para esta finalidade (Giacomoni, 2010; Rizzotti, 1999; Santos & Nazareth, 2017; Silva, Souza, Araujo, & Silva, 2014). Os orçamentos foram uniformizados para que a base de dados considerasse sempre as mesmas fontes de receitas e despesas, por exemplo, para o cálculo de comparação do Imposto Sobre Serviço (ISS), até o ano de 2017 receitas de multas, juros, dívida ativa, descontos e deduções eram consideradas de forma separada do recolhimento do ISS propriamente dito, a partir de 2018 passou-se a considerar uma receita só. Este trabalho seguiu a metodologia adotada a partir de 2018. Todas as ações do Plano de Recuperação Fiscal foram executadas mediante legislação específica. Para este estudo foram utilizadas as Leis Complementares 101, 102 e 103 de 25 de agosto de 2017; Lei Complementar 104 de 26 de outubro de 2017; Leis 15.042, 15.043, 15.044 de 28 de junho de 2017; Lei 15.045 de 10 de julho de 2017; Lei 15.072 de 26 de outubro de 2017; e a Lei 15.086 de 10 de outubro de 2017.

³ O Município de Curitiba disponibiliza um Portal de Transparência que concentra informações financeiras e de outras natureza pelo endereço eletrônico <https://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/>

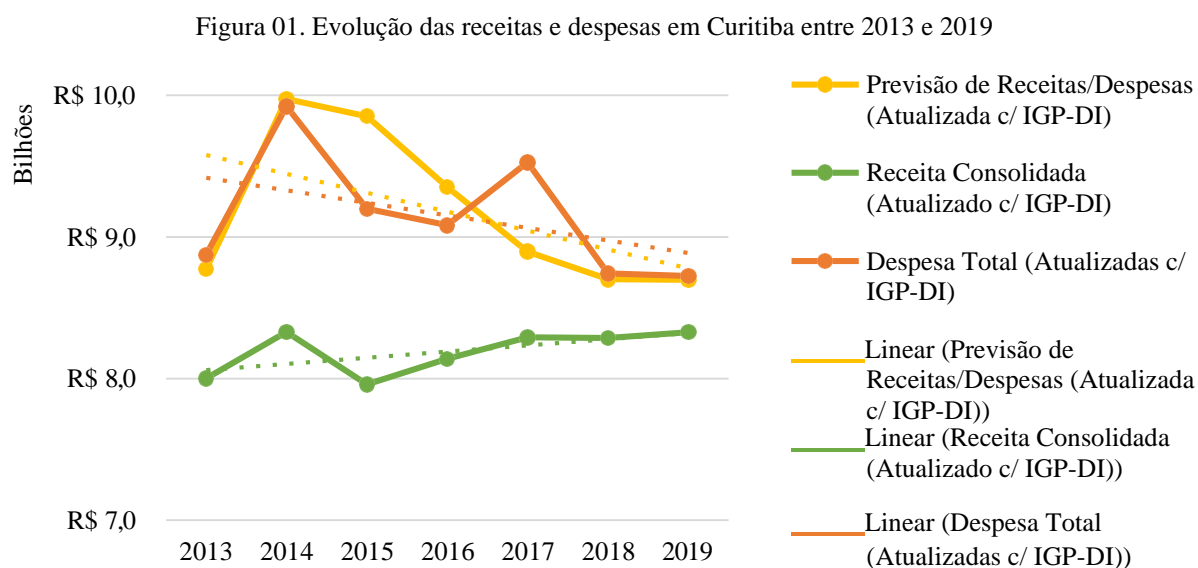
⁴ De acordo com a Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo, as receitas intra-orçamentárias são receitas correntes de órgãos, autarquias, fundações, empresas dependentes e de outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, quando o fato que originar a receita decorrer de despesa de órgão, autarquia, fundação, empresa dependente ou de outra entidade constante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de governo.

4. Resultados e Discussões

Segundo Relatório divulgado pela Prefeitura de Curitiba (2019), os pontos de destaque do Plano de Recuperação Fiscal de Curitiba foram a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal Municipal (LRF), alterações no regime de previdência dos servidores públicos, lançamento do programa “Nota Curitibana”, atualização da Lei do Imposto Sobre Serviço (ISS), simplificação e adequação das alíquotas do Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis e de Direitos Reais (ITBI), criação do “Domicílio Eletrônico do Contribuinte”, separação da taxa de lixo da cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbana (IPTU), regulamentação dos aplicativos de transporte e criação da Coordenadoria de Projetos de Informação (COPI). A seguir serão explorados alguns destes pontos para verificar os impactos que geraram no orçamento municipal desde a sua implantação em 2017.

