

JOSIANE BENDLIN

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS EFEITOS SOBRE A GESTÃO
FISCAL: ESTUDO DE CASO EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia, ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Santa Catarina, (convênio UFSC/FACE). Área de concentração: Economia Industrial.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Meurer.

Florianópolis – SC

2002

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS EFEITOS SOBRE A GESTÃO
FISCAL: ESTUDO DE CASO EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de MESTRE EM ECONOMIA e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Economia, em dezembro de 2002.

Prof. Dr. Silvio Antonio Ferraz Cario
Coordenador do Curso

Prof. Dr. Roberto Meurer (presidente) – PPGE/UFSC

Prof. Dr. João Rogério Sanson – PPGE/UFSC

Prof. Dr. Wagner Leal Arienti – PPGE/UFSC

APROVADA EM: 19/12/2002.

Aos meus pais, Célio e Romilda, que me ensinaram a viver com exemplos de amor, coragem, trabalho e fé.

Ao mestre e amigo, Prof. Isael Pastuch (*in memoriam*), pela valiosa contribuição neste trabalho e na minha vida.

Agradeço a Deus, por toda a luz e inspiração para realizar este trabalho, pela força e esperança nos momentos de angústia;

Aos meus pais, Célio e Romilda, minhas irmãs Ana Paula e Fernanda e ao Lúcio, pela paciência nos momentos difíceis, compreensão em minhas ausências e por todo o carinho que sempre tiveram, compartilhando comigo cada etapa deste curso, eu amo vocês.

Ao Professor Jairo Vicente Clivatti, pela confiança e apoio irrestrito ao meu trabalho;

As minhas colegas e amigas Andréia e Rosidete, pela ajuda solidária em tantos momentos;

Ao Prof. Dr. Roberto Meurer, por acreditar no meu trabalho e pela valiosa contribuição orientadora;

À Ms. Fahena Porto Horbatiuk, pela colaboração na revisão ortográfica deste trabalho;

À Ms. Marlene Züge, por tantas dúvidas sanadas no decorrer do curso;

À Professora Simone Santos Junges, pelo auxílio na tradução dos textos estrangeiros;

Aos demais colegas do curso de mestrado, agradeço o incentivo e os inesquecíveis momentos que passamos juntos;

Aos colegas professores e funcionários da Fundação Municipal Faculdade da Cidade de União da Vitória e a todos aqueles que, direta ou indiretamente, colaboraram para que este momento se consolidasse, meus sinceros agradecimentos.

“Não há instituição humana que não tenha os seus perigos. Quanto maior for a instituição, maiores as chances de abusos. A democracia é uma grande instituição e por isso mesmo está sujeita a ser consideravelmente abusada. Mas o remédio não é evitar a democracia e sim reduzir ao mínimo a possibilidade de abuso.”

M. Gandhi

RESUMO

Na última década, o Brasil se caracterizou pelo fortalecimento do debate acerca da política fiscal e seus instrumentos, especialmente em virtude de seu contexto fiscal com origem nas décadas de 70 e 80, que conduziu à necessidade da definição de princípios que evitassem déficits excessivos e reiterados.

A Lei Complementar Nº101/200 – Lei de responsabilidade fiscal – veio preencher esta lacuna, por meio de um ajuste fiscal permanente, com imposição de restrições ao gasto público, do estabelecimento de regras de gestão fiscal e do incentivo à transparência e ao controle social, abrangendo o governo federal, estadual e municipal.

O presente estudo aborda a lei de responsabilidade fiscal, com ênfase nos municípios, demonstrando, com um estudo de caso no Estado do Paraná, os efeitos dessa lei sobre a gestão fiscal desses entes, a fim de identificar as variações da receita e despesa na última década, avaliando-se principalmente dois períodos distintos, antes e depois da implantação da lei de responsabilidade fiscal.

Palavras-chaves: Finanças públicas. Ajuste fiscal. Lei de responsabilidade fiscal: municípios. Municípios: Paraná.

ABSTRACT

In the last decade, Brazil was characterized by the strengthening of the debate about fiscal policy and its bonds, especially due to its fiscal context, originating in the seventies and eighties, which required the definition of principles that would avoid excessive and reiterated deficits. The Complementary Law no. 101/200 - Lei de Responsabilidade Fiscal (Fiscal Responsibility Law) - came to fill this gap, by means of a permanent fiscal adjustment, with the imposition of restrictions to public spending, of rules of fiscal management and of incentive to transparency and social control, comprising federal, state and municipal governments. The present study approaches the law of fiscal responsibility, with emphasis on cities, showing, with a case study in Paraná, the effects of this law on the fiscal management, in order to identify the variations of receipts and expenses in the last decade, evaluating mainly two different periods, before and after the implantation of the law of fiscal responsibility.

Key-words: Public finance. Fiscal adjustment. Law of fiscal responsibility: cities. Cities: Paraná.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO.....	12
1.2 OBJETIVOS.....	15
1.2.1 Objetivo geral.....	15
1.2.2 Objetivos específicos.....	15
1.3 METODOLOGIA.....	16
2 POLÍTICA FISCAL E ATIVIDADE ECONÔMICA.....	18
2.1 O GOVERNO E ATIVIDADE ECONÔMICA.....	18
2.2 POLÍTICA FISCAL: CONCEITOS GERAIS.....	19
3 O CONTEXTO FISCAL DO BRASIL NAS ÚLTIMAS DÉCADAS E NECESSIDADE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	32
4 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL.....	60
4.1 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO.....	64
4.2 AS RECEITAS E A RENÚNCIA FISCAL.....	65
4.3 AS DESPESAS E OS MECANISMOS DE COMPENSAÇÃO.....	66
4.4 AS DESPESAS COM PESSOAL.....	67
4.5 O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO.....	69
4.5.1 Operações de crédito.....	70
4.5.2 Operações de crédito por antecipação de receita.....	71
4.5.3 Concessão de garantias.....	71
4.5.4 Inscrições em restos a pagar.....	72
4.6 A TRANSPARÊNCIA, O CONTROLE SOCIAL E A FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL.....	72
4.7 AS SANÇÕES INSTITUCIONAIS E AS SANÇÕES PESSOAIS.....	73
5 ESTUDO DE CASO EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ.....	75
5.1 DADOS GERAIS DO ESTADO DO PARANÁ.....	75
5.2 ANÁLISE DA RECEITA PÚBLICA.....	77
5.3 ANÁLISE DA DESPESA PÚBLICA.....	86
5.4 ANÁLISE DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO.....	97

5.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	100
6 CONCLUSÃO.....	102
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	106

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Gráfico demonstrativo da variação percentual da inflação no Brasil (IGP-DI) - 1981/2001.....	38
Figura 2 – Gráfico demonstrativo do déficit público operacional e financiamento por meio da senhoriagem: 1981/2001 (em % do PIB).....	39
Figura 3 - Gráfico demonstrativo da dívida líquida do setor público – 1981/2001 (em % do PIB).....	39
Figura 4 – Gráfico demonstrativo da necessidade de financiamento do setor público 1981/2001 (em % do PIB).....	40
Figura 5 – Gráfico demonstrativo das necessidades de financiamento do setor público: conceito primário 1983-2001 (Fluxo dos últimos 12 meses em % do PIB).....	46
Figura 6 – Gráfico demonstrativo da evolução dos juros reais sobre as necessidades de financiamento do setor público no período de 1990-2001 (% do PIB).....	47
Figura 7 – Gráfico demonstrativo do déficit operacional dos Estados e Municípios: 1992-2001 (em % do PIB).....	49
Figura 8 – Gráfico demonstrativo da evolução da dívida líquida do Setor Público:1992-2001 (em % do PIB).....	50
Figura 9 – Gráfico demonstrativo dos municípios do Estado do Paraná por grupo de habitantes.....	76
Figura 10 – Gráfico demonstrativo da evolução das transferências correntes (em % da RO).....	81
Figura 11 – Gráfico demonstrativo da evolução da receita tributária (em % da RO).....	81
Figura 12 – Gráfico demonstrativo da evolução da receita tributária (em % do PIB).....	84
Figura 13 – Gráfico demonstrativo da evolução das operações de crédito nos municípios por grupo de habitantes (em % da RO).....	86
Figura 14 – Gráfico demonstrativo da evolução da despesa orçamentária 1992-2001 (em % do PIB).....	87
Figura 15 - Gráfico demonstrativo da evolução da despesa corrente (em % da RC).....	88
Figura 16 - Gráfico demonstrativo da evolução das despesas de pessoal (em % da RC)	94
Figura 17 - Gráfico demonstrativo da evolução das despesas de capital (em % da RC).	95
Figura 18 - Gráfico demonstrativo da evolução das despesas com o legislativo (em % da RC).....	96
Figura 19 - Evolução da receita e despesa orçamentária do agregado de municípios	

(em % do PIB).....	98
--------------------	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Necessidades de financiamento do setor público.....	40
Tabela 2 – Resultado líquido do ajuste patrimonial.....	48
Tabela 3 – Resultado primário 1991-2001.....	49
Tabela 4 – Dívida líquida do setor público.....	53
Tabela 5 - Distribuição dos municípios em análise por número de habitantes.....	77
Tabela 6 – Composição da receita orçamentária (%).....	78
Tabela 7 - Receita Orçamentária dos municípios do Estado do Paraná, por grupo de habitantes (em % do PIB).....	79
Tabela 8 - Média bienal da receita orçamentária dos municípios do Estado do Paraná por grupo de habitantes (em % do PIB).....	79
Tabela 9 - Evolução da receita tributária (em % da RO).....	82
Tabela 10 - Receita tributária média antes e depois da LRF (em % do RO).....	82
Tabela 11 - Receita tributária média antes e depois da LRF (em % do PIB).....	83
Tabela 12 – Variação anual da receita tributária (em % do PIB).....	83
Tabela 13 – Variação média anual da receita tributária (em % do PIB).....	84
Tabela 14 - Variação anual das receitas de operações de crédito (em % da RO).....	85
Tabela 15 – Variação média anual das receitas de operações de crédito (em % da RO).	85
Tabela 16 - Média de despesa corrente (em % da RC).....	89
Tabela 17 – Variação anual da despesa corrente (em % da RC).....	90
Tabela 18- Comparativo da evolução anual da despesa corrente (%).....	90
Tabela 19 – Evolução média anual da despesa corrente (em % da RC).....	91
Tabela 20 – Despesa de pessoal (em % da despesa orçamentária).....	92
Tabela 21 - Municípios por percentual da despesa de pessoal na receita corrente.....	93
Tabela 22 – Coeficiente de correlação entre as despesas de capital e as operações de crédito nos municípios do Estado do Paraná.....	94
Tabela 23 - Variação anual das despesas do legislativo.....	96
Tabela 24 - Nº de municípios que gastaram menos que 6% da Receita Corrente com o Legislativo.....	96

Tabela 25 - Municípios com resultado deficitário.....	98
Tabela 26 - Municípios com resultado deficitário (por grupo de habitantes).....	99
Tabela 27 - Número médio de municípios com déficit fiscal.....	99
Tabela 28 - Variação anual média dos municípios deficitários.....	99

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O contexto de crises econômicas, vivenciado em diversos países, especialmente, nos emergentes, causando recessão e desemprego, que contribuíram direta ou indiretamente para a geração de déficits fiscais e de inflação, motivaram o repensar teórico dos limites de atuação do Estado e da utilização dos diversos instrumentos de política econômica.

A depressão de 1930 havia consagrado a idéia de que o Estado poderia ser mais eficiente na busca do equilíbrio no mercado, tendo como alicerce a política fiscal expansionista, como promotora de crescimento econômico. Todavia, esse ideário sempre havia sido questionado, com base nas restrições da capacidade de financiamento (TAVARES, et al.,1999).

Durante a década de 70, o Brasil experimentou, com grande força, a política estatal intervencionista, cujas fontes principais de financiamento eram o capital privado e estrangeiro, legando ao país enormes passivos externos e internos, mas também um conjunto apreciável de ativos públicos, evidenciados nas grandes estatais.

No entanto, a partir da década de 80, com a crise da dívida externa, o crédito externo desapareceu, acarretando o surgimento de grandes déficits, processos inflacionários crônicos e crises de endividamento, acentuando a importância dos impactos monetários da política fiscal, em termos de potencial inflacionário e determinando, assim, um movimento de retorno à concepção não intervencionista, conforme enfatiza Tavares, et al. (1999).

Desse modo, a partir da década de 90, as autoridades governamentais começaram a perceber a urgência e a necessidade de estabelecer regras fiscais, tendo em vista o reconhecimento de que coexistiam efeitos positivos e negativos do déficit público. Além disso, experiências internacionais bem sucedidas acompanhavam essa mesma tendência, demonstrando a importância do controle do déficit e do endividamento público intertemporal.

Nesse contexto, em 1994, o Plano Real consegue estabilizar as altas taxas inflacionárias existentes no Brasil, durante toda a década de 80 e no início dos anos 1990, inaugurando uma nova fase para a política fiscal, pois torna possível visualizarem-se os problemas remanescentes da separação de contas, sem o viés inflacionário.

No entanto, apesar dos avanços, a mudança de padrão de financiamento do déficit

público, da inflação para a dívida, refletiu-se em crescimento expressivo do endividamento público. Isso porque, enquanto persistia o processo inflacionário, era possível acomodar pressões, ora por a inflação constituir fonte de financiamento importante para o setor público, por meio do imposto inflacionário, ora por funcionar como mecanismo invisível de compressão das despesas em termos reais, haja vista que, no Brasil, as receitas sempre foram mais bem indexadas que as despesas, destaca, também, Tavares, et al.(1999).

Assim, após o Plano Real, os desequilíbrios fiscais tornaram-se mais transparentes e suas causas tornaram-se mais evidentes, pois todas as decisões de gasto do setor público passaram a ter impacto real sobre os orçamentos.

Aliados a esses fatores, o novo padrão de financiamento do Estado gerou maior vulnerabilidade às crises internas e externas, jamais observada antes no país. De forma que, os problemas históricos de desequilíbrio das contas públicas do país, juntamente com a redução dos fluxos financeiros externos – devido a constantes crises internacionais – que tradicionalmente têm financiado o estado, exigiram dos governantes brasileiros, em todos os níveis, uma nova postura na administração dos recursos que a sociedade lhes confia. Fez-se necessário, então, que o Poder Público não apenas manifestasse, em campanhas eleitorais, sua intenção de bem gerir os recursos, mas que assumisse, legalmente, o compromisso de fazê-lo.

Portanto, a existência de regras que conduzissem a política fiscal fez-se pertinente, não somente para que a sociedade tivesse maior controle da aplicação dos recursos públicos, mas por uma exigência do próprio mercado interno e externo, acostumado a financiar o déficit governamental.

Nesse contexto, surge a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, pois, diferentemente de outras medidas de ajuste fiscal de curto prazo, ela representa uma mudança estrutural do regime fiscal, introduzindo novos conceitos, como a responsabilidade fiscal e a transparência na gestão e apresentando diferentes normas para a organização e o equilíbrio das contas públicas.

Conforme o manifesto do próprio Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2001), a LRF pode ser entendida como um código de conduta para os administradores públicos, que passarão a obedecer às normas e limites para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade.

A LRF vem consagrar a transparência da gestão como mecanismo de controle social, por meio da publicação de relatórios e demonstrativos da execução orçamentária, apresentando ao contribuinte a utilização dos recursos que ele coloca à disposição dos governantes (MINISTÉRIO..., 2000).

Desse modo, a LRF vem contribuir para o processo de consolidação da democracia brasileira, pois valoriza o Orçamento Público aprovado pelo poder legislativo, como peça de controle do gasto público e de definição das prioridades do governo.

Apesar de o surgimento da LRF estar fortemente vinculado ao contexto macroeconômico existente no país, ela aplica-se igualmente à União, aos Estados e aos Municípios, porque esses entes da Federação alocam recursos obtidos junto à sociedade e são fundamentais para o desenvolvimento das economias locais e regionais. Além disso, é pertinente considerar as evidências históricas, comprovando que constantes desequilíbrios fiscais dos municípios e, principalmente, dos estados são, em última instância, financiados pela União.

Entre os principais aspectos da LRF, que consta de setenta e cinco artigos, encontram-se dispositivos que, entre outras coisas: estabelecem limites para despesas com pessoal, como função da receita da receita; limitam o endividamento público, obrigando a um retorno a certos níveis de endividamento, se os limites forem temporariamente ultrapassados; definem regras rígidas para o comportamento do gasto com pessoal, no final do mandato das autoridades; vedam a possibilidade de refinanciamentos ou postergação de dívidas entre entes da federação – eliminando, em princípio, a porta para a “socialização de prejuízos”, tantas vezes impostos, no passado, ao tesouro nacional, por parte de estados inadimplentes – e prevêem sanções para os casos de não cumprimento das regras da lei.

Além dos limites de gasto com pessoal como função da receita, que já existiam desde 1999, a LRF inovou ao estender esses limites para o interior de cada uma das esferas de governo, dando assim amparo legal ao poder executivo de cada instância, para satisfazer os limites globais de gasto. Até então, isso não era possível, entre outras coisas, pela possibilidade que o legislativo e o judiciário das esferas correspondentes de governo tinham de se autoconceder aumentos, em determinadas instâncias, aumentos que, a partir da aprovação da LRF, ficam condicionados à obediência aos tetos dispostos na lei.

Desse modo, a LRF vem solidificar um ajuste fiscal permanente, procurando amenizar a grave situação fiscal encontrada no Brasil, num quadro em que as despesas são rígidas, principalmente as destinadas ao pagamento de salários do funcionalismo público e de benefícios previdenciários, e, as receitas, dependem de uma base tributária relativamente instável, sensível às variações de conjuntura. Assim, nos períodos de crescimento, a pressão sobre o emprego público pode diminuir, mas os encargos com programas previdenciários e de uma administração inchada continuam onerosos. Quando há desaceleração do crescimento econômico, a situação se agrava, com o volume da receita do governo sendo reduzido,

enquanto os encargos com pessoal se mantêm, dificultando a retomada do crescimento com base na realização de investimentos, afirma Nunes e Nunes (2001).

A relevância do estudo da LRF é portanto reconhecida, principalmente pelos efeitos que vem causando na gestão das finanças públicas de nível Federal, Estadual e Municipal, ao reivindicar que elas sejam gerenciadas sob um regime fiscal de restrição orçamentária forte e incentivando o equilíbrio intertemporal das contas públicas.

Um trabalho que enfoque a pesquisa em torno da LRF e seus efeitos, após mais de dois anos de sua aprovação, faz-se pertinente, sobretudo, por sua relevância social, a fim de comprovar sua eficácia na gestão fiscal dos entes públicos.

No presente estudo, optou-se por analisar as finanças públicas em nível municipal, a fim de contribuir para o desenvolvimento das economias locais e levar ao conhecimento das autoridades governamentais e de toda a sociedade as mudanças e os reais efeitos ocasionados pela nova legislação.

Com base nessas considerações, é definida a problemática desta pesquisa, com uma questão central que norteará o presente estudo:

- Quais os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a gestão fiscal dos municípios do Estado do Paraná?

Passados mais de dois anos da sanção da LRF, existem ainda resistências, principalmente, por tratar-se de uma austeridade fiscal quase nunca sentida pela sociedade brasileira. Entretanto, para avaliar as conseqüências desse complexo processo de mudança na gestão das entidades públicas, é fundamental conhecer-se os reais e comprovados efeitos ocasionados pela LRF, e, a partir daí posicionar-se quanto à sua eficiência, eficácia e efetividade para a sociedade brasileira.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Investigar as conseqüências decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal e os efeitos sobre a gestão fiscal municipal, por meio de estudo de caso, em municípios do Estado do Paraná.

1.2.2 Objetivos específicos

a) traçar uma quadro teórico-analítico dos principais conceitos e aspectos da

- política fiscal;
- b) descrever o contexto fiscal do Brasil nas últimas décadas, a fim de identificar a origem e a necessidade da Lei de Responsabilidade Fiscal para o país;
 - c) apresentar as principais mudanças ocasionadas pela aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, dando-se ênfase ao nível municipal;
 - d) analisar a evolução da receita e despesa de uma amostra de municípios do Estado do Paraná, ao longo da última década, dando-se ênfase à avaliação de dois períodos distintos, antes e após a implantação da Lei Complementar N°101/2000.

1.3 METODOLOGIA

Este estudo classifica-se como uma pesquisa aplicada. Nesse tipo de pesquisa, “o investigador é movido pela necessidade de contribuir para fins práticos mais ou menos imediatos, buscando soluções para problemas concretos”, recomenda Cervo e Bervian (1996, p.47).

Mais especificamente, pode-se dividir o estudo em duas etapas. A primeira de cunho teórico-bibliográfico, pois objetiva conhecer as diversas contribuições científicas sobre o objeto desta pesquisa. “Tem como objetivo recolher, selecionar, analisar e interpretar as contribuições teóricas já existentes sobre determinado assunto” (MARTINS, 1994, p. 28).

Essa etapa da pesquisa consiste na fundamentação teórica que contextualiza a Lei de Responsabilidade Fiscal, à luz das diversas contribuições científicas da Teoria de Finanças Públicas e da Economia do Setor Público, apoiada nos estudos disponibilizados pelo Ministério da Fazenda, pelo Banco Central do Brasil, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes), entre outros.

No tocante à discussão em torno da Lei de Responsabilidade Fiscal, procurar-se-á comentar os artigos mais importantes do texto legal, dando-se maior ênfase para o nível municipal, com apoio nos estudos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) e nos trabalhos disponíveis no Banco Federativo¹.

Já a segunda etapa do estudo realizar-se-á por meio de pesquisa descritiva, em que se

¹ Banco de estudos mantido pelo BNDES, contendo Relatórios, pesquisas e artigos de especialistas nacionais e estrangeiros, relacionados aos temas: Privatização, Tributação, Administração Financeira, Orçamento, Déficit, Endividamento etc.

observam, registram, analisam e correlacionam fatos ou fenômenos (variáveis), sem manipulá-los, (CERVO E BERVIAN, 1996), e a forma pela qual se desenvolverá a pesquisa descritiva, será um estudo de uma amostra de 285 (duzentos e oitenta e cinco) municípios do Estado do Paraná, selecionada dentre os municípios que prestaram informações acerca de suas contas públicas à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

Desse modo, a fonte de dados utilizada no presente estudo de caso consta do endereço eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (2002), que dispõe informações sobre a receita e despesa dos municípios do Brasil, em moeda corrente da época em que foram prestadas, em um banco de dados denominado Finbra (Finanças do Brasil).

Procurar-se-á abordar, no estudo de caso, os aspectos da receita e despesa pública relevantes para fins de análise da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos municípios, evidenciando-se, pelo lado da receita, os seguintes grupos principais: (a) Receita orçamentária; (b) Receita tributária; (c) Transferências correntes; (d) Operações de crédito. Já pelo lado da despesa, evidenciar-se-á: (a) Despesa orçamentária; (b) Despesa corrente; (c) Despesa de pessoal; (d) Despesa de capital; e (e) Despesa legislativa.

Analisar-se-ão, ainda, os efeitos da LRF sobre o resultado orçamentário dos municípios, a fim de testar se ela conseguiu, já no curto prazo, produzir efeitos sobre essa variável.

2 POLÍTICA FISCAL E ATIVIDADE ECONÔMICA

2.1 O GOVERNO E A ATIVIDADE ECONÔMICA

A estrutura da análise macroeconômica, envolvendo a definição e o encadeamento dos componentes estratégicos do comportamento econômico de um país, assim como a revelação das suas deficiências e especificação dos seus meios de controle, tem suas bases fincadas na Teoria Geral de Keynes.

A partir da obra de Keynes, define-se a condição de equilíbrio do mercado do produto com a inserção do setor público, como agente econômico que interage junto aos demais setores da economia (privado e externo).

Em Meurer e Samohyl (2001) relata-se essa relação de dependência entre os setores da economia (privado, governo e externo), mencionando que:

[...] uma diferença entre gastos e recursos em algum dos setores da economia (privado, governo e exterior) tem de ser compensado em outro. Em outras palavras, o que algum dos setores gastar em excesso tem de ter como contrapartida um gasto menor nos demais (MEURER & SAMOHYL, 2001, p. 14).

Isso significa, para o caso de realização de um déficit governamental, que o excesso de dispêndio público sobre suas receitas será compensado por uma ou mais das seguintes reações, que promovem a transferência de recursos para o governo (LEITE, 1994):

- a) redução do investimento interno;
- b) aumento da poupança interna;
- c) déficit no balanço de pagamentos, que implica o ingresso líquido de recursos externos.

O mecanismo econômico que promove essas reações é o da interação entre os mercados do produto e da moeda, via taxa de juros. Por essa razão, o Governo interfere na economia por meio de políticas econômicas que visam à estabilização dessas relações (setor privado, setor externo e governamental). No presente estudo, dar-se-á ênfase à Política Fiscal, fazendo-se uma breve exposição teórica sobre o tema, haja vista que o objeto do presente estudo que corresponde à lei que disciplina a gestão fiscal do nosso país, com influência nas

escolhas de gastos e arrecadação dos administradores públicos dos três níveis de governo.

2.2 POLÍTICA FISCAL: CONCEITOS GERAIS

De acordo com Riani (2002), entende-se por política fiscal as escolhas do governo, no tocante às suas receitas e despesas, ou, ainda, às modificações dos gastos públicos e da tributação, com fins de promover o controle da atividade econômica, podendo concorrer para a estabilização ou desestabilização da economia de um país.

A política fiscal adotada pelo governo pode ser determinante para o reajustamento dos níveis de produção de um país, por meio de seus instrumentos que correspondem à tributação (T) e ao dispêndio público (G), tomados isoladamente, ou pelo saldo da execução orçamentária do Setor Público (T - G), que se apresenta na forma de déficit, quando as despesas excedem à receita ($G > T$), ou de superávit, no caso da receita exceder os gastos do governo ($G < T$) (LEITE, 1994).

De acordo com o saldo orçamentário, as políticas fiscais podem configurar-se como contracionistas ou expansionistas. As primeiras destinam-se a reduzir o déficit orçamentário e são executadas por meio de aumentos na carga tributária ou diminuição dos gastos do governo. Já as políticas fiscais expansionistas tendem a elevar o déficit orçamentário, devido ao aumento nos gastos do governo ou diminuição da carga tributária. Por sua complexidade, as políticas fiscais expansionistas e contracionistas provocam modificações, não somente nos gastos e arrecadações governamentais, mas nos principais agregados econômicos.

A análise das funções econômicas da tributação e do dispêndio público só pode ser feita à luz das funções do próprio governo, pois se, de um lado, a tributação fornece os recursos para a realização da maior parte das atividades governamentais, o dispêndio, do outro lado, é o principal instrumento de execução das políticas do setor público (LEITE, 1994).

Por meio da política fiscal, o governo pode desempenhar três funções básicas, apresentadas tradicionalmente por Musgrave (1973), as quais serão discutidas a seguir: alocativa, distributiva e estabilizadora.

Na função alocativa, a atividade estatal, de nível nacional ou local, atua na alocação de recursos, em casos em que não houver a necessária eficiência por parte da iniciativa privada, ou, ainda, em casos em que os bens públicos não podem ser fornecidos de forma compatível com as necessidades da sociedade, por meio do sistema de mercado (GIAMBIAGI & ALÉM, 2000). Musgrave (1973) exemplifica duas situações em que se revela a pertinência da função alocativa: 1) Os investimentos na infra-estrutura, que são estratégicos para o

desenvolvimento local, regional e nacional e compreendem investimentos de grande vulto e retorno a longo prazo, desestimulando, muitas vezes, o setor privado; 2) A existência de bens públicos e bens mistos. Os bens públicos, assim definidos por Paul Samuelson (apud REZENDE, 2001), distinguem-se dos demais pelo fato de que seus benefícios geralmente não se limitam a um consumidor e nem podem ser recusados pelos consumidores, não existindo rivalidade no consumo ou a exclusão em caso de não pagamento. Exemplos de bens públicos são a justiça e a segurança. Por sua vez, os bens mistos são aqueles que podem ser financiados tanto por empresas privadas como por entidades estatais, mas, por sua relevância social, o Estado assume a provisão desses bens, como é o caso da educação, por exemplo. Musgrave denominou esses bens de “bens meritórios”, tendo em vista que seria exatamente o caráter de mérito associado a sua produção que justificaria a intervenção do governo, com o objetivo de produzir em quantidades superiores às aquelas que seriam normalmente produzidas pelo setor privado (REZENDE, 2001).

Verifica-se em Giambiagi & Além (2000) que, por meio da função distributiva, o governo realiza ajustes, no sentido de promover uma distribuição de renda considerada justa pela sociedade. Para isso, utiliza-se de alguns instrumentos principais, que são as transferências, os impostos e os subsídios. Esses três instrumentos estão estreitamente relacionados, havendo várias formas de promover uma redistribuição de renda. Em primeiro lugar, por meio das transferências, o governo pode tributar em maior medida os indivíduos pertencentes às camadas de renda mais altas e subsidiando os indivíduos de baixa renda. Em segundo lugar, os recursos captados por meio da tributação dos indivíduos de renda mais alta podem ser utilizados para o financiamento de programas voltados para a parcela da população de baixa renda, como o de construção de moradias populares. Finalmente, o governo pode impor alíquotas de impostos mais altas aos bens considerados de “luxo” ou “supérfluos”, consumidos pelos indivíduos de renda mais alta e cobrar alíquotas mais baixas, dos bens que compõem a cesta básica, subsidiando, dessa forma, a produção de bens de primeira necessidade, com alta participação no consumo da população de baixa renda.

Já a função estabilizadora, considerada a mais moderna das três funções da política fiscal, adquiriu especial importância como instrumento de combate aos efeitos da depressão dos anos trinta e, a partir daí, sempre esteve presente, combatendo as pressões inflacionárias e o desemprego, fenômenos recorrentes nas economias capitalistas do pós-guerra (GIACOMONI, 1998). Assim, a relevância da função estabilizadora denota-se do fato de que o sistema de mercado não é, por si só, capaz de assegurar altos níveis de emprego, estabilidade dos preços e altas taxas de crescimento econômico, fazendo-se necessária a

intervenção do governo, no sentido de proteger a economia, por meio de políticas fiscais e monetárias.

Segundo Giacomoni (1998), a função estabilizadora atua na manutenção de elevado nível de emprego, estabilidade nos níveis de preços, equilíbrio no balanço de pagamentos e razoável taxa de crescimento econômico.

Em qualquer economia, os níveis de emprego e de preços resultam dos níveis de demanda agregada, isto é, da disposição de gastar dos consumidores, das famílias, dos capitalistas, enfim qualquer tipo de comprador. Se a demanda for superior à capacidade nominal (potencial) de produção, os preços tenderão a subir; se for inferior, haverá desemprego. O mecanismo básico da política de estabilização é, portanto, a ação estatal sobre a demanda agregada, aumentando-a e reduzindo-a conforme as necessidades.

O quadro pode sofrer complicações adicionais, pois as economias nacionais são abertas ao exterior através dos fluxos de comércio e de capitais. Como as taxas de câmbio são fixadas, cada país trata de usá-las de forma que proteja seus interesses, transferindo dificuldades para os parceiros mais frágeis. Além disso, a situação desses é agravada pela dependência ao capital externo, em grande parte integrado no circuito especulativo (GIACOMONI, 1998, p. 37).

Além da política fiscal, o governo pode utilizar da política monetária, para garantir a estabilidade econômica. Política monetária consiste no controle da oferta monetária, com que, em casos de recessão ou desaceleração do crescimento econômico, o governo pode promover uma redução nas taxas de juros, estimulando o aumento dos investimentos e, conseqüentemente, o crescimento da demanda agregada e da renda nacional. Alternativamente, em uma situação de excesso de demanda com impactos inflacionários, o governo pode aumentar as taxas de juros, com o fim de reduzir a demanda agregada da economia. Para se atingir as prioridades da política econômica, o mais comum, na prática, é uma ação combinada das políticas fiscal e monetária, por parte do governo.

Considerando-se a esfera municipal, pode-se dizer que problemas como nível de renda e estabilidade de preços assumem dimensão diferente da esfera nacional, sendo apenas parcialmente influenciadas pelas ações governamentais locais. Não podem, porém, ser considerados como exógenos, pois tal consideração tornaria todos os processos e ações locais inócuos, no que se refere à possibilidade de alterar a realidade por parte da gestão administrativa local (MATIAS & CAMPELLO, 2000).

Assim, apesar de não possuir controle sobre a moeda ou sobre as taxas de juros, o governo local pode implementar políticas de crédito específicas. Em vez de focalizar o problema do crescimento da economia nacional, pode incentivar o desenvolvimento da economia local e regional, de várias formas e por meio de vários mecanismos.

A política monetária é de pouca gestão no nível municipal, no entanto, quanto à política fiscal, o governo local não participa apenas como agente maximizador ou

minimizador dos efeitos das ações governamentais centrais, mas como agente responsável pela determinação destas políticas (MATIAS & CAMPELLO, 2000).

Deve-se, então, analisar o modo pelo qual a política fiscal utilizada no município pode relacionar-se com as demais políticas nacionais, tendo como objetivo a implantação de um projeto integrado de ação por parte do governo local.

No entanto, o problema que se coloca para os governos locais é a determinação das políticas orçamentárias, ou seja, a determinação de como os recursos serão alocados, quais os instrumentos de distribuição de renda e que processos de estabilização econômica serão utilizados a fim de minimizar ou maximizar os efeitos das políticas nacionais.

A política fiscal, representada pelo comportamento e características das receitas e do dispêndio do governo federal em determinado período, é implementada por meio do processo orçamentário. É no Orçamento Geral da União que é evidenciada a política fiscal adotada no país, em determinado período. Assim também, em nível local, é por meio do Orçamento Municipal que se evidenciam as escolhas de gasto e arrecadação dos municípios. Dessa forma, para este estudo, não nos basta entender de política fiscal em nível federal, mas, principalmente, compete-nos compreender o processo orçamentário como um todo, aplicado também pelos governos estaduais e municipais, em virtude de o presente estudo culminar com um estudo de caso, em nível municipal. Assim, apesar de não ser de competência dos governos municipais o manejo da política fiscal, eles possuem recursos alocados por meio do orçamento público e contribuem sobremaneira para o desenvolvimento das economias locais.

Sendo assim, o processo orçamentário dos três níveis de governo é identificado pelo conjunto de três instrumentos, evidenciados em Slomski (2001), quais sejam:

- a) Plano Plurianual (PPL) – é uma lei que abrangerá os respectivos poderes na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios; será elaborada no primeiro ano do mandato do Executivo e terá vigência de quatro anos. A Lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, estadual e municipal, para as despesas de capital¹ e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada, ou seja, que abrangem mais de um exercício financeiro²;

¹ Segundo Slomski (2001) classificam-se como despesas de capital aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, que contribui para a produção ou geração de novos bens ou serviços e integram o patrimônio público.

² Período durante o qual o orçamento é executado, no Brasil coincide com o ano civil.

- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estadual e municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
- c) Lei Orçamentária Anual (LOA) – estima a receita, aloca recursos e fixa as despesas em consonância com o Plano Plurianual e com a LDO. Compreende o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, dos Estados e dos Municípios, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, os Estados e os Municípios, direta ou indiretamente, detenham a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Desse modo, verifica-se que a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo.

Assim como nos Estados e Municípios, o Orçamento Geral da União contém, de um lado, a estimativa das diversas receitas da União, oriunda de impostos, taxas e contribuições e das rendas produzidas pelo patrimônio governamental. Do outro lado, estabelece os gastos a serem realizados pelo governo. Os recursos são alocados em termos de cada projeto e cada programa a ser desenvolvido pelas diferentes unidades orçamentárias de cada órgão da administração direta e indireta, sendo detalhadas em um grosso volume publicado pelo Departamento de Orçamento da Secretaria Nacional do Planejamento.

De acordo com Leite (1994) o gasto ou a despesa pública podem, em última instância, ser conceituados como uma escolha política dos governos, no que se refere aos diversos serviços que eles prestam à sociedade. Assim como o papel desempenhado pelo Estado nas nações modifica-se ao longo dos anos, a alocação dos recursos públicos também se modifica, influenciada pelas *escolhas políticas*. Os gastos ou despesas públicas representam o custo da quantidade e da qualidade dos serviços e bens oferecidos pelo governo e são evidenciados pelo setor público por meio do Orçamento.

No tocante ao financiamento dos gastos públicos, o governo poderá utilizar quatro fontes básicas de financiamento: emissão de moeda, lançamento de títulos públicos, empréstimos bancários (interno e externo) e a tributação. Cada uma dessas alternativas, se utilizadas, financiará os gastos do governo, mas provocará efeitos diferentes sobre as atividades econômicas do país.

A receita levantada por meio da emissão de moeda é chamada senhoriagem. O termo deriva de *seigneur*, do francês, para senhor feudal. Na Idade Média, o senhor tinha o direito exclusivo de cunhar moeda em seu feudo. Atualmente, esse direito cabe ao governo e constitui uma fonte de receita pública (MANKIWI, 1999).

Quando o governo emite moeda para financiar suas despesas, aumenta a oferta de moeda. Pelas razões apresentadas, o aumento da oferta de moeda provoca inflação. Portanto, a emissão de moeda para aumentar a receita do governo equivale ao lançamento de um imposto inflacionário.

O total arrecadado com a emissão de moeda varia substancialmente de país para país. Em países que experimentaram a hiperinflação, freqüentemente, a senhoriagem é a principal fonte de receita do governo, pois, na verdade, a necessidade de emitir para financiar as despesas públicas é uma das principais causas da hiperinflação. Uma vantagem desse mecanismo de financiamento é o fato de não gerar déficits futuros e não ter que elevar as taxas de juros. No entanto, diferentemente dos demais tipos de financiamento, a emissão de moeda é exclusiva para o governo federal, já que estados e municípios não têm poderes para tal financiamento.

Por sua vez, o governo pode também vender títulos públicos no mercado interno e externo para financiar seus gastos. Assim, o governo troca títulos (ativo financeiro não monetário) por moeda que já está em circulação, o que, a princípio, não traria qualquer pressão inflacionária. No entanto, esse tipo de financiamento provoca uma elevação da dívida pública (o que pressionará o déficit no futuro). Ademais, o governo, para colocar esses títulos, precisa oferecer juros mais atraentes, o que representa uma elevação adicional no endividamento. Esse tipo de financiamento também não é usual para os governos municipais, por uma série de fatores evidenciados em Matias & Campello (2000): o mercado de capitais ainda é incipiente, não há planejamento de médio e longo prazos, não existem mecanismos de controle orçamentário transparentes, falta conhecimento financeiro aos técnicos da fazenda municipal, entre outros.

Outro mecanismo de financiamento é a obtenção de empréstimos junto a instituições financeiras externas e internas, para realizar investimentos ou aumentar a liquidez da

economia. Dependendo da conjuntura econômica de cada governo, esse pode ser um mecanismo vantajoso.

Porém, tanto para conceder empréstimos como para financiar os gastos por meio da colocação de títulos, é preciso que o setor privado tenha confiança que o governo honrará os compromissos, por ocasião do vencimento. No entanto, se o governo encontra-se em uma situação de déficit elevado, o montante de títulos colocados no mercado, necessariamente, será grande e as taxas de juros elevadas para atrair os recursos do setor privado, implicando um necessário crescimento da dívida.

Se a dívida pública (como porcentagem do PIB) crescer por um período mais longo, a sociedade pode não estar disposta a continuar comprando títulos do governo, ou porque não dispõe mais de recursos ou porque acredita que o governo não terá condições de honrar os crescentes compromissos financeiros advindos do serviço da dívida.

A situação chegando a esse ponto, explica Lanzana (2001), o governo tem duas alternativas: a primeira é recorrer à emissão de moeda, levando a um processo inflacionário e “impondo” uma queda real do valor dos títulos do governo e, portanto, na dívida interna, também em termos reais. Dependendo da magnitude da emissão e da reação dos proprietários de títulos (que podem tentar vendê-los rapidamente), o país pode ser conduzido à hiperinflação. A outra alternativa é o governo decretar um alongamento compulsório da dívida, o que pode fazer com que os proprietários do capital financeiro procurem se refugiar em ativos atrelados ao dólar (o próprio dólar ou títulos externos) pressionando o mercado de câmbio.

Dessa forma, pode-se afirmar que, sob a ótica das externalidades que causam a economia do país, o melhor mecanismo de financiamento para o setor público é a tributação. Isso porque o mecanismo da tributação, associado às políticas orçamentárias, intervém diretamente na alocação dos recursos, na distribuição dos recursos na sociedade e ainda pode reduzir as desigualdades na riqueza, na renda e no consumo.

A tributação é um instrumento pelo qual o Governo obtém recursos para satisfazer as necessidades da população. O sistema de tributação variará de acordo com as particularidades e também com determinadas situações políticas, econômicas e sociais de cada país. Mesmo que os sistemas de tributação sejam diferentes, eles se constituirão, assim mesmo, no principal mecanismo de obtenção dos recursos públicos no sistema capitalista (REZENDE, 2001).

O sistema tributário corresponde ao principal instrumento de política fiscal do governo e, em determinadas circunstâncias, pode desenvolver papéis diferentes, dependendo dos objetivos a serem alcançados.

Assim, a tributação nacional é representada pelas receitas totais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que compreendem a receita tributária e a patrimonial, sendo essa última oriunda da renda propiciada pelos bens do governo.

Conforme já mencionado, quando o resultado da execução orçamentária configura-se como déficit público, exige-se a mobilização de poupança interna e externa para financiá-lo. Essas poupanças poderiam ser direcionadas para outros fins, como aumento dos investimentos privados. Além disso, há uma pressão sobre a taxa de juros, quando o setor público disputa recursos limitados com o setor privado. Esse impacto é tão mais elevado quanto maior for a restrição de liquidez. Países com mercados de capitais pouco desenvolvidos e elevados *spreads* bancários tornam a disputa por recursos mais acirrada. Por essa razão, o combate ao déficit público tem-se tornado prioridade para muitos governos, pelas conseqüências marcantes que causam à economia dos países, especialmente dos países em desenvolvimento, sendo de grande importância a adoção de regras fiscais que visem combater o déficit em todos os níveis de governo.