4.1. Evolução do orçamento municipal entre 2013 e 2019

O período de análise deste estudo compreende duas gestões municipais: 2013-2016 e 2017-2020 (esta última ainda em curso). Ao longo deste período verifica-se através da Figura 01, considerando os valores atualizados pelo IGP-DI, que houve uma redução da previsão das receitas, aumento entre as receitas consolidadas com variação positiva de 4% entre 2013 e 2019 e redução no quadro de despesas com variação de negativa de 1,7% no mesmo período.



Fonte: Autoria própria com base nos dados do Portal de Transparência da Prefeitura de Curitiba

Sem considerar a atualização dos valores para 2019, no período de análise houve um aumento de 43,5% das receitas e 35,6% das despesas. A diferença entre as receitas e despesas foram compensadas pelas receitas intra-orçamentárias que não são analisadas neste estudo.

4.2. Criação da Lei de Responsabilidade Fiscal Municipal

A Prefeitura Municipal de Curitiba aprovou junto ao poder legislativo municipal a Lei 101/2017 que foi intitulada de Lei de Responsabilidade Financeira Municipal (LRFM) e tem por objetivo estabelecer normas de finanças públicas no âmbito do Município de Curitiba voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal e previdenciária. No entanto, já existe lei federal com esta mesma finalidade e que abrange estados e municípios, trata-se da Lei 101/2000 que estabeleceu a Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil comentada em tópico anterior.

A LRFM tende a ser mais restritiva que a LRF, diferenciando-se por exemplo em relação aos seguintes pontos:

- A LRFM incluiu a questão previdenciária na gestão fiscal do município;
- Por meio da LRFM foi introduzido um mecanismo limitador de crescimento das despesas de pessoal, vinculado ao aumento dos níveis arrecadatórios. O art. 17 da Lei 101/2017 define que a variação nominal da despesa total com pessoal ativo, a cada exercício, não poderá superar 80% (oitenta por cento) da variação nominal da receita corrente líquida apurada no exercício anterior.

- Foi instituído o Conselho de Gestão e Responsabilidade Fiscal, responsável por decisões de otimização e qualificado dos gastos públicos. O Conselho tem caráter consultivo e deliberativo e está incumbido de deliberar sobre diversos temas, entre eles, planos de carreira, celebração de convênios, contratação de créditos, concessão de aumentos e reajustes salariais. Fazem parte deste conselho os Secretários Municipais de Finanças (presidente), Recursos Humanos, Governo Municipal, Comunicação Social e Procurador Geral do Município.

- Redução obrigatória das despesas de pessoal ao atingirem 50% da RCL, evitando que o Município ultrapasse os limites legais. Esta redução refere-se aos gastos com o poder executivo, considerando que a LRF estipula o teto de 54% para este poder e 6% para o poder legislativo municipal. O Artigo 19 da LRFM estipula que caso “a despesa total com pessoal de cada um dos Poderes exceder a 92,6% (noventa e dois vírgulas seis por cento) dos limites estabelecidos nesta Lei Complementar” deverão ser reduzidas despesas com cargos em comissão e funções gratificadas, concessão de horas extras, contratos de Regime Integral de Trabalho (RIT) e contratação de serviços terceirizados. Esta medida é particularmente interessante pois atende ao observado por diversos autores quanto ao alto limite que a LRF disponibilizou para os prefeitos dispensarem com despesas de pessoal – 60% da RCL (ARAÚJO; SANTOS FILHO; GOMES, 2015; LINHARES; PENNA; BORGES, 2013; SANTOLIN; JAYME JUNIOR; REIS, 2009) por outro lado, a redução de gastos com pessoal e contratos de terceirização podem comprometer a prestação dos serviços para a sociedade.

- A LRFM também limitou em 0,6% da RCL os gastos com publicidade, em valores de 2018 isto representa aproximadamente 43 milhões de reais por ano.