Como exemplo desta preocupação, Giambiagi (2001) apresenta os Estados Unidos, que já na década de 80 aprovou a Lei Gramm-Rudman-Hollings – mais conhecida simplesmente como “Lei Gramm-Rudman” – definindo medidas para controle do déficit público do país. Também os países europeus, no intuito de estabelecer uma moeda única, definiram, no início da década de 90, por meio do Tratado de Maastricht, um teto de déficit de 3% do PIB como critério de elegibilidade para os países terem acesso à futura moeda.

Assim, é pertinente destacar que ao longo dos anos 90 evidenciou-se o tema das chamadas regras fiscais na literatura internacional sobre finanças públicas.

Em Nunes & Nunes (2001) encontra-se um conceito relevante, tratando-se das regras fiscais: as instituições orçamentárias. As instituições orçamentárias compreendem o conjunto de regras, procedimentos e práticas de acordo com as quais os orçamentos são elaborados, aprovados e implementados. Mencionam ainda que,

Teoricamente, se as decisões em matéria fiscal fossem tomadas por um agente planejador social exógeno, seriam observados comportamentos fiscais ótimos. Esse agente seria capaz de identificar o nível de gasto em termos de consistência macroeconômica com outras políticas, visando atingir objetivos predeterminados de modo coerente. Seria também capaz de fazer escolhas no sentido de garantir a melhor distribuição possível do gasto. Nesse contexto, a discricionariedade do planejador social seria preferível à adoção de regras. As regras, por imporem restrições ao planejador social, seriam necessariamente subótimas.

Contudo, na prática, o planejador social dos manuais de economia não existe. Há, na verdade, um conjunto de atores que participam do processo decisório com suas próprias preferências e motivações. Isto gera uma série de problemas potenciais que as instituições orçamentárias podem contribuir para solucionar. Também a grande variedade de experiências fiscais entre países (ou estados) relativamente

homogêneos e a dificuldade de explicar tais diferenças com variáveis puramente econômicas levou vários autores a considerar a influência de fatores políticos e institucionais (NUNES & NUNES, 2001, p. 642).

Observa-se portanto, que as instituições orçamentárias demonstram como a política orçamentária é executada, seja por meio da imposição de restrições no processo orçamentário, seja distribuindo o poder e as responsabilidades entre os diferentes agentes, afetando os resultados fiscais em uma ou outra direção. Assim a relevância das instituições orçamentárias nos anos 90 revela-se sobretudo na América Latina, onde processos inflacionários crônicos e crises de endividamento acentuaram a importância de impor controles mais rígidos sobre a política fiscal.

Percebe-se, de modo geral, que todos os países necessitam de disciplina fiscal e determinadas regras fiscais, visto que todos possuem uma restrição orçamentária, independente de seu grau de desenvolvimento. Necessitam de uma restrição ou um conjunto de “[...] *restricciones permanentes sobre el déficit fiscal, sobre el stock de deuda pública, o sobre algún outro indicador global de conducta fiscal*” (KOPITS, JIMÉNEZ & MANOEL, 2000, p. 4). Tais restrições devem ser obedecidas, sob pena de se incorrer em algum tipo de penalidade, no mínimo de caráter moral, pois, ainda segundo Kopits, Jiménez & Manoel (2000, p. 6) “[...] *las sanciones por no cumplimiento de estas reglas generalmente consisten en pérdida de prestigio político por parte de los gobernantes y su partido político y, más concretamente, por un aumento en el costo de interés del gobierno en el mercado financiero*”.

A utilização de leis como instrumento de imposição de regras fiscais é destacado por Giambiagi (2001) em dois conjuntos de artigos da literatura: por um lado encontram-se os trabalhos que defendem regras de orçamento equilibrado ou de tetos de déficit; e, por outro, trabalhos como os de Alesina e Perotti (1996) (apud GIAMBIAGI, 2001) e Hausmann (1996) (apud GIAMBIAGI, 2001), que destacam o papel dos procedimentos, do rigor e da transparência dos processos orçamentários, em detrimento daquelas regras.

A ressalva desses trabalhos acerca da eficácia do estabelecimento de limites formais ao gasto ou ao déficit público está ligada, fundamentalmente, a dois aspectos: por um lado, à idéia de que, nas palavras de Hausmann (1996) (apud GIAMBIAGI, 2001, p. 4) “[...] *complicated rules are difficult to implement, present monitoring problems and are rarely observed*”; e, por outro, ao fato de que tais limites retirariam espaço aos governos para fazer políticas contracíclicas, “engessando” o resultado fiscal.

Argumentando-se estas ressalvas percebe-se que, em primeiro lugar, é necessário que se façam leis que não sejam complicadas, nem no sentido de seu entendimento nem de sua

execução, visto que, mais do que tudo, as leis devem ser exequíveis. Giambiagi (2001) menciona três critérios a que uma regra fiscal deve atender para que possa ser bem sucedida: deve ser simples, difícil de mudar e viável.

A simplicidade é fundamental para que uma proposta se converta em uma idéia-força que mobilize os governos. Por isso é desejável contar com metas que sejam números redondos, baseados em conceitos de uso largamente difundido e que não mudem com o tempo. Esse é um dos motivos, que explica por que o teto de déficit de 3% do PIB estabelecido em Maastricht foi seguido à risca no caso dos países que pretendiam entrar na zona do euro (GIAMBIAGI, 2001).

Quanto ao critério de ser difícil de mudar, Giambiagi (2001) cita o precedente da Argentina, que, depois de aprovar uma lei *à la* Gramm-Rudman em 1999, mudou os parâmetros fiscais com os quais tinha-se comprometido – estabelecendo a meta de equilíbrio fiscal para 2003 – já no primeiro ano, face às dificuldades de cumprir a legislação, aumentou os limites de déficit e adiou a meta de equilíbrio para 2005. Isso motivou o óbvio comentário de um analista de que *“the limited credibility of the Fiscal Responsibility Law has been mortally wounded: barely one year after its sanction, it will be modified to accommodate the government’s needs. Why should it be believed to any power to enforce a balanced budget by 2005?”* (THOMSEN, 2000 apud GIAMBIAGI, 2001, p. 2).

Ao contrário, como um exemplo bem sucedido, pode-se citar novamente o Tratado de Maastricht, o qual, se tivesse sido simplesmente assinado pelos ministros de cada país, os parâmetros teriam sido mudados quando surgiram as primeiras dificuldades, para respeitar a citada meta de 3% do PIB. Se isso não ocorreu, e se os países se empenharam em cumprir o que fora acordado, foi porque, entre outras coisas, era muito difícil mudar o que fora acertado por mais de 10 países e posteriormente ratificado mediante plebiscitos nacionais ou pelos respectivos parlamentos de cada país (GIAMBIAGI, 2001).

Quanto ao terceiro critério, referente à viabilidade, não adianta estabelecer regras, se elas não podem ser cumpridas. Quando um país tem problemas fiscais, uma regra deve ajudar a enquadrar o seu setor público, mas dentro de parâmetros realistas. Giambiagi (2001) menciona o exemplo da Alemanha, que tem uma dívida pública da ordem de grandeza de 60% do PIB, não faria sentido que aprovasse uma lei fixando um teto de 30% do PIB a ser atingido em apenas cinco anos, pois isso a obrigaria a um ajuste tão extremo quanto desnecessário.

Argumentando ainda a ressalva a respeito da eficácia da imposição de limites legais ou institucionais ao gasto e ao déficit público, no tocante ao fato de ser o governo

“engessado” para realizar gastos públicos pode-se dizer que, pelo menos nos casos de países emergentes como o Brasil, com problemas fiscais de certa gravidade, a alternativa de realizar políticas anticíclicas, tipicamente keynesianas, em uma situação adversa, simplesmente não existe. Nem o Brasil, nem a Argentina, por exemplo, podem se dar o luxo de, como forma de sair dos seus respectivos processos de estagnação, adotar políticas fiscais expansionistas, já que não encontrariam disponibilidade de recursos no mercado para financiar o desequilíbrio disso resultante, a taxas que fossem consistentes com uma trajetória bem comportada da relação dívida/PIB (GIAMBIAGI, 2001).

A esse respeito, Tavares et al. (1999) também argumentam que o déficit não seria problema, desde que fosse financiável, isto é, desde que existissem fontes de financiamento, em termos de disponibilidades e custos, que não implicassem uma perspectiva futura de incapacidade de financiamento. Além disso, os objetivos macroeconômicos implicam restrições nessas fontes de financiamento, até porque afetam o montante de moeda que o setor privado está disposto a absorver a dadas taxas de juros.

Desta forma, como preferências individuais, expressas em um orçamento não sujeitos a limites, podem se revelar perigosas para a sociedade, faz-se necessária a criação de leis que restrinjam a possibilidade de o gasto público ultrapassar largamente a disponibilidade de recursos – tributos – para financiar tais despesas.

Esse papel de *auto-control* que as regras fiscais desempenham para os atores políticos é explicado com as seguintes palavras de Poterba (1996):

If society exhibits dynamically inconsistent preferences with respect to fiscal policy, always preferring a larger budget deficit in the current period than it would have agreed to in previous periods, then budget rules may provide a mechanism for constraining the discretion of future budget deliberations (POTERBA, 1996 apud GIAMBIAGI, 2001, p. 9-10).

Nas Federações, enfatizam Tavares et al. (1999), o debate regras *versus* discricionariedade adquire elementos novos. Se reestabelecer a consistência é fundamental, o caminho para fazê-lo deve respeitar as particularidades de cada país. Contudo, estabelecer regras sem ferir o princípio da autonomia federativa pode ser difícil. No que se refere ao endividamento subnacional, por exemplo, a análise das experiências internacionais apresenta diversidade substancial nos enfoques.

Mora (2002) relata que, em textos elaborados por organismos internacionais como o Bird e o FMI, são apresentadas sugestões neste sentido. Dillinger (1995, apud Mora 2002), técnico do Banco Mundial, menciona que a melhor forma de controlar o endividamento seria por meio das forças de mercado com o governo federal, sinalizando que não mais interviria no

caso de novas crises. Propõe, então:

[...] que se deixe falir um estado de menor importância. A opção deveria considerar o impacto estabilizador caso a “escolha” sobrecaísse sobre um estado com maior peso político. Pode-se dizer que a sugestão fere as prerrogativas federativas. Além disso, a opção por um estado mais pobre, quando os estados mais endividados são exatamente os de maior poder aquisitivo, mostraria que o governo central jamais deixaria de amparar um estado mais rico, até pelas implicações sistêmicas. Assim, o mercado, seguindo esse raciocínio, não mais emprestaria aos estados menores. Como estes últimos já não tem praticamente nenhum acesso ao crédito privado (à exceção das operações ARO), a medida seria inócua, não solucionando o problema (MORA, 2002, p. 66).

Mora (2002) apresenta ainda os quatro modelos de controle de endividamento descritos por Ter-Minassian (1996), para os países descentralizados. A opção por um dos quatro modelos deve considerar aspectos socioeconômicos e de ordem político-institucional do país em questão. No entanto, existem muitas variações e vários países optam por controles que não se restringem a um desses modelos.

O primeiro modelo, baseado na disciplina de mercado, supõe a presença de mercados livres e abertos, a disponibilidade de informações sobre a situação fiscal-financeira dos governos subnacionais e a impossibilidade de qualquer operação de salvamento, em caso de inadimplemento. O enfoque cooperativo, por sua vez, prevê a negociação permanente entre as diferentes esferas de poder, com a discussão de metas fiscais entre governos federal e subnacionais, em acordo com os objetivos macroeconômicos. O controle do endividamento subnacional pode ser também por meio de regras definidas pela legislação pertinente ou por controles diretos do governo central (comum em países unitários, esse formato confere ao governo central a prerrogativa de controlar o endividamento das unidades subnacionais) (MORA, 2002).

No Brasil, o controle do endividamento, desde 1964, quando os governos subnacionais praticamente iniciaram a contratação de crédito, sempre foi realizado por meio de regras. Isto se explica pelo modelo de federalismo existente no país, caracterizado pela enorme dependência financeira dos governos subnacionais junto ao governo central. Desse modo, a base para a elaboração e adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil relaciona-se, por um lado, com trabalhos que mostram a influência das instituições – incluindo a legislação - sobre o resultado fiscal dos países, e por outro, por meio de exemplos práticos de outros países que adotaram regras fiscais, ainda que com realidades bem distintas.

Observa-se, assim, que por meio da política fiscal o governo cumpre com suas atribuições junto à sociedade, e, ainda que os governos subnacionais não sejam os responsáveis pelo manejo da política fiscal do país, eles alocam recursos em seus orçamentos

e são fundamentais para o desenvolvimento das economias locais, além de influenciarem o equilíbrio financeiro de toda a Federação.

Dependendo da política fiscal adotada, o governo pode ter como resultado déficits crônicos, gerando dívidas crescentes. Neste caso, faz-se necessária a adoção de regras fiscais. No Brasil, muitas destas regras fiscais estão materializadas na LRF, objeto principal do presente estudo, e, no próximo capítulo, será abordado o contexto fiscal brasileiro que motivou o governo a implantar tais regras.

3 O CONTEXTO FISCAL DO BRASIL NAS ÚLTIMAS DÉCADAS E A NECESSIDADE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

No capítulo anterior, foram abordados aspectos fundamentais da política fiscal, pela qual, por meio dos gastos e da tributação, o governo, em todas as esferas, interfere junto ao mercado, a fim de cumprir com suas atribuições sociais. No entanto, a abordagem realizada deu enfoque a aspectos teóricos, a fim de fundamentar as análises realizadas neste e nos próximos capítulos.

Assim, o presente capítulo visa explicitar a política fiscal utilizada no Brasil nas últimas décadas, haja vista que a LRF, objeto principal do presente estudo, decorreu não somente de uma conjuntura fiscal momentânea, mas de todo um histórico fiscal existente em nosso país. Pretende-se demonstrar, neste capítulo, a necessidade de se incorporar na gestão governamental uma restrição orçamentária¹ forte, de forma que a política fiscal, ou ainda, a alocação dos recursos públicos possa fazer cumprir as funções do governo, evidenciadas no capítulo anterior, sujeitando-se, ao mesmo tempo, a um equilíbrio fiscal, a fim de garantir as mesmas ou ainda melhores condições de governabilidade futura.

Por meio do estudo de política econômica, percebe-se que o sucesso de determinada gestão governamental ou de determinada política específica, como a fiscal, depende da maneira como seus efeitos se refletem sobre os objetivos maiores de uma política econômica. Nesse sentido, cita-se Nassif (2002, p. 39), quando menciona que “política fiscal não é atividade fim, mas atividade meio da política econômica. A atividade fim é a promoção do bem-estar da população, mediante o atendimento das carências sociais e a criação de um ambiente econômico competitivo, que favoreça o desenvolvimento”.

É pertinente ressaltar, ainda, que a política fiscal, como atividade meio, deve ser avaliada por quatro itens, evidenciados por Nassif (2002):

- a) gestão da dívida como um todo, que é responsabilidade, por ordem hierárquica, do presidente da República, do ministro da Fazenda e do Banco Central;

¹ De acordo com Mendes (1998), restrição orçamentária é um conceito básico da teoria econômica. Trata-se do total de recursos de que dispõe um indivíduo para adquirir bens e serviços. Traduz a noção de que o agente econômico está acostumado a adequar suas despesas à sua renda e patrimônio.

- b) gestão de despesas, que é responsabilidade dos três poderes e, mais especificamente, do Executivo;
- c) capacidade de arrecadar, que depende da competência específica da Secretaria da Receita Federal;
- d) modo de arrecadar, que deve levar em conta os efeitos sobre a formação de preços da economia e seus impactos sobre a maior ou menor competitividade do ambiente econômico – em que se entra na questão legislativa da reforma tributária.

Dessa forma, a gestão fiscal corresponde à capacidade do governo de gerenciar esses quatro itens evidenciados acima, de forma a atingir a atividade fim, que corresponde, em última instância, ao bem-estar econômico e social (*welfare state*).

Portanto, em virtude do fim a que se destina, é imprescindível que a gestão fiscal seja permeada de eficiência e eficácia, para que possa cumprir com sua responsabilidade econômica e social perante o país. Isto significa que o modo como o governo gerencia os recursos públicos, por meio de políticas de gastos, tributação, dívidas e financiamentos interfere em variáveis sociais e econômicas, podendo produzir efeitos positivos ou negativos sobre a prosperidade econômica.

Daí a importância da chamada gestão fiscal responsável, que corresponde ao conjunto de medidas que visem disciplinar as ações do gestor público, por meio de princípios de finanças públicas, objetivando, a longo prazo, o equilíbrio das contas públicas e, em última instância, promover a solidificação dos fundamentos econômicos do país e a estabilidade macroeconômica.

Observando-se em Bueno (1997, p. 572), o termo responsabilidade corresponde à “obrigação de responder pelos seus atos e pelos de outrem” e o termo “fiscal” refere-se à fazenda pública. Portanto, de acordo com sua significância, a responsabilidade fiscal corresponde à obrigação do gestor público de responder pelos seus atos. E essa resposta se dá por meio da transparência na gestão e na prestação de contas à sociedade.

Por sua vez, Kopits, Jiménez & Manoel (2000) definem a responsabilidade fiscal mencionando que:

En principio, la responsabilidad fiscal es un concepto amplio que se puede aplicar

por medio de reglas o de una política discrecional². En la práctica, es un sinónimo de reglas fiscales, es decir, restricciones permanentes sobre el déficit fiscal, sobre el stock de deuda pública, o sobre algún otro indicador global de conducta fiscal. Por lo general, tales reglas que se pueden implantar en diferentes grados de formalidad institucional están acompañadas por criterios de transparencia y de un marco presupuestario plurianual consistente con revisiones macroeconómicas (KOPITS, JIMÉNEZ & MANOEL, 2000, p. 4).

Utilizando-se o conceito acima, constata-se, no Brasil, um passado muitas vezes desprovido de responsabilidade fiscal. Essa constatação denota, principalmente, os pesados investimentos da década de 60 e 70, que criaram enorme passivo público externo e, a partir do início dos anos 80, o setor público foi submetido a violento processo de endividamento, utilizado para equacionar as contas externas e internas do país. Aliado a esses fatores, percebe-se a ausência de limites para a dívida, o déficit ou outros parâmetros fiscais.

Dessa forma, voltando-se aos anos de 1940 a 1970, percebe-se uma inevitável intervenção do Governo na economia, tendo em vista principalmente: a) um setor privado relativamente pequeno; b) os desafios colocados pela necessidade de enfrentar crises econômicas internacionais; c) o desejo de controlar a participação do capital estrangeiro, principalmente nos setores de utilidade pública e recursos naturais; e d) o objetivo de promover a industrialização rápida de um país atrasado.

Com os objetivos supracitados, foram criadas as grandes estatais no Brasil, que ocuparam espaços vazios associados a setores estratégicos para o desenvolvimento econômico desejado e cujo investimento era caracterizado pelo alto nível de capital, baixo retorno e longo prazo de maturação, o que os tornava pouco atraentes para a iniciativa privada. Os esforços desses investimentos foram calcados no chamado “tripé”, composto pelos capitais estatal, multinacional e privado nacional. Os dois principais “pés” eram os investimentos estatal e multinacional, havendo uma forte complementariedade entre os dois, com o Estado assumindo a responsabilidade pelo investimento pesado em infra-estrutura básica – energia e transportes – e o capital estrangeiro, pelo investimento na indústria metal-mecânica. Ao capital privado nacional coube, principalmente, o investimento em setores de distribuição e fornecedores para as grandes empresas multinacionais – como a indústria de autopeças. Dentre os incentivos à ampliação do investimento privado destacaram-se: a) fácil acesso e condições favoráveis à obtenção de financiamento externo; b) créditos de longo prazo, com baixa taxa de juros; e, c) reserva de mercado interno para os novos setores industriais a serem criados (GIAMBIAGI & ALÉM, 2000).

² La Ley de Honestidad Presupuestaria de 1998 promulgada en Australia, con fuerte énfasis sobre transparencia por medio de informes frecuentes y confiables de resultados e intenciones en las finanzas públicas, es un buen ejemplo de responsabilidad fiscal sin reglas. Pero el término se originó con la ley de Responsabilidad Fiscal de 1994 en Nueva Zelanda, que además de normas de transparencia establece reglas de política fiscal.

Nesse sentido, o Estado brasileiro interveio de diversas formas, a fim de contribuir para o aumento dos investimentos na economia: a) mediante a concessão de subsídios ao setor privado; b) financiando os esforços de investimento privado em setores estratégicos; c) investindo diretamente em setores de infra-estrutura e utilidade pública; e d) funcionando como importante fonte de demanda para o setor privado. Estas atribuições refletem-se por meio da expansão do número de empresas estatais, em que, segundo dados expostos em Giambiagi & Além (2000), entre 1968 e 1974, foram criadas 231 novas firmas.

Os anos de 1970 representaram o auge da intervenção pública, por meio das empresas estatais e também se constituiu no início da crise do setor produtivo estatal. De acordo com Giambiagi & Além (2000), em virtude da desaceleração do crescimento econômico decorrente do primeiro choque do petróleo (1973), o governo brasileiro lançou, em 1974, o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Isso significou, inicialmente, um aumento expressivo do valor importado e, conseqüentemente, da necessidade de geração de divisas, o que foi viabilizado pelo aumento do endividamento externo do Brasil. Assim, as empresas estatais foram os principais instrumentos utilizados para a manutenção da estratégia de “crescimento com endividamento”, já que o acesso ao crédito interno foi restringido, o que induziu as empresas estatais a recorrerem à captação externa e, conseqüentemente, aumentarem seus passivos.

Esse forte aumento da participação estatal no esforço do desenvolvimento dos anos 1960 e 1970 refletiu-se em um expressivo aumento dos dispêndios governamentais, o que dificultou, em certa medida, a administração das finanças públicas (GIAMBIAGI & ALÉM, 2000).

Essas dificuldades são evidenciadas pela ausência de uma estrutura contábil e de planejamento adequados, bem como a falta de transparência e compreensibilidade dos relatórios das finanças públicas.

Dentre essas dificuldades encontra-se a multiplicidade de orçamentos existentes no período: o OGU (Orçamento Geral da União – lei de meios), o orçamento das empresas estatais (gastos contabilizados individualmente), o orçamento monetário e a conta da dívida. Os gastos de natureza fiscal eram executados por meio dos três orçamentos (GIAMBIAGI & ALÉM, 2000).

O OGU englobava as receitas fiscais e as despesas típicas de manutenção da máquina administrativa do governo federal e era o único efetivamente debatido e aprovado pelo Congresso. No entanto, ao longo do tempo, o OGU foi perdendo importância, à medida que se ampliou a intervenção direta e indireta do Estado na atividade produtiva, crescendo, ao longo

dos anos 70, a importância dos gastos correspondentes ao orçamento monetário, à conta da dívida e, principalmente, ao orçamento das empresas estatais.

Não existia, também, até 1979, nenhum plano governamental consolidado, que abrangesse a totalidade das entidades estatais (empresas, fundações e autarquias). Na verdade, até essa data, as empresas estatais usufruíam de autonomia com relação às suas decisões sobre usos e fontes de financiamentos e nem o governo tinha um conhecimento preciso do número total das entidades estatais. De acordo com Giambiagi & Além (2000), essa situação somente fora revertida em 1979, por meio da criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais - SEST, em que se fez o cadastramento e o primeiro orçamento das empresas estatais para 1980, aparecendo os dispêndios (correntes e investimentos) e as fontes de recursos para financiamentos dos gastos, inclusive recursos externos.

A aprovação de cada orçamento era submetida a autoridades distintas, em épocas diferentes do ano e baseadas em planilhas de parâmetros prospectivos não uniformes. Sendo assim, não só a execução das políticas fiscal e monetária se superpunham de forma não articulada e confusa, como a mera consolidação das contas fiscais, para se obter uma visão global das finanças do setor público federal, tornava-se praticamente impossível (GIAMBIAGI & ALÉM, 2000, p. 116).

Além disso, os limites de endividamento aprovados pelo legislativo no OGU não eram seguidos pelo executivo, tendo em vista que o OGU aprovado pelo Congresso Nacional sempre se apresentava “equilibrado”, porém com despesas extra-orçamentárias sendo executadas por meio das autoridades monetárias, ocasionando, como resultado do orçamento monetário, que misturava operações fiscais com monetárias, a impossibilidade de distinguir claramente o componente fiscal do déficit e, portanto, as pressões deste sobre as expansões monetária e da dívida pública (GIAMBIAGI & ALÉM, 2000).

É pertinente citar ainda o fato de o Conselho Monetário Nacional - CMN autorizar o Banco Central - BC a emitir dívida pública mobiliária, tanto para fins de política monetária como, indiretamente, para financiar dispêndios públicos extra-orçamentários. Assim, o significativo crescimento da dívida pública, ao longo dos anos 1970, foi o resultado de déficits fiscais crescentes – não explicitados pelo OGU -; da esterilização das expansões monetárias decorrentes da formação de estoques de reservas internacionais e da absorção e intermediação pelo BC da dívida externa brasileira (GIAMBIAGI & ALÉM, 2000).

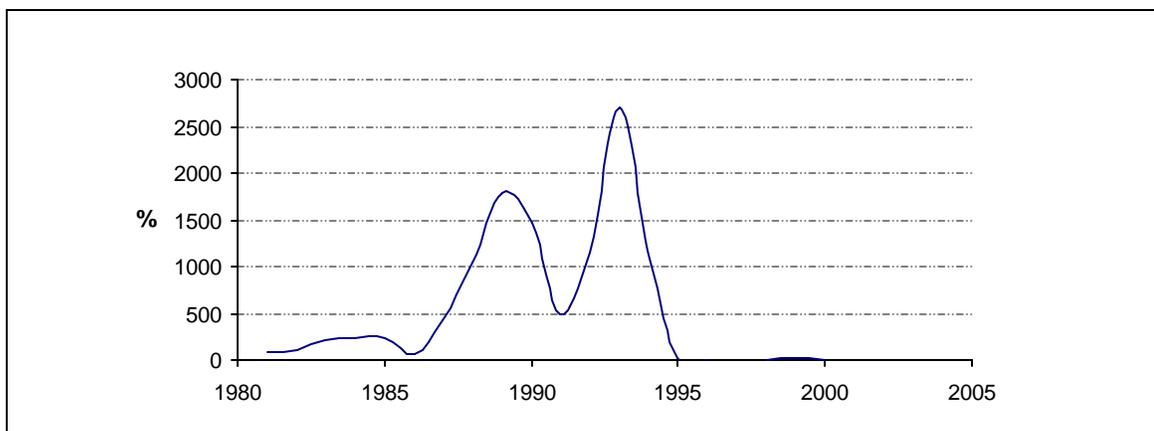
Dessa forma, a ausência de mecanismos que garantissem uma contabilidade conjunta de todas as despesas tornava as contas públicas bastante confusas. Essa desorganização orçamentária impedia que se visualizassem, de forma precisa, as contas do governo federal, ocasionando até mesmo a perda do controle da política monetária e da evolução da dívida

pública.

Além do que, o aumento, em grande medida, ilimitado dos dispêndios públicos – com vistas, principalmente, à promoção do crescimento econômico – ao longo dos anos 1970, foi favorecido, principalmente, pelo crédito externo abundante e barato – que viabilizou a estratégia do “crescimento com endividamento”. Entretanto, a situação alterou-se drasticamente no final da década. Com o segundo choque do petróleo, em 1979, e a reversão das condições de crédito externo – tanto no que diz respeito ao forte aumento das taxas de juros internacionais, quanto ao posterior esgotamento das fontes voluntárias de financiamento, o Brasil deparou-se com uma grave crise, no início dos anos 1980, que levou à necessidade de um forte ajuste da economia brasileira, com ênfase, entre outras coisas, em um maior controle das contas públicas.

De acordo com Giambiagi & Além (2000), quando eclodiu a crise da dívida externa, em 1982, o crédito externo desapareceu e o Brasil teve que pedir ajuda financeira ao Fundo Monetário Internacional - FMI, envolvendo uma série de condicionalidades típicas das negociações em torno de um empréstimo desse organismo, principalmente pelo panorama fiscal existente no Brasil ser totalmente desfavorável, devido a um déficit público do qual se sabia ser extremamente elevado, porém com grande incerteza acerca do seu valor exato, pelas dificuldades de mensuração e ausência de estatísticas fiscais compatíveis com as boas práticas internacionais e pela ausência de instrumentos efetivos de controle do gasto público, que permitissem ter uma pronta resposta às iniciativas da política econômica. Aliado a esses fatores existia um debate local, no qual sequer a própria necessidade de combater o déficit público era ainda consensual, devido ao peso elevado que as idéias keynesianas tradicionais tinham na formação da opinião econômica do país, na época.

A partir do final de 1982, os técnicos do FMI, juntamente com o Ministério da Fazenda e Planejamento do Brasil e o Banco Central começaram a desenvolver mecanismos que permitissem uma melhor avaliação do contexto fiscal brasileiro, aperfeiçoando-se, desde então, critérios de mensuração do déficit, realizado por meio das NFSP - Necessidades de Financiamento do Setor Público, acelerando-se o prazo de divulgação das informações, tornando as informações mais confiáveis e livres de vieses. Além disso, um dos fatores que dificultava em muito a exatidão e a confiabilidade das informações era a convivência, durante o período de 1981 a 1994, com altas taxas inflacionárias. O gráfico a seguir mostra a trajetória da inflação no Brasil, entre 1980 e 2001.



Nota: Variação percentual em 12 meses (dezembro sobre dezembro).

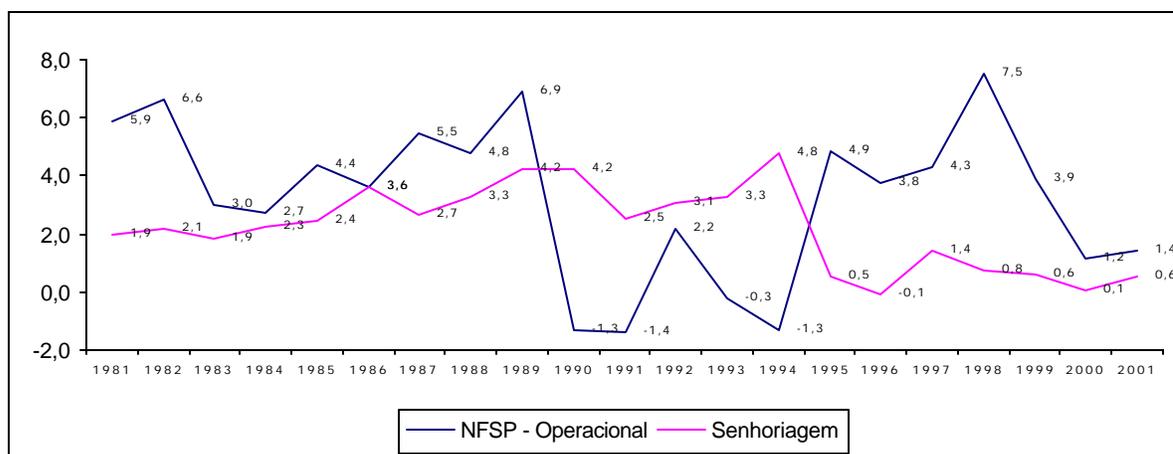
Figura 1 - Gráfico demonstrativo da variação percentual da inflação no Brasil (IGP-DI) - 1981/2001.

Fonte: Revista Conjuntura Econômica, abr. 2002.

Dessa forma, além de a inflação prejudicar sobremaneira a avaliação e análise das contas públicas, denota-se em Rigolon & Giambiagi (1999a), que, ao longo das décadas de 70 e 80, o governo usou a inflação como instrumento de política econômica, ora para acomodar os efeitos dos choques externos, ora para buscar objetivos conflitantes com a estabilidade dos preços, tais como o equilíbrio do balanço de pagamentos ou o financiamento dos déficits orçamentários.

No tocante ao último aspecto, estudos de Issler & Lima (1999) demonstram o uso sistemático da senhoriagem como receita, para financiar o déficit público e gerar sustentabilidade da dívida pública, mencionando que, “na ausência de disciplina fiscal e/ou na presença de evasão fiscal de arrecadação, a praxe no Brasil tem sido a monetização do déficit público. [...] Prova disto foi o excessivo crescimento da oferta monetária durante o período em estudo” (Issler & Lima, 1999, p. 366). “[...] a senhoriagem foi utilizada para garantir o equilíbrio orçamentário de longo prazo, o que explica as altas taxas de inflação que vigoraram no Brasil para os anos em estudo (1947-1992)” (ISSLER & LIMA, 1999, p. 367).

Nesse sentido, por meio da figura 2, pode-se visualizar a relação déficit e senhoriagem, verificando-se que, até 1989, o déficit público é sistematicamente superior à senhoriagem, situação que se inverte em 1990, quando as duas trajetórias se cruzam e a senhoriagem torna-se superior às NFSP. Em 1995, com a redução da inflação, o quadro muda novamente, quando as duas trajetórias voltam a se cruzar, devido ao aumento do déficit e queda da senhoriagem.

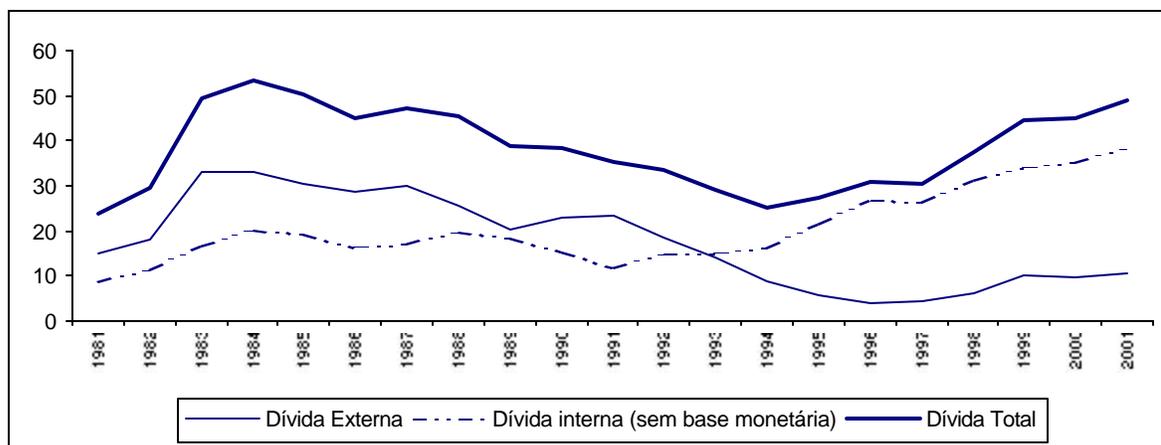


Nota: Senhoriagem (preços correntes) = Saldo da base monetária real dezembro – Saldo base monetária dezembro do ano anterior.

Figura 2 – Gráfico demonstrativo do déficit público operacional e financiamento por meio da senhoriagem: 1981/2001 (em % do PIB).

Fonte: Banco Central, 2002.

Assim, para tornar suportável, ou mesmo permitir, a convivência com as altas taxas inflacionárias do período de 1980 a 1993, foram desenvolvidos mecanismos formais e informais de indexação – de preços, salários, juros e aluguéis – facilitando, dessa forma, o financiamento público por meio da senhoriagem e, conseqüentemente, a aceleração da inflação. No tocante à dívida pública, pode-se verificar, por meio do gráfico a seguir, que o período de 1981 a 1984 caracterizou-se pela elevação da relação dívida/PIB. Observa-se que a Dívida Líquida do Setor Público - DLSP passou de pouco mais de 20% do PIB, para mais de 50% do PIB, em parte, devido aos déficits fiscais da época e, também, ao impacto da desvalorização cambial de 1983, que elevou significativamente o valor da dívida externa, medida como percentagem do PIB.



Nota: Não inclui base monetária

Figura 3 – Gráfico demonstrativo da dívida líquida do setor público – 1981/2001 (em % do PIB).

Fonte: Banco Central, 2002.

Tabela 1 – Necessidades de financiamento do setor público

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO ^a				
(Fluxo dos últimos 12 meses em % do PIB)				
Período	Nominal	Operacional	Primário	Juros reais
1981	12,50	5,90		
1982	15,80	6,60		
1983	19,86	3,00	-1,70	4,70
1984	23,30	2,70	-4,20	6,90
1985	28,60	4,40	-2,60	7,00
1986	11,30	3,60	-1,60	5,20
1987	32,30	5,50	1,00	4,50
1988	53,00	4,80	-0,90	5,70
1989	83,10	6,90	1,00	5,90
1990	29,60	-1,30	-4,60	3,30
1991	23,30	-1,35	-2,85	1,50
1992	43,10	2,16	-2,26	4,42
1993	59,05	-0,25	-2,67	2,42
1994	43,74	-1,32	-5,09	3,92
1995	7,18	4,88	-0,36	5,23
1996	5,87	3,75	0,09	3,66
1997	5,03	4,30	0,94	3,36
1998	8,03	7,50	-0,01	7,51
1999	9,50	3,90	-3,07	7,18
2000	4,52	1,15	-3,50	4,70
2001	5,30	1,43	-3,76	5,19

Nota ^a: Os números são relativos à posição de dezembro. (+) Déficit, (-) Superávit.

Fonte: Revista Conjuntura Econômica, abr. 2002.

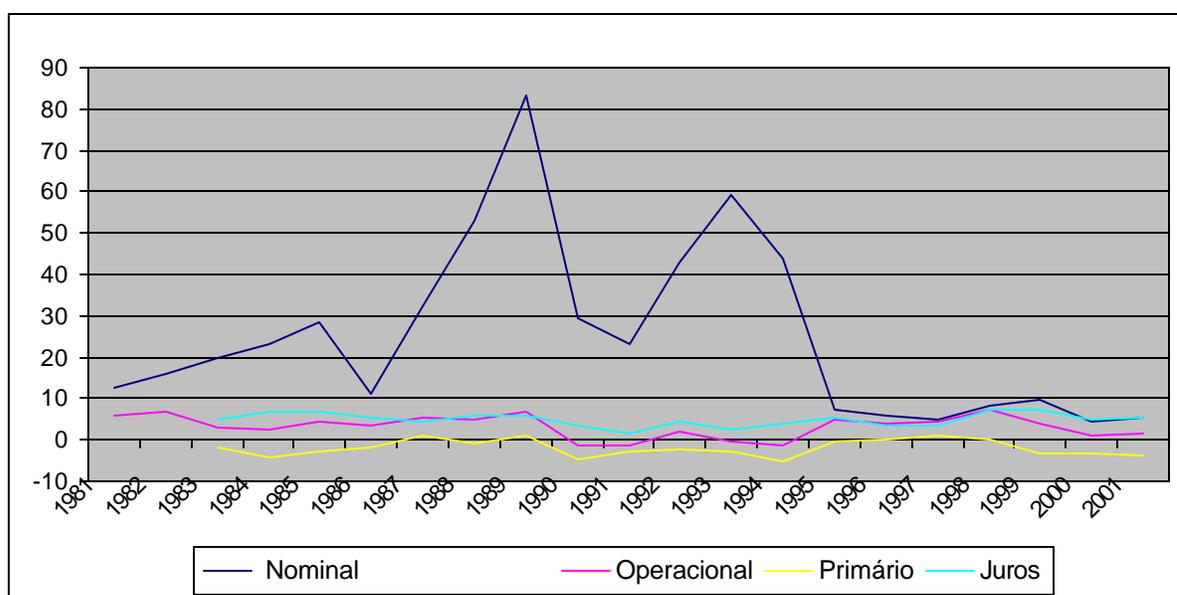


Figura 4 – Gráfico demonstrativo da necessidade de financiamento do Setor Público (em % do PIB).

Fonte: Revista Conjuntura Econômica, abr. 2002.

Assim, observa-se que, apesar de o déficit público ter-se mantido extremamente

elevado até 1989, conforme demonstra a figura 4 e a tabela 1, a partir de meados dos anos 1980, a evolução da dívida sofreu uma diminuição devido a combinação de três elementos (Figura 3). Em primeiro lugar, houve um crescimento de certa importância do PIB, que teve uma variação real acumulada de 24% em cinco anos, de 1985 – inclusive – a 1989. Em segundo lugar, a receita de senhoriagem aumentou, conforme denota-se nos estudos de Pastore (1995), como consequência da combinação de planos econômicos que provocavam uma monetização inicial, com taxas de inflação que depois dos planos voltavam a crescer rapidamente, gerando um imposto inflacionário expressivo. Pastore (1995, p. 194), ao comentar sobre essa questão, afirma que: “[a] restrição orçamentária intertemporal estará sendo atendida, porque a senhoriagem passou a ser produzida, evitando o crescimento explosivo da dívida pública [...]. A passividade monetária endogeniza a senhoriagem, permitindo o atendimento da restrição orçamentária intertemporal.”

Finalmente, houve uma importante subindexação da dívida, fruto da aceleração inflacionária, que, na prática, absorvia parte da dívida herdada do passado, fazendo com que ela caísse, apesar dos déficits fiscais elevados, de mais de 5% do PIB, em média, no período, (GIAMBIAGI & ALÉM, 2000).

Esta subindexação da dívida culminou em março de 1990, quando, imediatamente antes do anúncio do plano Collor, decretou-se um feriado bancário de três dias úteis, ao longo dos quais a dívida não sofreu qualquer correção, em um contexto no qual a inflação diária era estimada em quase 3% por dia útil, chegando a ser mais de 80% no mês. Como a dívida interna era naquela época de aproximadamente 20% do PIB, ela sofreu uma erosão da ordem de 2% do PIB em apenas 72 horas. Mesmo sem atingir esse extremo, nos anos anteriores, na prática, a indexação muitas vezes não chegava a acompanhar a velocidade de aumento de preços, de modo que, na prática, o que se considerava um componente de juros “reais” não passava de uma simples compensação pela perda de capital decorrente de práticas imperfeitas de ajuste do valor deste em face da inflação. Com tudo isso, a dívida do setor público caiu de mais de 50% do PIB em 1984, para menos de 40% do PIB cinco anos depois (GIAMBIAGI & ALÉM, 2000, p. 218-219).