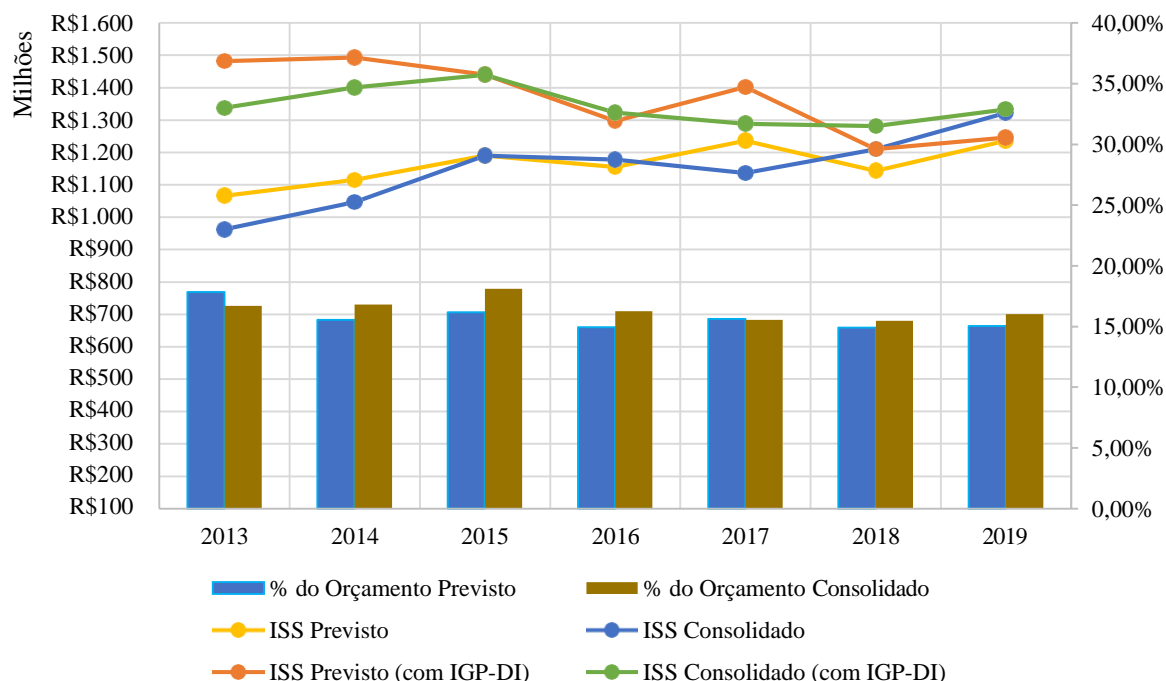
- Obrigatoriedade de disponibilização de recursos de custeio para a implantação de novos equipamentos públicos.

4.3. Lançamento do Programa “Nota Curitibana” e arrecadação do ISS

O Imposto Sobre Serviço (ISS) representou o principal tributo recolhido pela Prefeitura Municipal de Curitiba e representou entre 2013 e 2019, em média, 16,41% das fontes de receita da Municipalidade. O lançamento do programa “Nota Curitiba”⁵, instituído pela Lei Complementar 102/2017, tem como objetivo principal incentivar que os cidadãos solicitem a Nota Fiscal dos serviços que utilizam na cidade para que com essa atitude a sonegação de impostos diminua, contribuindo para que a arrecadação do ISS aumente. O incentivo se dá pela realização de sorteios mensais de prêmios que podem chegar 150 mil reais e permite abater até 30% do valor anual do IPTU. A partir da análise de arrecadação deste imposto entre 2013 e 2019 foi possível avaliar se a medida resultou em benefícios para as finanças locais. A Figura 02 apresenta a evolução da arrecadação em termos de previsão e valores consolidados. Nota-se que ocorre queda entre os anos de 2015 e 2017 (consolidado) e recuperação entre os anos de 2017 e 2019. Considerando os valores sem utilização do IGP-DI, entre 2017 e 2019 ocorreu crescimento de 13% neste período, no entanto, considerando o valor atualizado da arrecadação, o montante arrecadado em 2019 não superou o verificado em 2013 (primeiro ano de análise), ou seja, o Programa tem contribuído para recuperação do tributo, uma vez que o crescimento é superior ao crescimento do PIB brasileiro (entre 2017 e 2019 o PIB cresceu 3,6%), no entanto, o nível de arrecadação ainda não superou o que valor que foi verificado em 2013. Outro ponto a ser analisado é em relação a previsão e o valor consolidado de arrecadação. No período entre 2013 e 2017, apenas em 2016 houve uma previsão inferior ao valor consolidado. A partir de 2018 o valor previsto é superado pelo montante arrecadado, neste caso, além do programa “Nota Curitibana”, a recuperação da economia brasileira pode ter contribuído para esta elevação.

⁵ O programa “Nota Curitiba” É o programa da Prefeitura que estimula as pessoas a pedirem nota fiscal toda vez que “consumirem” algum serviço relacionado ao Imposto Sobre Serviços (ISS). Os mais comuns são aqueles prestados por escolas e pré-escolas, cursos superiores e de idiomas, academias de ginástica, planos de saúde, salões de beleza, oficinas mecânicas, estacionamentos, pet shops (lojas de animais), entre vários outros.