Convém ressaltar que foi no ano de 1990, com o início da administração Collor de Mello, que começou uma nova fase na história econômica brasileira, pois, a partir de então, começaram a ser oficialmente questionados e atacados alguns dos pilares do modelo de desenvolvimento baseado na combinação de substituição de importações, protecionismo e forte intervenção do Estado na economia, o que constituiu uma mudança de modelo, mudança que teve continuidade sob a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, na segunda metade da década, conforme se verá posteriormente. Portanto, explica-se em Giambiagi & Além (2000) que, a partir de 1990, iniciou-se um processo acentuado de abertura da economia – com eliminação das barreiras não-tarifárias e queda significativa das tarifas de importação -,

acompanhado de um programa de desestatização, que se converteu em uma política de governo – sucedendo às modestas privatizações dos anos 1980.

Nesse contexto, o combate ao déficit público ganhou um destaque importante na agenda governamental e no discurso presidencial, em contraste com a atitude comparativa e relativamente tímida dos governos anteriores. Os efeitos dessa nova postura, somados à subindexação da dívida interna, em 1990, permitiram diminuir consideravelmente a despesa com juros da dívida pública, passando-se de 5,9% do PIB, em 1989, para 3,30%, em 1990. (tabela 1).

Dessa forma, apesar de o governo Collor ter-se concluído no final de 1992, quando da aprovação do *impeachment* do presidente da República pelo Congresso Nacional, a maioria das políticas por ele iniciadas continuaram seu curso ao longo dos anos 1990 – particularmente, a redução das alíquotas de importação, a privatização e o combate ao déficit público.

Pinheiro (1999) menciona que a severa deterioração das contas do setor público, nos anos 80, foi conseqüência da queda das receitas, em função do baixo crescimento econômico e de uma política expansionista de incentivos e subsídios fiscais e destaca, ainda, que a Constituição de 1988 agravou o problema do desequilíbrio das contas públicas, ao transferir parte das receitas fiscais da esfera federal para estados e municípios, sem a contrapartida de, na mesma medida, redistribuir os gastos. Com isso, em 1989, o déficit fiscal, no conceito operacional, atingiu 6,90% do PIB, enquanto, na média, ao longo da década de 80, o déficit operacional foi de 4,56% do PIB.

A década de 80 foi, então, marcada pela estagnação do nível de atividade, por profundos desequilíbrios macroeconômicos e, em especial, pela hiperinflação, sendo chamada de “década perdida”, caracterizada também pelo esgotamento do processo de industrialização, por meio da substituição de importações, em que o Estado era a força motriz para a implantação de um diversificado parque industrial nacional, por vezes, assumindo a posição de investidor direto, como no caso de siderurgia e da infra-estrutura. Os déficits públicos crescentes, a dificuldade de o Estado garantir a estabilidade e a provisão de serviços sociais básicos (educação, saúde e segurança) e o ônus imposto por sua agenda de empreendedor direto, originaram, ainda na década de 80, um processo de redefinição do papel do Estado na economia, que viria a amadurecer nos anos 90.

Os primeiros anos da década de 1990 foram marcados por uma relativa queda na dívida pública, em um outro contexto fiscal, porém, e apesar do menor crescimento da economia – que torna mais difícil diminuir a relação dívida/PIB. Giambiagi & Além (2000)

mencionam que a explicação para isso é dupla, pois de um lado, as NFSP diminuíram significativamente, a ponto de o déficit operacional médio do período 1990/1994 ter sido zero. De outro, continuou havendo uma receita de senhoriagem.

Na equação de financiamento do déficit público, que iguala o valor deste à soma da colocação da dívida nova com a senhoriagem, quando o déficit é praticamente nulo e a senhoriagem é elevada, a resultante é um “delta” negativo da dívida. Foi exatamente isso que ocorreu no período, no qual, na prática, a dívida foi sendo monetizada aos poucos – ao mesmo tempo em que, em termos reais, a moeda era “destruída” pela inflação. Esse fenômeno, combinado com: a) o novo movimento de apreciação cambial – que reduz a importância relativa da dívida externa -, especialmente em 1994; e b) o acordo da dívida externa daquele mesmo ano – que implicou eliminar parte de seu valor, devido ao cancelamento parcial da dívida -, fez com que a dívida pública caísse para apenas 26% do PIB em 1994 (GIAMBIAGI & ALÉM, 2000, p. 219).

Pinheiro (1999) também aborda o início dos anos 1990, ressaltando os seguintes aspectos:

- a) inflação elevadíssima e crescente;
- b) déficit fiscal, medido pelas necessidades de financiamento do setor público, no conceito operacional, relativamente modesto, em parte devido à corrosão do valor real das despesas – definidas no orçamento e contraídas, em geral, em termos nominais -, no contexto de rápido aumento dos níveis de preços e num ambiente em que as receitas eram indexadas;
- c) taxa de câmbio bastante desvalorizada, reflexo ainda da crise da dívida dos anos 80, em que o crédito externo tinha desaparecido; e
- d) situação externa folgada, representada por uma conta corrente que, na média de 1991-1993, foi superavitária e por uma entrada de capitais que fez com que o volume de reservas internacionais, no conceito de caixa, que tinha fechado 1990 e também 1991 em menos de US\$ 9 bilhões, aumentasse a partir de 1992, atingindo mais de US\$ 40 bilhões, quando do lançamento do Plano Real.

No tocante ao último aspecto, é pertinente salientar esse aumento das reservas internacionais, somados ao processo de privatização, que levou à venda de empresas endividadas em dólares e que, em consequência, deixaram de constar na estatística de

endividamento público, implicou uma queda muito expressiva da dívida externa líquida, como se pode observar na figura 3. Portanto, a primeira metade dos anos 90 foi marcada pela mudança de composição da dívida líquida do setor público, com a tendência da diminuição da dívida externa na dívida líquida total do setor público (Figura 3), e a participação da dívida externa que tinha chegado a ser da ordem de 2/3 da dívida total, em 1983 – ano da má desvalorização – e era ainda de 60% do total em 1990, caiu para apenas 1/3 do total, em 1994.

É relevante destacar, ainda, o estudo de Issler & Lima (1999) quando, a partir de séries longas de contas nacionais das razões receita/PIB e despesa/PIB, de 1947 a 1992, demonstra-se que, no Brasil, os aumentos de gastos precedem os aumentos de receitas e, ao contrário de países com disciplina fiscal, os aumentos de receitas não precedem os aumentos nos gastos. Evidencia-se que os déficits gerados por aumentos nos gastos são eliminados, principalmente, por aumentos nos impostos (57% de aumento nos impostos futuros contra apenas 43% de redução nos gastos futuros). Nesse mesmo sentido, ressalta-se a posição de Pastore (1999, p. 9) que menciona:

A autoridade fiscal primeiro decidia o nível de gastos para depois buscar os recursos, e os procedimentos seguidos pelo Banco Central garantiam o necessário financiamento inflacionário. De direito, o Tesouro somente poderia financiar o déficit emitindo dívida pública, mas, devido às regras operacionais do Banco Central, ele de fato o fazia com expansão monetária. Não havia metas para a base monetária, e os compromissos com o tamanho do déficit público eram muito limitados. A autoridade fiscal podia decidir discricionariamente o tamanho do déficit público e, com a “cooperação” do Banco Central, gerava os recursos não-tributários necessários para complementar o financiamento dos déficits. O Tesouro tinha pleno comando da produção da senhoriação (PASTORE, 1999, p. 9).

Dessa forma, comprova-se que, para o Brasil, a despesa é Exógena³ Forte, enquanto a receita não, demonstrando a completa ausência de responsabilidade fiscal, em que o governo primeiro gastava, para depois “pensar” em se financiar (modelo *spend-and-tax*) e o pior é que esse financiamento ocorria, principalmente, por meio do imposto inflacionário, garantindo a estacionaridade⁴ do déficit público e sustentabilidade da dívida pública a um custo altíssimo para a sociedade brasileira.

³ De acordo com Blanchard (1999), uma variável exógena é aquela que não é explicada num modelo, sendo, pois, tida como dada. Portanto, no caso de a despesa ser considerada exógena forte, significa que a variação da despesa não decorre da variação da receita, ao contrário, as alterações da receita são influenciadas pelas alterações da despesa.

⁴ De acordo com Matos (2000) estacionaridade significa, em síntese, que a média, a variância e a covariância de uma série temporal não se alteram ao longo do tempo.

No entanto, a partir de 1994, essa situação modificou-se completamente com a implantação de um programa de estabilização pré-anunciado em dezembro de 1993: o Plano Real.

A implantação do Plano Real foi concretizada por meio de três etapas sequenciais: a) o ajuste fiscal de emergência; b) eliminação da inércia inflacionária, por meio da conversão de preços e salários a uma unidade de conta estável, a Unidade Real de Valor - URV; e c) a reforma monetária, pela transformação da URV na nova moeda, o real (RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999a).

Na primeira etapa, o Congresso aprovou um orçamento federal caracterizado pelo equilíbrio operacional *ex ante*. Os cortes de despesas requeridos foram possibilitados pela criação do Fundo Social de Emergência, que desvinculava 20% das despesas da União, em 1994 e 1995, e aumentava, dessa forma, a flexibilidade da execução orçamentária. Além disso, durante quatro meses, os salários e a maioria dos preços foram convertidos em URVs, cujo valor em cruzeiros reais (a antiga moeda) era reajustado diariamente, com base na variação média de três índices de inflação. A indexação diária, praticamente, eliminava a inércia derivada da justaposição dos contratos e abria espaço para a redução súbita da inflação, sem custos recessivos, no momento em que a unidade de conta fosse transformada em nova moeda (RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999a).

Assim, com sucesso inequívoco na estabilização da inflação, que passou de um nível superior a 40% ao mês, em junho de 1994, para menos de 2% ao mês, no final do ano, o real foi introduzido em julho de 1994, apesar da elevada incerteza que naturalmente cercava a nova tentativa de estabilização.

Diante dessa situação, de 1995 até 1999, a economia brasileira caracterizou-se por:

- a) inflação muito baixa – para os padrões históricos do país – e declinante;
- b) contas públicas com elevado desequilíbrio;
- c) taxa de câmbio relativamente apreciada em relação ao nível de 1991-1994, antes do Plano Real; e
- d) rápida deterioração do resultado da conta corrente.

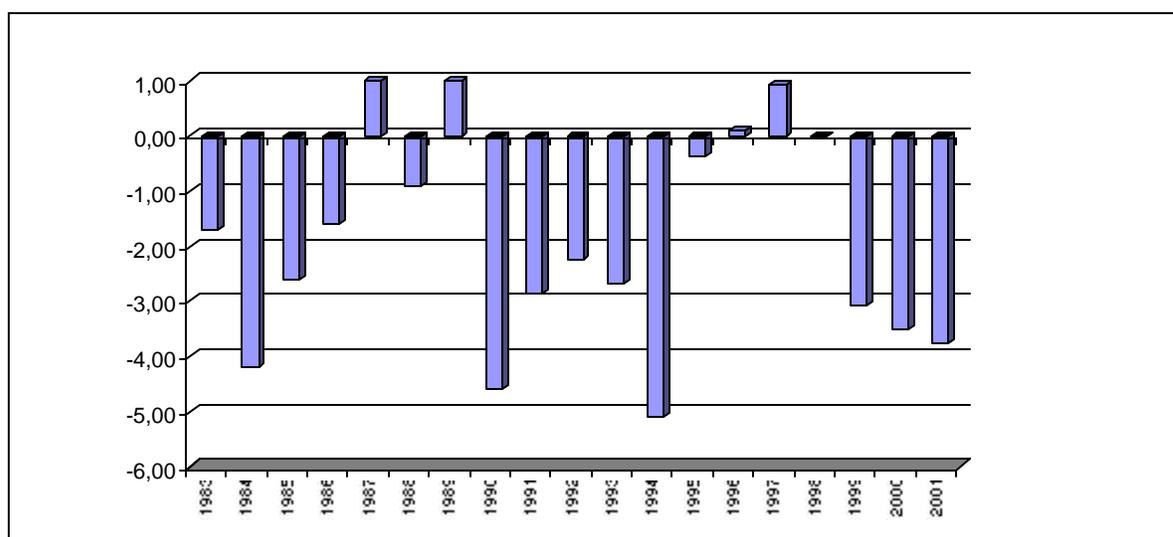
Na raiz desse contraste encontram-se três elementos evidenciados em Pinheiro (1999). Em primeiro lugar, a própria redução da inflação e a queda da receita de senhoriagem, que se havia transformado na grande aliada do governo no ajuste *ex-post* das contas públicas, conforme já mencionado anteriormente. Em segundo, o expressivo aumento do gasto público

ocorrido nesse período. E, em terceiro, a combinação dos efeitos defasados da abertura comercial, iniciada no começo dos anos 90, com a política cambial praticada nos primeiros meses do Plano Real.

Pinheiro (1999) cita que, no caso do gasto público, sua variação explica-se, fundamentalmente, por quatro fatores:

- o aumento do número de aposentados, especialmente no âmbito dos servidores públicos;
- o salto do valor real do salário mínimo em 1995 – quando aumentou 43% em termos nominais e em um ano no qual a inflação, medida pelo IGP, foi de 15%-, transferido integralmente a todos os benefícios previdenciários pagos pelo INSS;
- o aumento do gasto com programas e atividades dos diversos órgãos do governo federal, agrupados na rubrica de “outras despesas de custeio e capital” (OCC); e
- a piora da situação fiscal dos estados.

Dessa forma, a partir de 1995, o que se observou foi uma política fiscal nitidamente expansionista, traduzida em sucessivas pioras do resultado primário, até 1997, e apenas equilibrado em 1998, conforme se pode observar na figura 5.



Nota: (+) Déficit, (-) Superávit. Fluxo dos últimos 12 meses.

Figura 5 – Gráfico demonstrativo das necessidades de financiamento do setor público: conceito primário 1983-2001 (Fluxo dos últimos 12 meses em % do PIB).

Fonte: Revista Conjuntura Econômica, abr. 2002.

Observando-se ainda a tabela 1 e a figura 4, verifica-se que as necessidades de financiamento do setor público, no conceito operacional, passaram a média de um superávit

de 0,19% do PIB, no período de 1991-1994, para um déficit de 5,11% do PIB, no período de 1995-1998. Esse aumento das necessidades de financiamento decorreu não só do crescimento das despesas com juros – que passaram, nesse mesmo período de comparação, de 3,07% do PIB para 4,94% - mas, principalmente, da evolução do déficit primário, que passou do superávit de 3,22% em 1991-1994, para o déficit de 0,17%, na média dos quadro anos imediatamente posteriores. Ressalte-se que a deterioração do resultado primário foi amplamente dominante, com relação ao aumento do peso dos juros, se forem comparados os resultados médios de 1995-1998 com os de 1991-1994, em que pese o inequívoco predomínio do aumento dos juros na deterioração fiscal de 1998.

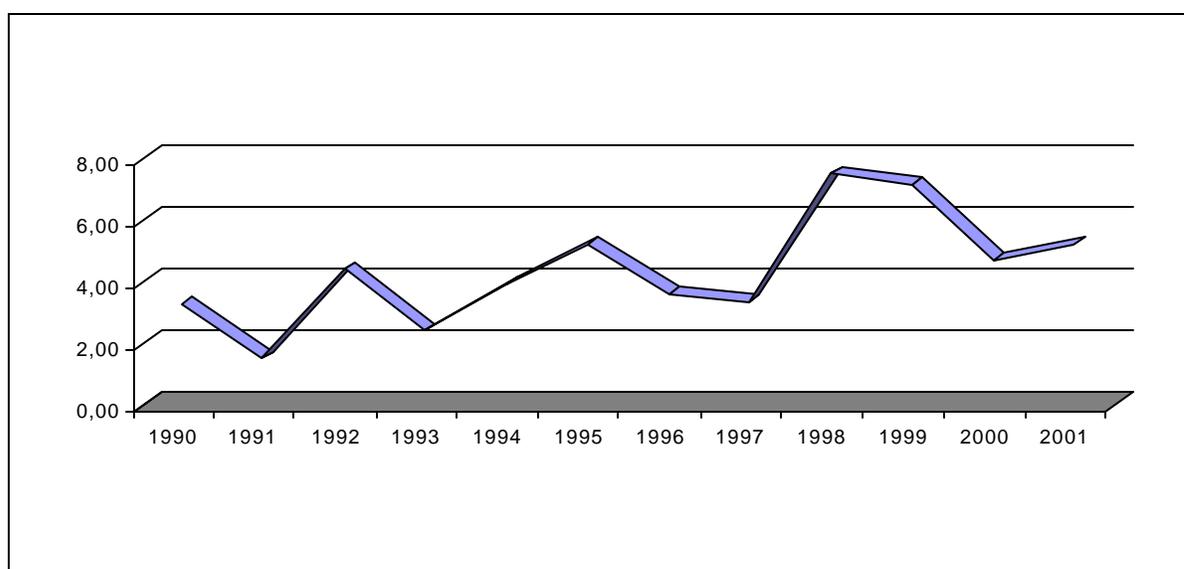


Figura 6 – Gráfico demonstrativo da evolução dos juros reais sobre as necessidades de financiamento do setor público no período de 1990-2001 (% do PIB).

Fonte: Revista Conjuntura Econômica, abr. 2002.

Paralelo a essa situação, o governo praticou uma política monetária inequivocamente contracionista, que serviu inicialmente ao objetivo de estabilizar os preços, controlando a forte expansão do consumo, após a queda da inflação. Mas, com o tempo, essa política passou a ser comandada pela necessidade de remunerar adequadamente os capitais a que o país recorreu para financiar seu déficit em conta corrente e rolar as amortizações da dívida externa. Com isso, os juros foram mantidos altos, para compensar a deterioração do risco-país e, desde 1997, a expectativa de desvalorização real gradual da taxa de câmbio (PINHEIRO, 1999).

Dessa forma, a principal consequência do desequilíbrio fiscal e da política monetária vigente no período de 1995-1998 foi o rápido aumento da dívida do setor público (Figura 3). Em 1981, a dívida líquida do setor público correspondia a 23,7% do PIB. Nos anos seguintes, ela aumentou até 53,4%, em 1984, quando começou a cair significativamente como proporção

do PIB, atingindo o patamar de 26% do PIB, em 1994. Nesse ano, a dívida interna líquida do setor público representava 17,6% do PIB, subindo depois até 31,7% em 1998. Já a dívida externa pública líquida caiu nos primeiros anos do Plano Real, passando de 8,4% do PIB, em 1994, para 3,9% em 1996. No entanto, com a posterior perda de reservas, ela registrou reversão de seu movimento de queda, atingindo o patamar de 6,6%, em 1998. No agregado, a dívida líquida total do setor público atingiu 38,1% do PIB, em 1998.

Observa-se, ainda, que o desequilíbrio fiscal foi responsável por quase todo o crescimento recente da dívida interna do setor público. Vale dizer, o fato de o déficit operacional médio do período ter ultrapassado 5% do PIB explica o salto da dívida pública entre 1995 e 1998. Isso porque o reconhecimento de dívidas passadas – os chamados esqueletos – foi, em parte, compensado pela utilização de recursos provenientes das privatizações, para o abatimento da dívida mobiliária do governo, conforme se demonstra na tabela 2 (PINHEIRO, 1999).

Tabela 2 – Resultado líquido do ajuste patrimonial

Resultado Líquido do Ajuste Patrimonial: Conceito nominal – 1996/2001 (em % PIB)						
Composição	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ajuste Patrimonial anual (Fluxo) ^a	1,9	-1,8	0,6	3,2	-0,1	3,8
Privatização	-0,1	-1,9	-1,4	-0,4	-1,5	0,4
Outros	2,0	0,1	2,4	7,4	1,4	3,4
Ajustes da Dívida Interna	0,0	0,0	0,4	3,8	0,5	1,2
Demais ajustes	2,0	0,1	2,0	3,6	0,9	2,2

Nota ^a: Resultado Líquido (ajuste bruto – privatizações). Diferença entre a relação ajuste/PIB de anos sucessivos.

Fonte: Banco Central (apud GIAMBIAGI, 2002, p. 9).

É pertinente evidenciar ainda a questão da crise dos estados, como uma importante contribuição para a deterioração das contas públicas, porque entre os períodos de 1991-1994 e 1995-1998 houve uma deterioração significativa dos resultados fiscais agregados dos estados e municípios (tabela 3). O superávit primário de 0,71% do PIB no primeiro período foi substituído por um déficit de 0,26% do PIB, no período de 1995-1998, e o governo central teve superávit de 0,2% do PIB neste mesmo período. Os dados contrastam com os dos anos precedentes, já que estados e municípios foram superavitários, em termos primários, de 1991 até 1994, em média 0,71% do PIB, acompanhando o governo federal, que obteve um superávit de 1,54% do PIB.

Tabela 3 – Resultado primário 1991-2001

	Resultado primário 1991-2001 (em % do PIB)										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Governo Federal e Banco Central	-0,98	-1,1	-0,81	-3,25	-0,52	0	0,27	-0,55	-2,35	-1,88	-1,86
Governos estaduais e municipais	-1,4	-0,06	-0,62	-0,77	0,18	-0,07	0,74	0,19	-0,22	-0,55	-0,88
Governos estaduais	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,41	-0,16	-0,42	-0,61
Governos municipais	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-0,22	-0,06	-0,13	-0,28
Empresas estatais	-0,33	-0,41	-0,76	-1,19	0,07	0,14	-0,06	0,35	-0,65	-1,08	-0,95
Empresas estaduais	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,04	0,18	0,06	-0,01	-0,14	-0,3
Empresas municipais	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0	0,02	0,04	0,02	0	-0,01
Setor público consolidado	-2,71	-1,57	-2,19	-5,21	-0,27	0,08	0,95	-0,01	-3,23	-3,51	-3,68

Fonte: Banco Central, 2002.

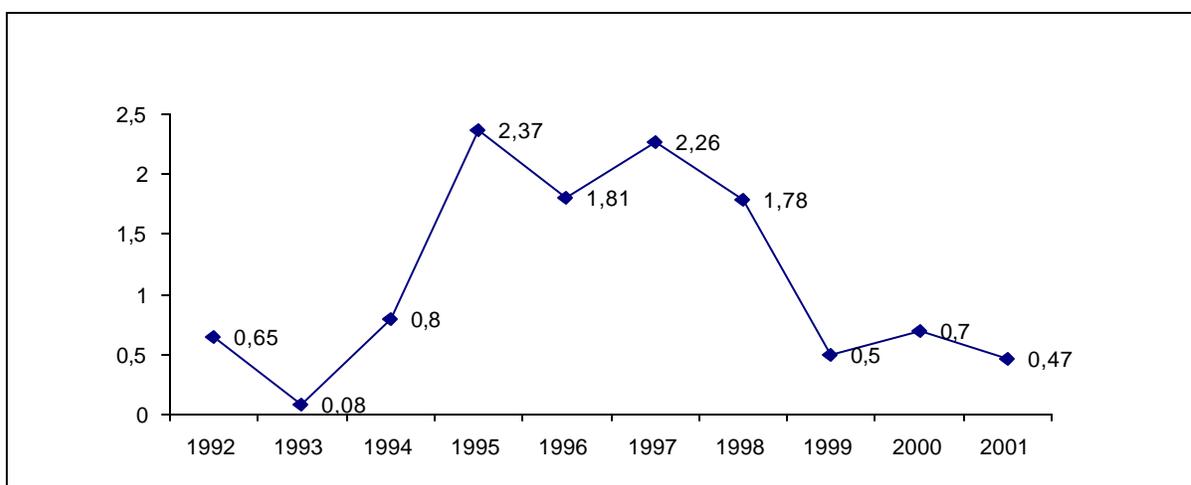


Figura 7 – Gráfico demonstrativo do déficit operacional dos Estados e Municípios: 1992-2001 (em % do PIB).

Fonte: Banco Central, 2002.

O gráfico demonstra o resultado operacional do agregado de Estados e Municípios, em que se pode verificar que, de um déficit operacional de 0,08% do PIB, em 1993, passou-se para um déficit de 2,37%, em 1995, com alguma melhora em 1996 (1,81% do PIB) e aumentando novamente para 2,26% do PIB, em 1997. Uma consequência visível dos déficits elevados dos governos subnacionais foi o crescimento explosivo de suas dívidas.

De fato, conforme observa-se na figura 8, a dívida líquida desses governos aumentou ininterruptamente, de 9,21% do PIB, em 1992, para 14,15%, em 1998. A sua participação na dívida líquida do setor público passou de 25%, em 1992, para em média 35%, entre 1995 e 1998.

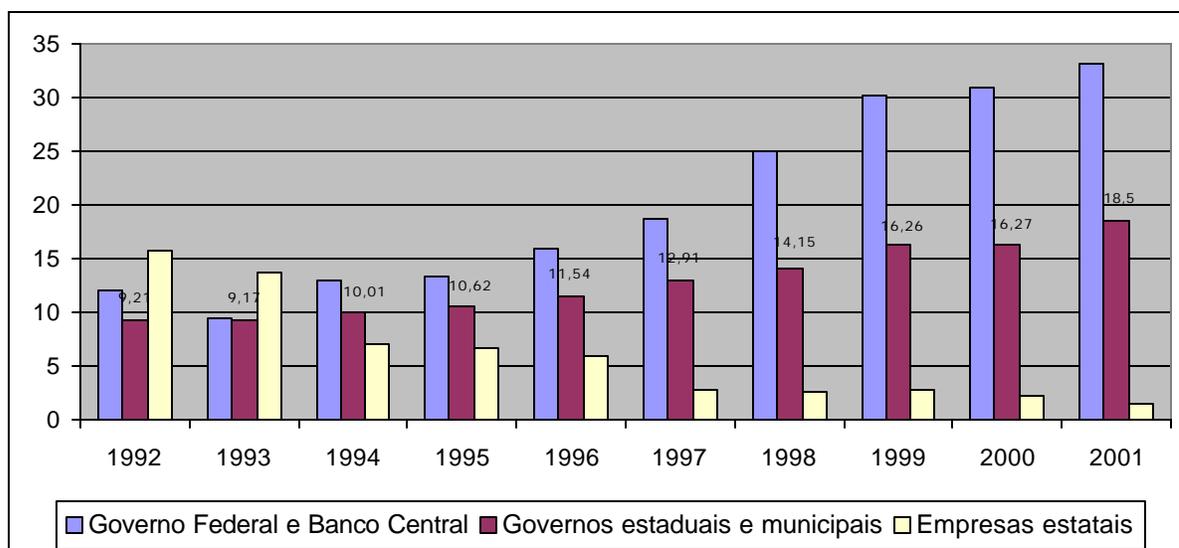


Figura 8 – Gráfico demonstrativo da evolução da dívida líquida do Setor Público:1992-2001 (em % do PIB).

Fonte: Banco Central, 2002.

Mora (2002) afirma que esses volumes de endividamento dos estados e municípios revelaram a precariedade da autonomia desses entes, limitados pela vulnerabilidade da política econômica, pela dependência da União para rolar a dívida e pela ameaça à autonomia fiscal.

De acordo com Pinheiro (1999), as principais fontes de piora fiscal dos estados, depois de 1994, foram basicamente duas:

- a) o aumento inicial dos gastos com o funcionalismo, proporcionado pela concessão de generosos reajustes, em função, muitas vezes, da falta de experiência em um ambiente de estabilidade de preços;
- b) o peso crescente dos inativos, em função de uma legislação que proporcionava aposentadorias precoces e/ou benefícios onerosos para os cofres públicos.

Por sua vez, Rigolon & Giambiagi (1999b) relacionam uma série de motivos capazes de explicar o crescimento das dívidas dos estados e municípios:

Primeiro, esses governos têm incentivo a acumular dívida pública para aumentar o bem-estar da geração corrente. Segundo, a polarização política e a incerteza eleitoral podem motivar a acumulação de dívidas, particularmente nos estados mais ricos onde a polarização de preferências e a representação de grupos com interesses divergentes são mais visíveis. Terceiro, os estados têm incentivo a gastar além de seus meios e a transferir o financiamento de seus déficits para o governo federal. Por último, mas não menos importante, o persistente adiamento do ajuste fiscal no âmbito dos governos estaduais resulta da combinação dos incentivos do federalismo fiscal com a ausência do consenso para a distribuição dos custos do ajuste. (RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999b, p. 140).

Rigolon & Giambiagi, (1999b) afirmam, ainda, que parte do problema de controlar, de forma mais estrita, as finanças estaduais e municipais decorre do fato que a função das autoridades nacionais é diferente daquela que orienta as ações das autoridades dos governos subnacionais, já que a estabilização econômica não é percebida como meta própria por parte desses governos .

Mora (2002) menciona que após a implementação do Plano Real, em decorrência da capitalização dos juros ao principal, em um período relativamente curto, colocou em discussão o desequilíbrio patrimonial dos estados e municípios brasileiros, pois, até então, não existia sequer uma estimativa oficial do volume de suas dívidas. Consolidaram-se, então, as dívidas estaduais, o que permitiu uma avaliação da efetiva situação financeira dos governos estaduais.

Constatada a existência de uma crise grave dos governos estaduais, observou-se a necessidade de buscar alternativas para sua superação. Os estados dispunham apenas de instrumentos de ordem fiscal. No entanto, quando os desajustes financeiros adquirem tal grau de gravidade, políticas fiscais não conseguem revertê-los. Tornou-se relevante discutir outras formas de recomposição da capacidade de pagamento dos estados, de modo a compatibilizar, o estoque de dívidas à receita dos Estados (MORA, 2002).

Mora (2002) afirma, ainda, que no diagnóstico das causas da crise, estavam também a inadequação das formas de financiamento, a natureza pouco transparente das relações em torno do endividamento e a inocuidade dos mecanismos de controle ao endividamento. Nesse contexto, “a União propôs o Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira. Estruturado, na medida do possível, sob bases reais, o Programa incorporou a dimensão patrimonial e fiscal ao equilíbrio intertemporal das contas públicas” (MORA, 2002, p. 79).

A proposta de refinanciamento foi formalizada pela Lei Nº9.496/97, adequando as formas de financiamento à capacidade de pagamento dos Estados. De acordo com Rigolon & Giambiagi (1999b), nessa negociação, a União assumiu uma dívida de R\$ 101,9 bilhões (a preços constantes de 1998), equivalente a 11,3% do PIB e a 77,9% da dívida líquida de estados e municípios, em dezembro de 1998, e o subsídio implícito na renegociação, o qual resulta da diferença entre a taxa de juros contratual e a taxa de juros de mercado, foi estimado entre um mínimo de R\$26 bilhões e um máximo de R\$ 38 bilhões (também a preços constantes de 1998).

No Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira estavam previstos ajustes nas esferas patrimonial, fiscal e financeira. Assim, para evitar “recaídas”, induziram os estados a privatizarem ou liquidarem seus bancos, ou transformá-los em agências de fomento,

eliminando-se, assim, um foco potencial de desequilíbrio e falta de transparência. O ajuste patrimonial, materializado mediante a alienação de bens, permitiu a redução do estoque de dívidas. O ajuste fiscal, fundamentado no aumento das receitas e contenção das despesas, era premissa para assegurar condições ao pagamento das prestações do refinanciamento (MORA, 2002).

Dessa forma, verifica-se que o contexto vivenciado no Brasil, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, evidenciou a necessidade de que o Brasil passasse a incorporar no seu cotidiano a noção de que deve existir uma restrição orçamentária que tem que ser respeitada, para que assim se possa garantir o equilíbrio intertemporal das contas públicas e o cumprimento dos contratos assumidos, sejam eles com a União, em decorrência da renegociação das dívidas dos Estados e municípios ou, ainda, com organismos internacionais.

Desse modo, é pertinente discorrer sobre os regimes fiscais a que estão sujeitos os governos, sejam nacionais ou subnacionais. De acordo com Giambiagi & Além (2000), podem-se estabelecer dois tipos de regime fiscal. O primeiro, de “restrição orçamentária fraca” (*soft budget constraint*), o qual pode ser qualificado como ausência de uma restrição orçamentária efetiva. Nele, o gasto transforma-se no reflexo da soma das demandas e, portanto, o déficit é o resultado do desajuste entre essas demandas e a receita e gera uma trajetória indeterminada – embora provavelmente crescente – da relação dívida pública/PIB. Em tal situação o déficit se adapta às demandas sociais.

Sendo o Brasil um país com muitas carências, as demandas por recursos para a reforma agrária, melhoria dos serviços de saúde e da educação, aumento da segurança nas grandes cidades e maiores gastos com ciência e tecnologia etc. acabam ultrapassando os haveres públicos disponíveis. Mesmo tendo em vista que se trata de reivindicações justas de melhora da situação social, o problema é que a soma das demandas excede o próprio PIB. Assim, por mais importantes que sejam, não há reformas que permitam satisfazer as demandas reprimidas do país. Portanto, do que o setor público precisa é, fundamentalmente, ter um orçamento apertado, baseado em parâmetros conservadores, e respeitá-lo rigorosamente (GIAMBIAGI & ALÉM, 1999, p. 105).

Destaca-se ainda em Giambiagi & Além (1999) que, no Brasil, o gasto público não tem excedido o previsto, o problema é que na elaboração do orçamento o próprio governo considerou que, até 1998, haveria um déficit elevado. “Além disso, a receita foi sistematicamente *inchada* nos últimos anos [1994-1998], como decorrência da superestimação do crescimento real do PIB e da taxa de inflação, o que equivale a atribuir às despesas uma fonte de recursos que de fato não existirá, ficando, na prática, as receitas abaixo das despesas” (GIAMBIAGI & ALÉM, 1999, p. 105).

Como segundo tipo de regime fiscal, tem-se a “restrição orçamentária rígida”, a qual

[...] baseia-se na definição de um teto rígido de gastos que, dada uma previsão conservadora da receita e uma certa meta de déficit, condiciona a satisfação das demandas à existência de recursos ou a um aumento apenas moderado do endividamento. Assim, a relação dívida pública/PIB fica “amarrada”, define o teto de déficit e este por sua vez determina o valor do gasto. Nesse caso, a despesa se adapta à restrição orçamentária (GIAMBIAGI & ALÉM, 2000, p. 176-177).

A partir dessas definições, pode-se, em sentido restrito, justificar o aumento dos gastos do governo, depois de 1995, como em função das diversas carências sociais. No entanto, o atendimento a essa multiplicidade de demandas foi realizado ao mesmo tempo e sem a contrapartida na receita para esses gastos, caracterizando o período como de restrição orçamentária fraca, com completo relaxamento da responsabilidade fiscal e enfraquecimento da idéia de que o gasto deve depender da capacidade de gerar receitas.

Assim, pode-se perceber, ao analisar a política fiscal do Brasil dos anos 90, que o descompasso entre as demandas sociais e a capacidade do orçamento em representá-las se traduziu, durante os primeiros anos da década de 90, no Brasil, em aumento de preços. Porém, com o Plano Real, o excesso de demandas por gasto sobre o valor da receita implicou o aumento da dívida pública, que passou de 25,08% para 37,41% do PIB, entre 1994 e 1998 (tabela 4). Em 1997, a privatização impediu um acréscimo significativo da dívida, que voltou a aumentar em 1998. Com o fim das privatizações, ou o déficit é cortado ou a dívida vai crescer como proporção do PIB. Em outras palavras, o setor público teve que priorizar o ajuste fiscal e, para isso, foi preciso, além de aprovar algumas reformas necessárias, promover um ajuste convencional, independentemente da realização de mudanças constitucionais.

Tabela 4 – Dívida líquida do setor público

Dívida Líquida do Setor Público Dezembro 1992-2001 (em % do PIB)										
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Governo Federal e Banco Central	12,12	9,52	12,9	13,25	15,88	18,68	25	30,11	30,98	33,18
Governos estaduais e municipais	9,21	9,17	10,01	10,62	11,54	12,91	14,15	16,26	16,27	18,5
Governos estaduais	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	12,23	14,08	14,15	16,39
Governos municipais	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,92	2,18	2,12	2,11
Empresas estatais	15,73	13,78	7,1	6,68	5,87	2,76	2,56	2,82	2,18	1,57
Empresas estatais federais	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,49	0,43	-0,37	-1,26
Empresas estatais estaduais	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,93	2,22	2,33	2,61
Empresas estatais municipais	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,14	0,16	0,22	0,22
Setor público consolidado	37,05	32,47	30,02	30,56	33,28	34,35	41,71	49,18	49,43	53,25
Base monetária ^a	3,36	3,43	4,94	3,21	2,58	3,71	4,30	4,71	4,26	4,46
Dívida Líquida do Setor Público	33,69	29,04	25,08	27,35	30,70	30,64	37,41	44,47	45,17	48,79
Varição em relação ao ano anterior		-13,79	-13,65	9,07	12,25	-0,18	22,09	18,86	1,57	8,02

Nota ^a: O saldo da base monetária corresponde à média dos dias úteis do mês.

Fonte: Banco Central, 2002.

Nesse contexto, a deterioração das contas públicas, ao longo do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, e a conseqüente e rápida expansão da dívida pública, mostravam a inconsistência da política macroeconômica, levando, no final de 1998, à adoção do Programa de Estabilidade Fiscal, por meio do qual o governo se propõe significativo ajuste primário, a fim estabilizar a dívida pública como proporção do PIB.

Assim, o ano de 1999 foi considerado um ano de efetiva austeridade fiscal, ou, como mencionou-se anteriormente, de restrição orçamentária rígida. Isto porque,

[...] em agosto de 1998, quando a economia internacional mal estava se recuperando das sucessivas desvalorizações das moedas dos países do sudeste asiático, de 1997, a Rússia desvalorizou o rublo e decretou a moratória de sua dívida, agravando a crise econômica mundial. Os mercados se retraíram, as fontes de crédito externo praticamente “secaram” e o Brasil passou a ser considerado por muitos como a “bola da vez”, isto é, a próxima nação da lista que iria deixar a moeda flutuar [já que um dos pilares do Plano Real foi o uso da âncora cambial]. Em circunstâncias como essas, a propensão dos agentes econômicos a sacar os recursos do país é muito grande, pois, ocorrendo uma depreciação, a quantidade de dólares que poderiam ser retirados do Brasil, com o mesmo valor em R\$, seria naturalmente menor, em virtude da própria mudança do câmbio (GIAMBIAGI & ALÉM, 2000, p. 182).

Dessa forma, o contágio das crises asiática e russa, em 1997 e 1998, encontrou o programa de estabilização brasileiro, com fundamentos bastante frágeis, em termos de equilíbrios orçamentário e do balanço de pagamentos. A dívida pública interna crescera ininterruptamente desde 1994 (tabela 4). A valorização real do câmbio, por sua vez, produzira déficits expressivos nas balanças comercial e de transações correntes. Até a explosão das crises, o financiamento dos déficits no balanço de pagamentos era assegurado por fluxos positivos de capitais externos, sustentados pelo diferencial entre as taxas de juros domésticas e internacionais, as perspectivas de recuperação do crescimento econômico e o avanço do programa de privatização (RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999a).

No entanto, essa situação mudou radicalmente com o contágio. No último trimestre de 1997 e no segundo semestre de 1998, fugas de capitais produziram rápida redução das reservas. A manutenção da política cambial exigiu elevações dramáticas na taxa de juros, com efeitos indesejáveis no nível de atividade, no emprego e nas contas públicas. Em novembro de 1998, para estancar a perda de reservas e a propagação da crise internacional, o Brasil formalizou um Acordo com o FMI, em troca de um apoio financeiro multilateral de US\$ 41,5 bilhões (RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999a).

A combinação de: a) um acordo com o FMI, com o estabelecimento de metas fiscais austeras; b) alta temporária dos juros, encarecendo o custo de oportunidade de comprar moeda estrangeira, em uma situação na qual a cotação da divisa norte-americana já era reconhecidamente elevada; e c) a constatação de que a inflação não “explodira” com a

desvalorização, como se chegou a temer, serviu para acalmar os ânimos e arrefecer a procura por dólares, a partir de março de 1999. Isso permitiu um recuo da cotação do dólar, o início de um movimento de queda dos juros, ao longo do restante do ano e, entre 1999 e 2000, a reversão dos fenômenos antes apontados, notadamente da trajetória da dívida pública, tendo em vista os dados da tabela 4, que demonstram um crescimento significativamente inferior com relação à evolução dos anos anteriores.

Na realidade, a crise de 1998/99 permitiu que os defensores de uma política fiscal mais rígida recebessem o apoio político necessário para implementar o ajuste requerido. De fato, o Presidente da República, convencido de que uma combinação de aumento de impostos e/ou corte de gastos era condição essencial para o apoio do FMI ao programa que estava sendo negociado, deu o necessário respaldo à adoção de um conjunto de medidas fiscais duras e assumiu a liderança das negociações com o Congresso Nacional, para a aprovação das chamadas “reformas estruturais” que requeriam apoio legislativo.

Dessa forma, o FMI, cujas cartas de intenções sempre tinham estado associadas a custos de imagem elevados na história política brasileira, teve, para o segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, uma vez assumido o custo político inicial, de recorrer a esse organismo, uma grande funcionalidade. Isso porque uma das maiores dificuldades, para qualquer governo e em qualquer país, é justificar a razão de a política fiscal visar a um resultado x e não y . A partir do momento da assinatura do compromisso com o FMI, porém, no caso do Brasil, as metas fiscais – cujos valores eram apropriados para uma situação de dívida pública da ordem de 50% do PIB e taxas de juros ainda elevadas – passaram a ser justificadas simplesmente “porque estavam no acordo com o Fundo”, sem que chegassem a ser questionadas seriamente por nenhuma força política relevante da coalizão governista. Em tais condições, a atitude fiscal relativamente passiva do primeiro governo Cardoso cedeu lugar a uma postura ativa em favor de um esforço fiscal que procurasse estancar o aumento sistemático da relação dívida/PIB (GIAMBIAGI, 2002).