Figura 02. Evolução do ISS entre 2013-2019*

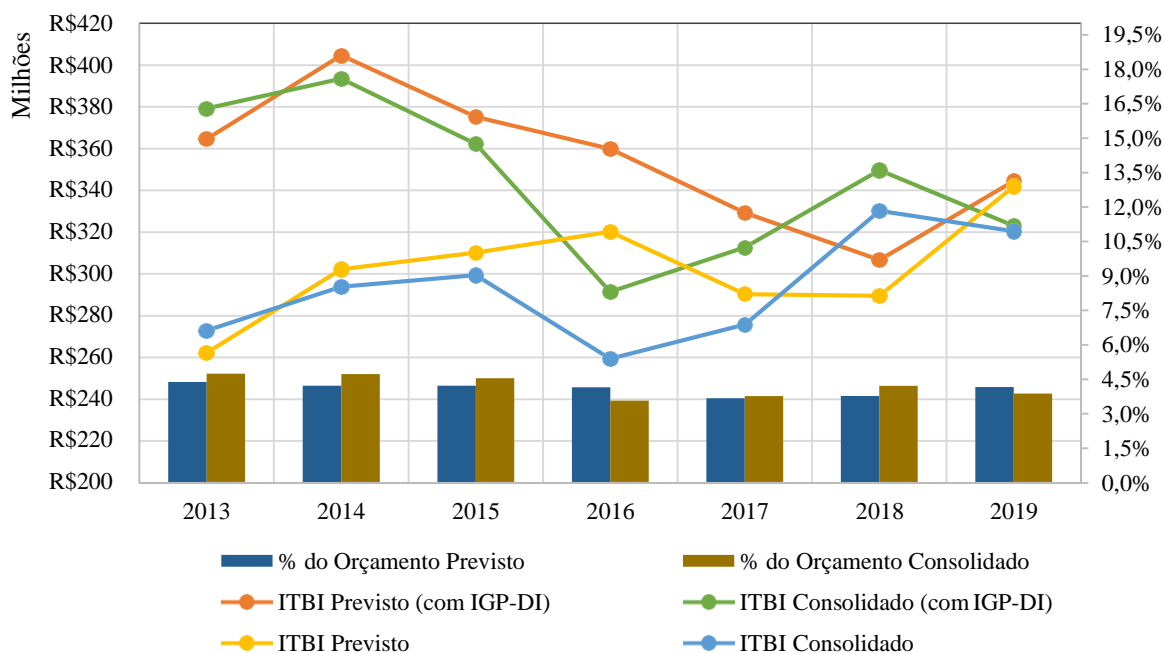


Fonte: Autoria própria com adaptação dos Balanços orçamentários da Prefeitura Municipal de Curitiba. * Para o ano de 2019 o valor do ISS Consolidado foi considerado como o valor acumulado nos últimos 12 meses, tendo em vista que o último balanço foi realizado e publicado refere-se a OUT/19. Para a comparação com o orçamento consolidado foi utilizada a previsão atualizada do balanço do 5º bimestre de 2019.

4.4. ITBI

O Plano de Recuperação Fiscal de Curitiba (PRF) simplificou e aplicou a correção nas alíquotas do ITBI justificando que nos últimos anos a arrecadação com este tributo havia caído significativamente, e de fato, na Figura 03 pode ser observado que desde 2014 ocorre queda e a previsão de arrecadação deste imposto é superior aos valores consolidados. A partir de 2017, ano de implantação do PRF, o imposto passa a crescer, no entanto, apenas em 2018 o consolidado supera o previsto, como o ano de 2019 está baseado na previsão dos últimos 12 meses, pode ocorrer ainda uma melhora nos índices em termos nominais. Além disso, nota-se que a “importância” do imposto em relação ao orçamento consolidado tem um declínio até o ano de 2016, mantém-se estável em 2017 e apresenta uma ligeira recuperação nos anos seguintes (representa 3,30% em 2016, 3,31% em 2017, 3,76% em 2018 e 3,88% em 2019). Desta forma, pode-se verificar que embora se apresente uma tendência de queda no ITBI em termos nominais entre os anos de 2018 e 2019, o imposto tem recuperado, ainda que de forma lenta, sua parcela de contribuição no orçamento consolidado, no entanto, os bons resultados de 2018 podem ter interferido nas projeções de 2019.