Pode-se alegar que a austeridade fiscal vivenciada a partir de 1998 implicou custos, dos quais seria conveniente não assumir. Entretanto, como lembra Marcel (1993), “se não se previnem os desequilíbrios fiscais a tempo, os ajustes fiscais posteriores acabam sendo enormemente prejudiciais para o conjunto das relações políticas, institucionais e administrativas construídas em torno das finanças públicas” (MARCEL, 1993 apud GIAMBIAGI & ALÉM, 1999, p. 15).

Nesse sentido, procurou-se, a partir do final de 1998, criar mecanismos para fortalecer a disciplina fiscal e evitar que a repetição dos déficits de anos anteriores colocassem

em risco o esforço de estabilização.

Assim, de acordo com Giambiagi & Além (1999), a perspectiva de ter êxito na tentativa de reduzir o déficit público estava intrinsecamente ligada ao aperfeiçoamento do processo orçamentário, com vistas à elaboração de uma programação de despesas efetivamente apertada. O Brasil estaria, então, fazendo uma transição de uma situação de “restrição orçamentária fraca” para outra, em que as demandas seriam enquadradas no orçamento. Evidentemente, o mesmo controle do gasto poderia ser obtido mediante a reedição das antigas práticas de “controle do gasto na boca do caixa”⁵, mas isso não seria desejável. Em primeiro lugar, por deixar aberta a porta para um desequilíbrio elevado, em caso de cumprimento dos valores de despesas previstos no orçamento. Em segundo, pela dificuldade de os analistas entenderem esse tipo de prática como uma sinalização duradoura de ajuste efetivo. E, em terceiro lugar, pela margem de discricionariedade que isso permite às autoridades e que deve ser minimizada, em nome da transparência.

Na realidade, tanto quanto ou mais que da aprovação das reformas, o governo brasileiro precisava de uma mudança de postura. Conforme mencionado anteriormente, o problema fiscal do Brasil, na primeira gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, parece refletir a existência do que a literatura denomina uma situação típica de restrição orçamentária fraca (KORNAI, 1986 apud GIAMBIAGI & ALÉM, 1999). Essa situação se caracteriza pela atribuição ao Estado de um papel paternalista, que o leva a assumir responsabilidade por uma série de tarefas, sem ter o devido lastro de receita para isso. Na definição de Kornai (1986) (apud GIAMBIAGI & ALÉM, 1999, p. 9), isso refletiria a tendência de muitas sociedades “ao relaxamento da disciplina financeira, ao enfraquecimento do sentimento de que gastar, sobreviver e crescer dependem da capacidade de gerar receitas, e não da ajuda de terceiros”. Desse modo, faz-se com que o Estado fique sobrecarregado pelas demandas de todo tipo, para que se torne, ao mesmo tempo, um grande agente assistencialista e um promotor do crescimento.

Nas palavras, novamente, de Kornai (1986) (apud GIAMBIAGI & ALÉM, 1999, p. 25), “o ‘abrandamento’ da restrição orçamentária relaciona-se às políticas redistributivas em favor dos pobres, os incapacitados, os doentes e os idosos [...]. Objetivos redistributivos em nome da justiça social e da solidariedade podem motivar instituições não-lucrativas, governos locais e órgãos do governo federal a exigir a adoção de políticas assistencialistas”. Esse comentário aplica-se, em linhas gerais, a quase todas as rubricas que sofreram aumento

⁵ O chamado “controle do gasto na boca do caixa” era prática comum no período de altas taxas inflacionárias e consistia no fato de o governo bloquear provisoriamente a despesa, fazendo com que o valor real desta se deteriorasse.

expressivo dos gastos, na composição das outras despesas de custeio e capital, no período de 1994/1998. Note-se que a crítica a essa situação não implica contestar a natureza justa de nenhum dos gastos, mas apenas julgar que eles devem ter uma contrapartida de receita e ou ser hierarquizados para se adaptar à restrição orçamentária, optando-se por algumas rubricas de gasto mais relevantes - em função de critérios que cabem a cada sociedade decidir -, em detrimento de outras (GIAMBIAGI & ALÉM, 1999).

É exatamente esse tipo de problema que o presidente Fernando Henrique Cardoso provavelmente tinha em mente, em discurso com grande repercussão, pronunciado poucos dias antes das eleições de outubro de 1998, quando enfatizou que “o Estado não tem sido capaz de viver no limite de seus próprios meios” e que “a sociedade quer que o governo faça muitas coisas, mas nem sempre dá os recursos suficientes para fazer”⁶. Ainda no mesmo discurso, o presidente Fernando Henrique declarou que “precisamos fazer o Estado viver dentro dos seus limites”, gerando superávits primários “suficientes para impedir que a dívida pública cresça a um ritmo superior ao crescimento do PIB, mantendo estável essa relação ao longo do tempo”.

É nesse contexto que devem ser interpretadas as medidas de ajuste tomadas pelo Brasil, a partir do final de 1998, quando se lançou o Programa de Estabilização Fiscal com o objetivo de acelerar o processo de ajuste fiscal estrutural, para fazer o Estado, de forma definitiva, viver dentro de seus limites orçamentários, tendo em vista a conjuntura frágil da economia do país na época (MINISTÉRIO..., 2002). Dessa forma, o Programa de Estabilidade Fiscal abrangeu um conjunto de iniciativas, cuja Agenda de Trabalho consistiu em medidas estruturais e mudanças institucionais que visaram dar forma apropriada às decisões, procedimentos e práticas fiscais futuras.

Assim, essa Agenda de Trabalho “ataca na raiz as causas estruturais do desequilíbrio das contas públicas” (MINISTÉRIO..., 2002), compreendendo, dessa forma, as seguintes medidas principais:

- a) regulamentação da Reforma Administrativa anteriormente aprovada no Congresso Nacional;
- b) aprovação e regulamentação da Reforma da Previdência Social e a instituição da Lei Geral da Previdência Pública;

⁶ Jornal do Brasil, 24.09.98, p. 24.

- c) reforma tributária e trabalhista, imprescindíveis para promover a competitividade do setor produtivo e estimular o crescimento e a geração de empregos;
- d) a Lei de Responsabilidade Fiscal, capaz de instituir ordem definitiva nas contas públicas do conjunto dos Poderes e níveis de governo.

No tocante à reforma administrativa, verifica-se, segundo Nassif (2002), que, ao longo de todo o governo FHC, avançou-se em poucos pontos na Administração Pública, tais como:

- a) eliminação da estabilidade no emprego irrestrita;
- b) regime jurídico mais flexível para servidores civis;
- c) aumentos salariais para o legislativo e o judiciário.

Quanto às reformas na previdência social, as principais reformas consistiram na aprovação da Emenda Constitucional da previdência social, em 1998, em que, apesar do texto final ter ficado muito aquém do que o governo tinha inicialmente proposto, teve uma certa importância, por permitir tornar um pouco mais rígidas as regras para aposentadoria na administração pública, bem como “desconstitucionalizar” o cálculo das aposentadorias do INSS, remetendo o assunto para a legislação ordinária – cuja mudança requer quorum menor, o que permitiu, por sua vez, a aprovação do chamado “fator previdenciário” (GIAMBIAGI & ALÉM, 2000).

Quanto à reforma trabalhista e tributária, pouco se evoluiu até o presente momento, e, na primeira, houve alguns avanços na flexibilização da CLT - Consolidação das Leis do Trabalho, além da ampliação da abrangência do contrato por prazo determinado, a instituição do regime de trabalho em tempo parcial e a suspensão do contrato de trabalho como alternativa à demissão e à rotatividade no emprego (OLIVEIRA, 2002). No que se refere à reforma tributária, praticamente, inexistiram medidas de ajustes, principalmente devido à complexidade da reforma, tendo em vista que, para o governo fazer um único imposto sobre o valor adicionado (somando-se ao ICMS atual, o PIS, Pasep e a Cofins, que são impostos em cascata, que oneram a produção) teria que instituir uma alíquota próxima de 35%, para manter a atual receita tributária, o que é inaceitável do ponto de vista dos contribuintes (PEREIRA, 2002).

Assim, com certeza, o grande avanço e conforme detalhado no “Relatório sobre a Observância de Padrões e Códigos, Módulo de Transparência Fiscal”, elaborado pelo Fundo Monetário Internacional (2001) sobre o modelo fiscal brasileiro, o grande agente de disciplina fiscal da segunda gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi a edição da Lei Complementar Nº101, aprovada pelo Congresso, em 4 de maio de 2000, sendo denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, por estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

A LRF apresenta, conforme se detalhará posteriormente, uma série de diretrizes gerais que devem balizar as autoridades, na administração das finanças públicas dos níveis federal, estadual e municipal, representando avanço importante para o controle duradouro das contas fiscais, constituindo, nesse sentido, uma mudança estrutural fundamental para o equilíbrio fiscal de longo prazo e, por conseqüência, ao desenvolvimento econômico sustentado.

Desse modo, a LRF veio para suprir as debilidades orçamentárias existentes no Brasil, desde os anos 70, conforme já mencionado, preconizando sobretudo o equilíbrio orçamentário em todos os níveis da Federação e consolidando o fortalecimento do processo orçamentário, por meio da instituição do planejamento, transparência e controle das contas públicas, em todos os entes da Federação, conforme se verificará no capítulo 4 do presente estudo.

4 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Ao longo das décadas, o conceito de que os recursos são escassos e a idéia de que há uma restrição fiscal que deve ser respeitada, isto é, a percepção de que as demandas sociais, por maior que seja sua legitimidade, devem ser enquadradas nas disponibilidades orçamentárias, encontraram tradicionalmente dificuldades para ser entendidos no Brasil, não apenas pela população, mas também, muitas vezes, por parte de sua elite dirigente.

Essa situação, porém, vem mudando nos últimos anos, em função de uma série de fatos, particularmente o rígido cumprimento das metas fiscais traçadas no acordo com o Fundo Monetário Internacional - FMI; a adoção do regime de metas para a inflação e, principalmente a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a qual, conforme já evidenciado anteriormente, ressalta a percepção de que a austeridade fiscal recente deve ser incorporada às práticas regulares do país, junto com a conservação da estabilidade.

Desse modo pretende-se, no presente capítulo, discorrer sobre os principais aspectos da LRF pertinente aos municípios, especialmente demonstrar quais os principais mecanismos de controle fiscal impostos pela LRF à gestão das finanças públicas, a fim de evidenciar seus reais efeitos, por meio do estudo de caso realizado no capítulo 5.

Corolária do Programa de Estabilização Fiscal, proposto pelo Governo Federal, em outubro de 1998, a Lei Complementar n.101, de 4 de maio de 2000, ao longo de setenta e cinco artigos, estabelece normas delineadoras das metas da Administração Pública, definindo a responsabilidade da gestão fiscal, vinculando-a ao eficiente gerenciamento dos recursos públicos, em que o administrador público deverá atuar com o objetivo de buscar o equilíbrio das contas públicas, visando reduzir o drástico déficit público e o endividamento que perdurou no Brasil durante as últimas décadas, especialmente o final da década de 90, conforme se observou no capítulo anterior.

A LRF surgiu como resposta ao desequilíbrio fiscal e financeiro dos governos estaduais e municipais, partindo do diagnóstico de que esse era resultado da gestão irresponsável da coisa pública e complementando o Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira que renegociou as dívidas dos estados e municípios. Diante disso, a nova legislação prevê mecanismos de controle fiscal e financeiro das contas governamentais. A lei, ao evitar a presença da ação irresponsável, tratava implicitamente de evitar situações de

déficit potencial e, em última instância, de garantir sustentabilidade ao controle do endividamento (MORA, 2002).

Além da característica de política fiscal, a LRF “tem fundo monetarista. Déficit e dívida do setor governamental, seja ele União, Estado ou Município, resulta, via de regra, em inflação. Isto porque a emissão de moeda pressiona os preços, elevando-os, ou porque o freqüente lançamento de títulos aumenta o nível dos juros e, por fim, dos preços” (TOLEDO JÚNIOR & ROSSI, 2001, p. 39).

Assim, apesar de não emitirem moeda e de sofrerem forte restrição para lançar títulos no mercado, “Estados e Municípios respondem por 40% das necessidades de financiamento do setor público, o que equivale a 2,64% do PIB – ao longo das duas últimas décadas a União refinanciou, em condições favoráveis, dívidas estaduais equivalentes a R\$250 bilhões (34% do PIB)” (MENDES, 1998, p. 6). Prova disso é que, nos últimos anos, o Governo Central assumiu a dívida de vinte e cinco Estados e cento e oitenta municípios da Federação. Certo é que pagarão à União o valor por ela refinanciado, só que com juros e prazos mais vantajosos do que os prevalecentes no mercado (TOLEDO JÚNIOR & ROSSI, 2001).

Já o desequilíbrio fiscal de pequenos e médios municípios não influenciaram diretamente os agregados macroeconômicos, mas compromete a continuidade e eficiência dos serviços públicos, tendo em mira que tal desajuste é, de fato, financiado por fornecedores, titulares de precatórios e servidores que não recebem seus pagamentos e salários.

De acordo com Albanez, para o pequeno e médio Município:

[...] a tese do equilíbrio orçamentário e financeiro, que deverá ocorrer na previsão, execução e prestação de contas, a nosso ver, é mais uma regra de bom senso do que política econômico-financeira. Como podemos aceitar uma situação em que se arrecade dez e se gaste vinte, sabendo-se de antemão que os Municípios não poderão valer-se da emissão de papel moeda nem de títulos para cobertura de déficit? (ALBANEZ, 2001, p. 268).

Assim, apesar de a LRF possuir objetivos macroeconômicos, ela se destaca por sua abrangência, aplicando-se à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, compreendendo nessas esferas os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo o Tribunal de Contas e Ministério Público e ainda os órgãos da administração direta e indireta.

O principal objetivo da LRF está identificado em seu art.1º, em que menciona que a lei “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” (BRASIL, 2000). Por sua vez, no parágrafo primeiro desse mesmo artigo, está definido o que se entende por responsabilidade na gestão fiscal, abrangendo os seguintes postulados:

- a) ação planejada e transparente;
- b) prevenção de riscos e correção de desvios que afetam o equilíbrio das contas públicas;
- c) garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade social e outras, dívidas, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Diversos pontos na LRF enfatizam a ação planejada e transparente na administração pública. De acordo com Nascimento & Debus (2001), ação planejada nada mais é do que aquela baseada em planos previamente traçados e, no caso do serviço público, sujeitos à apreciação e aprovação da instância legislativa, garantindo-lhes a necessária legitimidade, característica do regime democrático de governo.

Conforme observado no capítulo 2, os instrumentos de planejamento do gasto público, previstos na Constituição e revigorados pela LRF compreendem: o Plano Plurianual – PPL, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

Por sua vez, a transparência será alcançada mediante o conhecimento e a participação popular no processo de planejamento e execução orçamentário, assim como na ampla publicidade dos atos e fatos ligados à gestão fiscal. Com esse intuito, encontram-se na LRF diversos mecanismos, dentre eles:

- a) a participação popular na discussão e elaboração dos planos e orçamentos;
- b) a disponibilidade de acesso às contas públicas, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade;
- c) A emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, igualmente de acesso público e ampla divulgação.

A prevenção de riscos, da mesma forma que a correção de desvios, deve estar presente em todo processo de planejamento confiável.

Em primeiro lugar, a LRF preconiza a adoção de mecanismos para neutralizar o impacto de situações contingentes, tais como ações judiciais e outros eventos não corriqueiros. Tais eventualidades serão atendidas com os recursos **da reserva de contingência**, a ser prevista na LDO e materializada nos orçamentos anuais de cada um dos entes federados (NASCIMENTO & DEBUS, 2001, p. 11, grifo do autor).

No tocante à correção de desvios, a lei prevê ações corretivas para a eliminação de

fatores que lhes tenham dado causa, por exemplo, se a despesa de pessoal, em determinado período exceder os limites previstos na lei, deverão ser tomadas as medidas previstas na lei, para que esse item de gasto volte a situar-se nos respectivos parâmetros.

No que se refere ao equilíbrio das contas públicas, a Lei nº4.320, de 1964¹, previa o equilíbrio orçamentário, enquanto a LRF traz o equilíbrio primário, preconizando assim, um resultado primário equilibrado. Isto significa, em outras palavras, que o equilíbrio que as administrações públicas devem perseguir é o equilíbrio auto-sustentável, que prescinde das operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública.

Isto não significa dizer que a partir da LRF os entes públicos não mais poderão contrair dívida pública, mas que se fará isto, em certos limites fixados pelo Senado Federal, pois o controle da dívida pública pode ser considerado como o principal motivo para a elaboração de uma lei como a LRF.

Desse modo, a LRF compreende um regulamento da gestão fiscal, justamente por regulamentar a Constituição Federal, na parte de Tributação e Orçamento (Título VI), cujo Capítulo II estabelece as normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal.

A LRF não substitui nem revoga a Lei Nº4.320/64, que normatiza as finanças públicas no país, há quase 40 anos. Embora a Constituição Federal tenha determinado a edição de uma nova lei dispendo sobre a substituição da referida lei, tal providência ainda necessita de conclusão (NASCIMENTO & DEBUS, 2001).

Desse modo, verifica-se que a LRF contempla um amplo leque de assuntos pertinentes à gestão da fazenda pública de todos os níveis de governo e em suas respectivas esferas de poder. Todavia, no presente trabalho, dar-se-á enfoque principal às normas relativas à gestão da fazenda pública municipal, subdividida nos seguintes pontos fundamentais explicitados a seguir:

- a) o processo de planejamento;
- b) as receitas e a renúncia fiscal;
- c) as despesas e os mecanismos de compensação;
- d) as despesas com pessoal;
- e) o endividamento público;
- f) a transparência, o controle social e a fiscalização da gestão fiscal;

¹ Esta lei estatui normas de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1964).

- g) as sanções institucionais e as sanções pessoais.

4.1 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO

Conforme já mencionado anteriormente, a Constituição de 1988, instituiu um processo de planejamento a ser viabilizado por um conjunto de leis de iniciativa do Poder Executivo, cuja característica principal é o entrosamento harmônico de suas disposições, com o objetivo de garantir que as funções administrativas sejam desenvolvidas a partir de um plano de governo, a longo, médio e curto prazo.

Foi, assim, institucionalizado um sistema orçamentário composto pela Lei do Plano Plurianual – PPL, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

Por sua vez, a LRF procura aperfeiçoar essa sistemática traçada pela norma constitucional, atribuindo novas e importantes funções à LDO e à LOA. Conforme já observado no capítulo 2, a LDO representa o elo entre o planejamento plurianual e o anual. Nos termos da LRF, a LDO deverá ser dispor, além das prerrogativas já instituídas pela Constituição Federal, sobre:

- a) o equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) os critérios e formas de limitação de empenho, nos casos previstos na legislação;
- c) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos programas financiados com recursos do orçamento;
- d) demais condições para transferências de recursos;
- e) metas fiscais, que constarão de anexo próprio – Anexo de Metas Fiscais, acompanhado de demonstrativo;
- f) riscos fiscais, que constarão de anexo próprio – Anexo de Riscos Fiscais (BRASIL, 2000).

No caso da União, o projeto da LDO deverá ser acompanhado de anexo específico, contemplando os objetivos da política monetária, creditícia, cambial e das metas de inflação para o exercício seguinte. No tocante à LOA, a LRF estabelece que deverá ser elaborada de forma compatível com o PPL e com a LDO, integrando assim um sistema de planejamento para a gestão pública.

Além disso, a LRF acrescenta ao conteúdo da LOA as seguintes exigências e

vedações, algumas que constituem reprodução do texto constitucional:

- a) deverá conter demonstrativo de compatibilidade da programação com os objetivos e metas contemplados no Anexo de Metas Fiscais da LDO;
- b) será acompanhado de demonstrativo regionalizado dos efeitos, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (CF, art.165, § 6º) (BRASIL, 1988), bem como das medidas de compensação à renúncia da receita (conforme artigo 14 da LRF) e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (conforme artigo 17 da LRF) (BRASIL, 2000);
- c) conterà reserva de contingência, destinada a fazer face a passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, cuja forma de utilização e montante – calculado com base em percentual da receita corrente líquida – devem estar estabelecidos na LDO;
- d) não poderá consignar:
 - dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro se não estiver previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme CF, artigo 167, § 1º (BRASIL, 1988),
 - crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada; novos projetos só poderão ser incluídos na LOA, após adequadamente atendidos os que estiverem em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público (conforme artigo 45) (BRASIL, 2000).

Quanto à dívida pública, a LOA deve abranger (MONTEIRO, 2001):

- a) todas as despesas relativas à dívida pública mobiliária ou contratual, com as receitas que as suportarão;
- b) a atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá ter como base de cálculo a variação de índices de preços superior à prevista na LDO, ou em legislação específica.