Figura 03. Evolução do ITBI entre 2013-2019*

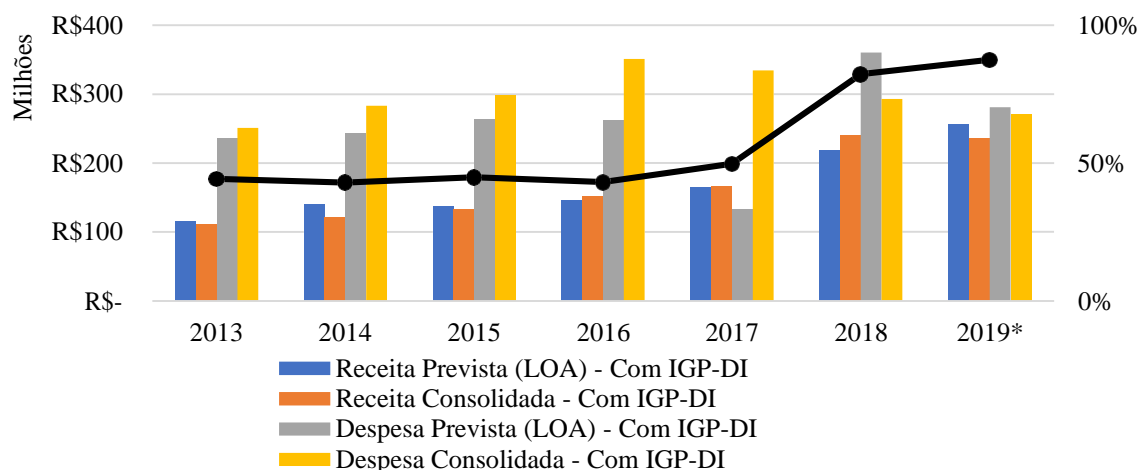


Fonte: Autoria própria com adaptação dos Balanços orçamentários da Prefeitura Municipal de Curitiba. * Para o ano de 2019 o valor do ITBI Consolidado foi considerado como o valor acumulado nos últimos 12 meses, tendo em vista que o último balanço foi realizado e publicado refere-se a OUT/19. Para a comparação com o orçamento consolidado foi utilizada a previsão atualizada do balanço do 5º bimestre de 2019.

4.5. Separação da taxa de Lixo do IPTU

A Taxa de Limpeza Pública cobrada pela Prefeitura Municipal sofreu alteração a partir do ano de 2018, pois antes do PRF ela era cobrada em conjunto com o IPTU e domicílios que eram isentos deste imposto não contribuía com esta taxa. Com a implantação do PRF houve alteração nesta dinâmica um maior número de imóveis passaram a contribuir com a Taxa de Limpeza Pública que tem como destino a manutenção do sistema de “Gestão dos serviços de limpeza pública, efetuando a coleta de resíduos de diversas naturezas” (CURITIBA, 2019a). Com base no levantamento realizado entre os anos de 2013 e 2019 (Figura 04), nota-se que até 2017 o sistema era altamente deficitário, e as receitas cobriam menos de 50% das despesas realizadas, a partir de 2018 (primeiro ano da cobrança) o sistema não passou a ser auto suficiente, no entanto, a relação entre receita e despesa consolidada saltou para 82,2% e alcançou 87,5% na previsão de 2019. Com os valores atualizados para 2019, nota-se que houve 23% de redução das despesas consolidadas entre 2016 e 2019, esta redução também foi importante para aumentar o equilíbrio do sistema. Além dos dados citados, verifica-se que os valores previstos e consolidados de limpeza apresentavam grande amplitude até o ano de 2018, mostrando equilíbrio apenas no ano de 2019.

Figura 04. Taxa de Limpeza Pública - 2013-2019*



Fonte: Autoria própria com adaptação dos Balanços orçamentários da Prefeitura Municipal de Curitiba. *Para o ano de 2019 O valor da Receita Consolidada e Despesa consolidada de 2019 é referente ao período de 01/01 a 15/12/2019. A base de dados está considerando a variação do IGP-DI no período.

4.6. Regulamentação de aplicativos de transporte

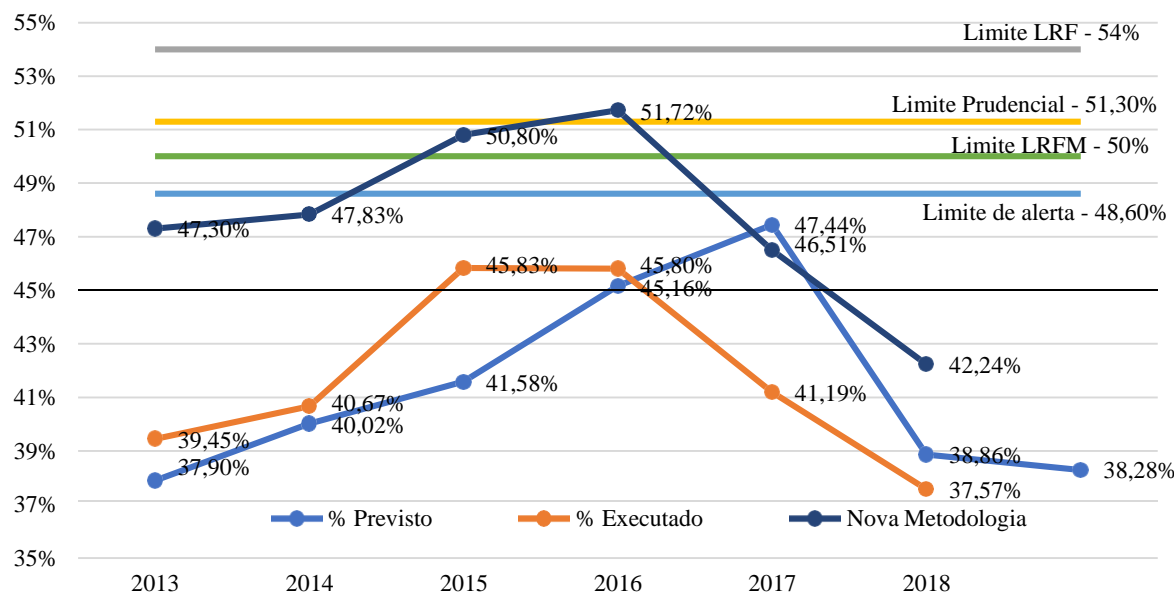
A regulamentação de aplicativos de transporte por meio da cobrança das Administradoras de Tecnologia em Transporte Compartilhado (ATTC's) entrou em vigência no município de Curitiba através do Decreto nº 1302, de 18 de julho de 2017 e Decreto nº 1229, de 08 de novembro de 2019. A Prefeitura informou que na cidade existem 12 mil motoristas de aplicativos que passaram a estar sujeitos a cobrança de impostos em função da distância percorrida, variando de R\$ 0,03 (três centavos de reais) a R\$ 0,08 (oito centavos de reais) por quilômetro percorrido. Com esta medida, a arrecadação municipal somou 32 milhões de reais entre 2017 e 2019 (CURITIBA, 2019b), o que representou 0,14% do orçamento total do período (2017-2019). Verifica-se que a medida é importante para aumentar as receitas municipais, no entanto, seu resultado é residual quando comparado ao orçamento municipal.

4.7. Alteração do Regime de Previdência dos Servidores Públicos e Congelamento dos Planos de Carreira

A principal despesa da Prefeitura de Curitiba é com a folha de pagamento e foi nesta área que o PRF atuou de forma consistente (CURITIBA, 2019a). Considerando os limites impostos pela LRF Federal, a partir de 2017 o município adotou uma série de ajustes para frear o crescimento da folha salarial, estas medidas incluíam o congelamento dos planos de carreiras (Lei 15.043/2017) e a suspensão de reajustes para o funcionalismo. A LRF Federal indica que as despesas com pessoal não devem exceder 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) municipal, sendo 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo. No caso de Curitiba, o histórico demonstra que o Legislativo não tem ultrapassado 1,5%, e por este motivo não foi

analisado de forma mais profunda. A situação da folha de pagamento do executivo é a que gera maior discussão e por este motivo estão apresentadas na Figura 05 as relações entre a despesa com pessoal (Poder Executivo) e RCL.

Figura 05. Relação dos gastos com pessoal (Executivo) e RCL



Fonte: Autoria própria com base nos balanços orçamentários disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Curitiba

Verifica-se na Figura 05 que os gastos com pessoal cresceram desde 2013 e atingiram o pico de 45,80% da RCL em 2016. A previsão para 2017 era que esta relação subisse e atingisse 47,44%, no entanto, com a implantação do PRF neste ano o valor executado com despesas de pessoal representou 41,19% e caiu a 37,57% em 2018. Os dados executados de 2019 dependem do fechamento do ano contábil, no entanto, a previsão é de 38,28%. Nota-se portanto, que havia uma curva ascendente da relação despesas com pessoal/RCL no entanto, o município nunca chegou a atingir o Limite de Alerta, que é de 48,60%. Além dos valores previstos e executados, a Figura 05 apresenta ainda a relação considerando a nova metodologia aplicada pela PMC, onde são deduzidos dos valores a receita de serviço do sistema de transporte coletivo do Fundo de Urbanização de Curitiba (FUC) conforme Lei Complementar Municipal nº 101/17 (LRFM). Por esta nova metodologia, a RCL é menor que a considerada anteriormente (período 2013-2016) e desta forma o município teria ultrapassado o limite prudencial em 2016, no entanto, a definição de Receita Corrente Líquida definida tanto pela LRFM quanto pela LRF são iguais, e a justificativa para a retirada das receitas citadas no cálculos de RCL seria maior a responsabilidade fiscal. Independente da metodologia aplicada, nota-se que os gastos com

peçoal estavam em expansão e que as medidas adotadas pelo plano foram importantes para reequilibrar e melhorar a trajetória de gastos. Também foram importantes para estes índices o aumento da receita: enquanto entre 2016 (ano imediatamente anterior ao plano) e 2018 a RCL executada cresceu 11%, os gastos com pessoal neste mesmo período foi de -9%. A redução de despesas com pessoal também está relacionada com o aumento do número de servidores que solicitam a aposentadoria e a não reposição de funcionários no mesmo ritmo de desligamentos.

Além das medidas adotadas para frear o crescimento da folha de pagamento, o PRF implantou duas medidas importante para buscar o equilíbrio do sistema previdenciário do servidor municipal: o aumento da alíquota de contribuição do regime de previdência e a criação de um regime previdenciário complementar.

Com a aprovação da Lei 15.042/2017, os servidores que já estavam no quadro da Administração, a alíquota de contribuição passou de 11% para 14%, com aumento anual de 0,5% até atingir o novo limite (14%), com esta medida o buscou-se equacionar o déficit no sistema previdenciário municipal (CURITIBA, 2019a).

Ficou aprovado, pela Lei 15.072/2017, que para os novos servidores que ingressarem a partir de setembro de 2017 fosse criada uma Fundação de Previdência Complementar, o *CuritibaPREV*. Neste regime, classificado como híbrido pelo PRF, os servidores passaram a receber a proteção do Instituto de Previdência Municipal de Curitiba (IPMC) até o teto do Regime Geral de Previdência Social e a partir deste teto, vigora o regime de previdência complementar (financiado por capitalização). “Isso significa que para cada real que você investir na sua conta previdenciária, o município investirá mais um real. É um salário indireto, destinado à sua aposentadoria”⁶. Como as mudanças no regime previdenciário são recentes, não foi possível avaliar o impacto nas finanças municipais.

5. Conclusões

Esta pesquisa teve como objetivo avaliar algumas medidas que foram implantadas pelo Plano de Recuperação Fiscal de Curitiba. Considerada a queda na arrecadação municipal, o aumento de gastos com pessoal e a crise que se abateu sobre o país a partir de 2014, de fato a adoção de algumas medidas foram importantes para reequilibrar as contas municipais evitando que algumas situações verificadas em outros municípios, como atraso no pagamento do funcionalismo, tivessem que ser adotadas. Em valores atualizados a arrecadação cresceu em nível superior ao das despesas, demonstrando que as finanças locais apresentavam certo grau

⁶ Texto retirado do site CuritibaPREV, disponível em: <http://www.curitibaprev.com.br/apresentacao/>

de equilíbrio, ressaltasse que estas verificações foram realizadas com base nos valores encontrados nos balanços disponibilizados pela Prefeitura Municipal em seu Portal de Transparência.

Das medidas analisadas verifica-se que o aumento de impostos do ISS e ITBI são importantes para melhorar a arrecadação e que a cobrança de impostos sobre aplicativos de transporte, embora com proporcionalmente ao orçamento seja pequena, contribuiu para a arrecadação municipal.

A desvinculação da taxa de lixo do IPTU apresenta-se como uma importante medida para melhorar um sistema historicamente deficitário, apesar de mesmo com esta medida o sistema continuar apresentando arrecadação menor que as despesas ele encontra-se em uma situação melhor que a verificada anteriormente ao PRF, além disso, a taxa cobrada não sofreu reajuste desde sua implantação, ou seja, existe margem para reduzir o déficit do sistema.

A implantação da LRFM com mecanismos de controle dos gastos com pessoal de forma mais rígida que a LRF Federal atende ao que diversos autores apresentaram em seus estudos e pode ser uma medida importante a ser replicada em outros municípios. Embora tenha ocorrido uma alteração na metodologia de cálculo para estabelecer o a receita corrente líquida, existia uma tendência de crescimento deste item que foi severamente reduzido a partir da implantação do PRF. Considerando que gastos com pessoal representam uma importante parcela do orçamento municipal, a adoção de medidas nesta área é fundamental para qualquer governo que busque equilíbrio nas contas. A não renovação do quadro de servidores na mesma velocidade de aposentadorias é um fator a ser analisado para a manutenção da prestação dos serviços públicos à população.

Como sugestões para futuras pesquisas, poderão ser analisados outros mecanismos do Plano implantados recentemente como o Cadastro Informativo Municipal (CADIN) e o Fundo de Recuperação e Estabilização Fiscal (FUNREC), aprovado em junho de 2019, que tem como objetivo aproveitar sobras orçamentárias para criar reservas financeiras a serem utilizadas em situações de emergências, além de verificar se as medidas já implantadas continuam trazendo resultados ao município.

Referências

ARAÚJO, A. H. DOS S.; SANTOS FILHO, J. E. DOS; GOMES, F. G. Lei de Responsabilidade Fiscal : efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Revista Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 739–759, 2015.

ATHAYDE, P. F. A.; DALMAS, L. C. Políticas De Esporte Do Distrito Federal: Uma Análise

Sobre a Legislação, Gestão E O Financiamento Entre Os Anos De 2008 a 2014. **Revista Brasileira de Ciência e Movimento**, v. 26, n. 2, p. 114–128, 2018.

BASTIDA, F.; BEYAERT, A.; BENITO, B. Electoral Cycles And Local Government Debt Management. **Local Government Studies**, v. 39, n. 1, p. 107–132, fev. 2013.

CARVALHO JUNIOR, P. H. B. Panorama do iptu: um retrato da administração tributária em 53 cidades selecionadas. **Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas**, p. 124, 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Estudos Técnicos/CNM - A Crise nos Municípios. n. Fevereiro, p. 1–64, 2018.

CRUZ, C. F. DA. **Responsabilidade na Gestão Fiscal: um estudo em grandes municípios com base nos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal no período de 2010-2013**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 10 abr. 2015.

CURITIBA. **Relatório do Plano de Recuperação de Curitiba**. Curitiba: [s.n.]. Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/plano-de-recuperacao-faz-2-anos-e-curitiba-consolida-equilibrio-fiscal/51212>>.

CURITIBA. **Arrecadação com aplicativos somou R\$ 32 milhões em dois anos**. Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/arrecadacao-com-aplicativos-somou-r-32-milhoes-em-dois-anos/52962>>. Acesso em: 16 dez. 2019b.

DE VASCONCELOS, R. D.; JÚNIOR, S. F.; NOGUEIRA JUNIOR, R. P. A dinâmica da execução orçamentária federal do Brasil sob a ótica dos ciclos políticos eleitorais, 1985-2010. **Economia Aplicada**, v. 17, n. 3, p. 325–354, 2013.

FURTADO, I. J. **A sobreorçamentação da receita nos municípios portugueses**. Coimbra, Portugal: Universidade de Coimbra, 2016.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 15^a ed. São Paulo: ATLAS, 2010.

IBGE. **Evolução do PIB Brasileiro - 2013 - 2019**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=pib#evolucao-taxa>. Acesso em: 5 dez. 2019.

JIMENEZ, B. S. Assessing the efficacy of rational budgeting approaches: fiscal recovery planning and municipal budgetary solvency. **Public Management Review**, v. 21, n. 3, p. 400–422, 4 mar. 2019.

LEITE FILHO, G. A.; FIALHO, T. M. M. Relação entre indicadores de qualidade da gestão pública e de desenvolvimento dos municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 20, n. 67, p. 277–295, 2015.

LINHARES, F.; PENNA, C.; BORGES, G. Os efeitos da lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos municípios do piauí. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1359–1373, 2013.

NETTO, A. D.; MONACO, M. F. LO. **Alternativas Para O Reequilíbrio Fiscal Municipal : O Caso De Cruzeiro (Gastos)**. São Paulo, Brasil: Fundação Getúlio Vargas, 2017.

NOGUEIRA, S. P. DA S.; BASÍLIO, E. C. G. DA C.; RIBEIRO, N. A. B. **IMPACTO DE MÚLTIPLOS FACTORES NO DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES**. II Congresso Internacional de Contabilidade Pública. **Anais...**Lisboa:

2019Disponível

em:

<<https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/19364/3/%5B39%5D.pdf>>

RIBEIRO, N.; JORGE, S. **Fatores explicativos do nível de endividamento dos municípios portugueses: uma análise de dados em painel**. XXV Jornadas HispanoLusas de Gestion Científica. **Anais...**2015Disponível em: <<https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>>. Acesso em: 11 dez. 2019

RIZZOTTI, J. R. **Orçamentos públicos municipais. Comparativo das execuções orçamentárias das cidades de Porto Alegre (RS) e Curitiba (PR) (1989-1996)**. São Paulo, Brasil: Fundação Getúlio Vargas - São Paulo, 1999.

SANTIN, J. R.; PEREIRA, A. DA S.; CAMARGO, E. J. B. DE. Administração Pública Municipal E Lei De Responsabilidade Fiscal: Gastos E Receitas Públicas. **Revista de Direito Brasileira**, v. 17, n. 7, p. 108–124, 2017.

SANTOLIN, R.; JAYME JUNIOR, F. G.; REIS, J. C. DOS. Lei de Responsabilidade Fiscal e Implicações na Despesa de Pessoal e de Investimento nos Municípios Mineiros. **Estudos Econômicos**, v. 39 (4), p. 895–923, 2009.

SANTOS, A. M. S. P.; NAZARETH, P. A. Crise Fiscal E Seus Impactos Nas Relações Interfederativas: O Caso Dos Municípios Fluminenses / Fiscal Crisis and Its Impacts on the Interfederative Relations: the Case of the Rio De Janeiro State Municipalities. **Geo UERJ**, v. 0, n. 31, p. 1–34, 2017.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais - 2019. p. 141, 2019.

SILVA, M. C. DA et al. Análises Das Despesas Sociais Do Governo Federal No Período De 1988 a 2010. **Holos**, v. 6, p. 114, 2014.

SILVESTRE, H. C. A (Nova) **Governança Pública**. Brasília: [s.n.].

SOARES, M. M.; MELO, B. G. DE. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros 1. **Revista Administração Pública**, v. 50, n. 4, p. 539–561, 2016.