4.2 AS RECEITAS E A RENÚNCIA FISCAL

A LRF ressalta a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos,

como requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal. De acordo com o texto legal, o descumprimento desses requisitos terá como consequência a suspensão das transferências voluntárias² ao ente público que renunciar suas receitas.

De acordo com a LRF, o Poder Executivo deverá definir metas bimestrais de arrecadação, informando que medidas serão adotadas para o combate à sonegação, para a cobrança da dívida ativa e dos créditos executáveis pela via administrativa.

A LRF normatiza ainda a concessão indiscriminada de incentivos fiscais, causadores das chamadas guerras fiscais entre Estados e Municípios, danosas às finanças de qualquer ente público. Assim, a LRF considera tais incentivos fiscais como renúncia de receita e impõem-se, assim, determinadas restrições para a sua realização.

Portanto, partir da vigência da LRF, a prática da renúncia fiscal deve atender não somente ao que dispuser a LDO, mas ainda:

- a) estimar o impacto orçamentário financeiro no exercício inicial de sua vigência e nos dois subseqüentes;
- b) demonstrar que a renúncia delas decorrente foi considerada ao se estimar a receita do orçamento e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO;
- c) prever medidas de compensação nos três exercícios já referidos, podendo ser por meio de: elevação de alíquota, ampliação da base de cálculo ou novos tributos ou contribuições; e nos dois últimos casos, o benefício só entrará em vigor após a ocorrência do aumento da receita. Essas medidas observarão, ainda, o princípio da anterioridade, nos termos do Código Tributário Nacional (BRASIL, 2000).

4.3 AS DESPESAS E OS MECANISMOS DE COMPENSAÇÃO

A partir da LRF acrescentaram-se normas e exigências para a geração das despesas públicas. Qualquer expansão, aperfeiçoamento ou criação de ações municipais que signifiquem aumento de despesas, deverá ser acompanhada de estimativas de custos no exercício em que entrar em vigor e nos dois subseqüentes, além da declaração do ordenador de despesa de que há dotação orçamentária e financeira suficiente, levando-se em consideração o que foi gasto, e o que ainda se pretende gastar, como também que o aumento de despesas está de acordo com o PPA e com a LDO (ALVES, 2000).

² Segundo Oliveira (2001) constituem-se transferências voluntárias aqueles recursos repassados entre níveis de governo, sem que haja imposição constitucional ou legal.

Portanto, constitui-se a regra básica para geração da despesa, nos termos do art. 15 da LRF, que toda e qualquer despesa que não esteja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos três primeiros exercícios de sua vigência, da sua adequação orçamentária e financeira com a LOA, o PPL e a LDO e no caso de despesa obrigatória de caráter continuado, de suas medidas compensatórias³, é considerada: não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.

Todavia, a maior novidade no tocante à geração de despesa está no conceito de despesa obrigatória de caráter continuado, a qual, é considerada a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo, que gere obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios (BRASIL, 2000):

Assim, diante do que estabelece a LRF, para a questão do aumento nas despesas, duas alternativas são dadas, ambas de grande ônus político: aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa. Com o agravante do parágrafo 3º do art. 17 que, sem deixar margem para criatividade, define o aumento permanente de receita como “proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição” (BRASIL, 2000). De nada valerão, pelo menos para esse fim, iniciativas do tipo “combate à sonegação”, “bolão fiscal” e outras medidas do gênero. E, para que não haja a menor chance de alguma brecha ou artifício legal, a lei equipara a aumento de despesa a prorrogação daquela já criada por prazo determinado (NASCIMENTO & DEBUS, 2001).

4.4 AS DESPESAS COM PESSOAL

Conforme observado no capítulo anterior, a partir de 1994, observou-se um aumento substancial nas despesas com pessoal, em todos os níveis de governo, em virtude, principalmente da estabilidade econômica e da queda nos índices inflacionários. Além disso, a despesa com pessoal apresenta um componente vegetativo importante, pois as legislações trabalhistas dos servidores públicos garantem, na maioria dos casos, algumas vantagens pessoais que são incrementadas a cada ano, como anuênios, passagem de níveis salariais, etc., acarretando assim, um crescimento continuado das despesas de pessoal.

Dessa forma, para que o administrador público possa cumprir o papel que a sociedade lhe atribuiu, proporcionando bem-estar à população, a partir dos recursos que lhe são entregues na forma de impostos, a LRF impõe limites aos gastos com pessoal, aos três níveis de governo, estendendo-se aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

³ Aumento permanente de receita e/ou redução permanente de despesa.

Observe-se que a LRF não é a primeira lei a impor limites às despesas de pessoal, pois, antes dela, vigorava a Lei Complementar n.96 de 31 de maio de 1999, denominada Lei Rita Camata II, com a diferença de não abranger os Poderes Legislativo e o Judiciário.

No texto da LRF, art. 18. considera-se como despesa total com pessoal:

O somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos de aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (BRASIL, 2000).

A LRF considera ainda como outras despesas de pessoal os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referirem à substituição de servidores e empregados públicos (art.18 § 1) (BRASIL, 2000).

Nos municípios, os limites máximos para gastos com pessoal (60% da Receita corrente Líquida) serão:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

A LRF prevê ainda mecanismos de correções de desvios para os entes da Federação, que não estiverem enquadrados nos limites previstos. Sendo que, se apesar destes mecanismos, não seja alcançada a redução no prazo estabelecido, enquanto perdurar o excesso, a LRF proíbe o ente público de:

- a) receber transferências voluntárias;
- b) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;
- c) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (BRASIL, 2000).

No tocante ao último ano de mandato dos titulares de poder ou órgãos da administração pública, a LRF inovou, também, ao não permitir aumento da despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, ou seja, fica proibida a concessão de aumentos salariais ou ainda a contratação de novos servidores nesse período.

4.5 O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

A LRF define conceitos e normas a serem observados por todos os entes da Federação quanto à dívida pública, dívida mobiliária⁴, operações de crédito e garantias⁵.

De acordo com o texto da LRF, os limites ao montante da dívida (estoque) serão fixados, tomando-se por base a dívida consolidada⁶ da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que compreende a dívida da administração direta, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes – sempre em relação à Receita Corrente Líquida (BRASIL, 2000).

O texto legal impõe, ainda, que no prazo de noventa dias após a publicação da LRF, o Presidente da República submeterá ao Senado Federal uma proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios. Adicionalmente, apresentará ao Congresso Nacional projeto de lei que defina limites para o montante da dívida mobiliária federal, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União.

Esses limites foram regulamentados por meio da Resolução nº40 do Senado Federal, de 20 de dezembro de 2001, estipulando que:

A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º; e

II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º (BRASIL, 2001).

A Resolução nº 40 permite ainda que o excesso de endividamento seja corrigido, em termos da relação dívida líquida/RCL, em até 15 anos, em uma proporção de um quinze avos por ano. Ou seja, o excesso de endividamento sobre o limite legal deverá ser reduzido em uma proporção de 0,07 a cada ano. Alternativamente, o Município poderá ainda aumentar a sua RCL, o que representará uma redução menor no nível de endividamento a cada ano (até o 15º exercício) (NASCIMENTO, 2002).

⁴ Dívida mobiliária constitui dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios (BRASIL, 2000, art. 29, inciso II).

⁵ A concessão de garantias corresponde ao compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada (BRASIL, 2000, art. 29, inciso IV).

⁶ Também denominada dívida fundada, refere-se ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses (BRASIL, 2000, art. 29, inciso I).

A apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre, conforme art. 30, § 4º da LRF (BRASIL, 2000).

Sempre que, alterados os fundamentos das propostas de limites, em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar ao Senado ou ao Congresso Nacional solicitação de revisão desses limites.

Uma vez excedido o limite máximo de endividamento, ao final de um quadrimestre, é dado prazo de três quadrimestres subsequentes para a eliminação do excesso, que deve ser reduzido em pelo menos vinte e cinco por cento (25%) no primeiro quadrimestre. Enquanto se verificar o excesso, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios ficarão:

- a) proibidos de realizar novas operações de crédito, internas ou externas, inclusive por antecipação de receita (ARO);
- b) obrigados a obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite.

Decorrido o prazo para o retorno do montante da dívida ao limite, fica também impedido de receber transferência voluntária.

4.5.1 Operações de crédito

O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições da realização de operações de crédito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, também das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente. A realização de operações de crédito estará sujeita ao enquadramento na LOA, em créditos adicionais ou em lei específica, bem como ao cumprimento dos limites e condições estabelecidos pelo Senado Federal, conforme art. 32 (BRASIL, 2000).

Segundo a LRF em seu artigo 12 § 2º, dever-se-á obedecer à chamada “Regra de Ouro”, na qual: a contratação de operações de crédito, em cada exercício, fica limitada ao montante da despesa de capital. Na prática, isso significa que os empréstimos somente deverão ser destinados a gastos com investimentos (BRASIL, 2000). No entanto, o STF tornou sem efeito esse artigo, por julgar incompatível com o artigo 167, inciso III da Constituição Federal de 1988, o qual é transcrito a seguir:

É vedada a realização de operações de crédito que excedam as despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com

finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta (BRASIL, 1988).

É vedada, também, qualquer tipo de concessão de novo crédito ou financiamento da União, Estados, Distrito Federal e Municípios entre si, ainda que para refinanciamento ou postergação de dívida, exceto operações de crédito com instituição financeira estatal, não destinadas ao financiamento de despesas correntes, na forma da legislação, ou refinanciamento de dívida não contraída com a própria instituição que conceda o crédito, conforme art. 35 (BRASIL, 2000).

Os efeitos de operações de crédito irregulares serão anulados, mediante o cancelamento da operação, com devolução do principal sem juros ou atualização monetária ou constituição de reserva na LOA do exercício seguinte, de acordo com o art. 33, §1º e 2º (BRASIL, 2000). A operação de crédito irregular impede a obtenção de garantias, o recebimento de transferências voluntárias e contratação de novas operações de crédito.

4.5.2 Operações de crédito por antecipação de receita

As operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária - ARO deverão destinar-se, exclusivamente, a atender à insuficiência de caixa, durante o exercício financeiro e deverão cumprir as exigências da contratação de operações de crédito e, adicionalmente, as seguintes, dispostas na LRF (BRASIL, 2000):

- a) poderão ser realizadas somente a partir do décimo dia do início do exercício;
- b) deverão ser liquidadas, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;
- c) não serão autorizadas, se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros de operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;
- d) as operações de crédito por ARO ficam proibidas, enquanto existir operação anterior da mesma natureza, não integralmente resgatada ou no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito.

4.5.3 Concessão de garantias

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão conceder garantias

em operações de crédito internas e externas, desde que observem as regras de contratação de operações de crédito, e, no caso da União, os limites e as condições fixadas pelo Senado. Adicionalmente, ainda devem ser observados os seguintes requisitos explicitados na LRF (BRASIL, 2000):

- a) a garantia está condicionada à oferta de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida. Além disso, a entidade que a pleitear deverá estar em dia com suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por ele controladas;
- b) no caso de operação de crédito externa ou de repasse de recursos externos por instituição federal de crédito, deve atender também às exigências para recebimento de transferências voluntárias; e
- c) o Banco Central fica proibido de conceder garantias à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 2000).

O ente da Federação cuja dívida tiver sido honrada pela União ou Estado, terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até liquidação da dívida.

4.5.4 Inscrições em restos a pagar

Nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, é vedado ao governante contrair obrigação de despesa que não possa ser paga no mesmo exercício. Se isso ocorrer, o governante deverá assegurar disponibilidade de caixa para o exercício seguinte.

4.6 A TRANSPARÊNCIA, O CONTROLE SOCIAL E A FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL

A busca da transparência na gestão fiscal é um dos elementos fundamentais para a manutenção do equilíbrio das contas públicas, pois:

- a) atesta o atendimento dos limites, condições, objetivos e metas;
- b) firma responsabilidades;
- c) justifica desvios e indica medidas corretivas;
- d) define o prazo estimado para correção;
- e) dá acesso público a dados concisos e substanciais das contas públicas.

Assim, a transparência na gestão fiscal consiste no principal instrumento de controle social (MINISTÉRIO..., 2000). É sob esse prisma que foi elaborada a LRF, pois prevê que na elaboração, aprovação e implementação da LDO e da LOA, bem como nas prestações anuais de contas, deverão ser utilizados procedimentos transparentes, ou seja: publicação e ampla divulgação da síntese das propostas, leis e prestações de contas, também por meios eletrônicos, evidenciando objetivos, metas, resultados esperados e verificados.

Dessa forma, para efeitos da LRF, consideram-se instrumentos de transparência:

- a) os planos, os orçamentos e a LDO;
- b) as prestações de contas e o respectivo parecer prévio;
- c) Relatório Resumido da Execução Orçamentária e a sua versão simplificada;
- d) Relatório de Gestão Fiscal e a sua versão simplificada.

A transparência ainda se assegura pelo incentivo à participação popular e pela realização de audiências públicas, tanto durante a elaboração como no curso da discussão dos planos, da LDO e da LOA.

Por sua vez, as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo devem estar à disposição do público, no âmbito tanto do respectivo Poder Legislativo como do órgão técnico responsável por sua elaboração, segundo o art.49 (BRASIL, 2000).

A LRF também inova no tocante à escrituração e consolidação das contas públicas, bem como à confecção de relatórios contábeis, como o Relatório da Execução Orçamentária e o Relatório da Gestão Fiscal, para assegurar maior transparência e um controle social mais efetivo.

No tocante à fiscalização, é pertinente destacar que a responsabilidade pela fiscalização, quanto ao cumprimento das normas de gestão fiscal, é atribuída ao Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, e aos sistemas de controle interno de cada Poder e do Ministério Público.

4.7 AS SANÇÕES INSTITUCIONAIS E AS SANÇÕES PESSOAIS

O governante que não cumprir a LRF, que apresenta prazos, alternativas e caminhos para que suas regras possam ser cumpridas, vai estar sujeito a penalidades, também chamadas de sanções (CASTRO, 2002).

Há dois tipos de sanções: as institucionais, previstas na própria LRF e as pessoais,

previstas na lei ordinária, que trata de Crimes de Responsabilidade Fiscal. Segundo a LRF, os Tribunais de Contas fiscalizarão o cumprimento de suas normas.

Como exemplos de sanções institucionais temos:

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

Há também as sanções pessoais, previstas na Lei N°10.028, de 19 de outubro de 2000, denominada Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal. Nessas sanções, os governantes poderão ser responsabilizados e punidos, por exemplo, com: perda de cargo, proibição de exercer emprego público, pagamento de multas e até prisão. As penalidades alcançam todos os responsáveis, dos três Poderes e nas três esferas de governo.

Conclui-se, então, que a LRF vem traduzir um regime fiscal de restrição orçamentária forte, por meio da qual os governos estão obrigados, por força de lei, a buscar o equilíbrio fiscal das contas públicas. Assim, a LRF solidifica-se, fundamentalmente, por meio da imposição de limites às despesas e ao endividamento público, da estimulação à arrecadação tributária, como principal forma de financiamento dos entes públicos e de uma efetiva transparência e controle das contas públicas, de forma a impedir ou, minimizar o expressivo crescimento da dívida pública a que o Brasil sujeita-se nos últimos anos.

5 ESTUDO DE CASO EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ

Por meio dos capítulos anteriores, pôde-se observar a motivação e os principais aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Identificou-se a conjuntura macroeconômica que demandou normas mais rígidas no tocante à gestão fiscal no país. Percebeu-se que, apesar da LRF ter sido implantada, principalmente, em virtude dos desajustes de ordem macroeconômica, ela abrange também os governos estaduais e municipais, porque desequilíbrios intertemporais desses entes acabam recaindo sobre o governo federal, conforme se evidencia:

O governo federal, em última instância, consubstanciou-se como o maior credor das Unidades da Federação (UFs). As instituições federais, desde a década de 60, concederam empréstimos a estados e municípios. Ademais, a União financiou grandes operações de reescalonamento da dívida dos níveis subnacionais. Destarte, constata-se que o endividamento, enquanto relação intergovernamental, manifestava-se pela função desempenhada pelo Banco Central e pelo Senado Federal, pelos financiamentos concedidos por instituições federais e pela transferência de desequilíbrios financeiros à União. Certamente, tais aspectos alteraram o sentido de autonomia tributária proposto na Constituição de 1988 (MORA, 2002, p. 2).

Além disso, é pertinente evidenciar que constantes desequilíbrios fiscais de estados e municípios geram também uma série de externalidades negativas, como, por exemplo, a inadimplência junto a fornecedores, servidores, instituições bancárias, etc, afetando desse modo, dependendo do porte da dívida, a ordem macroeconômica do país.

Por essa razão, um estudo abordando os efeitos da LRF sobre estados e municípios faz-se necessário, principalmente, para que se possa observar até que ponto a LRF foi realmente efetiva no combate ao déficit público e que variáveis foram por ela modificadas.

No presente estudo analisar-se-á o caso de uma amostra de municípios do estado do Paraná, por meio das variações da receita e despesa desses entes, no período antes e depois da implantação da LRF, já que ela completou dois anos de vigência no dia 4 de maio de 2002.

5.1 DADOS GERAIS DO ESTADO DO PARANÁ

Localizado na região sul do Brasil, o Estado do Paraná vem apresentando profundas transformações em seu tecido econômico e social, expressas tanto na densificação da estrutura econômica e produtiva, como na permanente reconfiguração urbana e rural.

O estado do Paraná possui um território de aproximadamente 199.554 km, e, em um raio de 1.300 km, encontram-se os principais pólos econômicos do País – representando aproximadamente 80% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro – e os principais centros consumidores do Mercado Comum do Sul (Mercosul) (INSTITUTO..., 2000a).

No ano 2000, o PIB do Paraná foi da ordem de R\$ 71,1 bilhões, o que equivale a 6,5% do PIB brasileiro, configurando-se na quinta posição no *ranking* nacional, com uma contribuição de 12% do setor primário, 42,3% do setor secundário e o setor terciário contribuiu com 45,6% para a formação do PIB, gerando uma renda *per capita* em torno de R\$ 7.485,00 (INSTITUTO..., 2000a).

Tendo como capital o município de Curitiba, o estado do Paraná possui população total de 9.563.458 habitantes, com aproximadamente 81% residindo em área urbana e 19% em área rural. A população paranaense representa aproximadamente 43,22% da região sul e 6,51% da população brasileira (INSTITUTO, 2000b).

A organização política paranaense passou por uma série de modificações na última década. No final da década de 80, o quadro político-administrativo do estado era formado por 318 municípios. Já na década de 90, quando os estados, por força da Constituição Federal, passaram a estabelecer os requisitos para emancipação, a criação de municípios toma novo impulso: são instalados mais 81 municípios no território paranaense, desmembrados de outros 69 municípios. Com essas 81 emancipações, o Estado do Paraná passou a ter 399 municípios (CIGOLINI, 1999).

Dividindo-se o total de municípios do Estado do Paraná por grupos de habitantes ter-se-ia a distribuição evidenciada no gráfico a seguir:

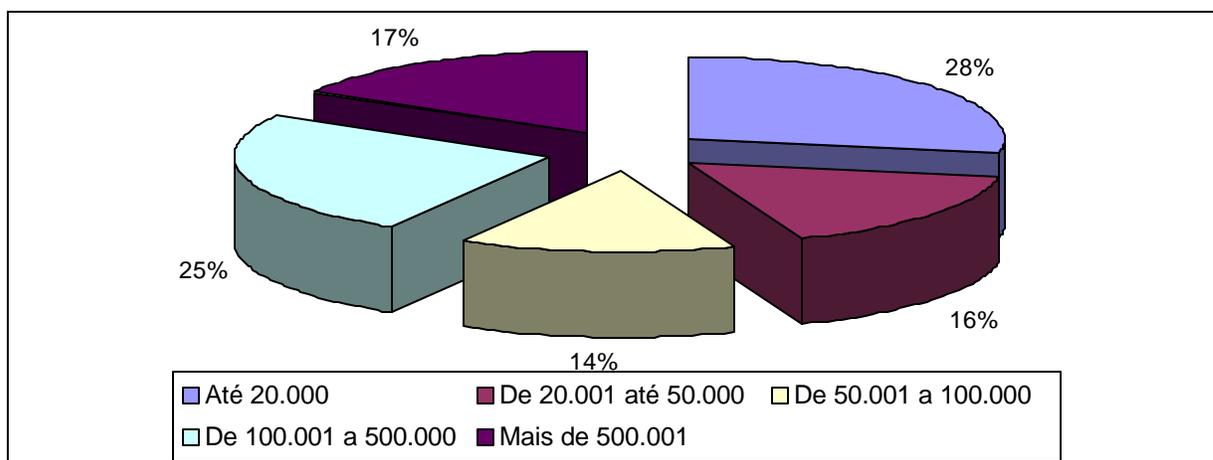


Figura 9 – Gráfico demonstrativo dos municípios do Estado do Paraná por grupo de habitantes

Fonte: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, 2000b.

O presente estudo abrange uma amostra de 285 municípios, perfazendo um total de 8.315.535 habitantes, o equivalente a 86,95% do total de habitantes do estado. A fonte das informações utilizadas são os dados dos balanços municipais, referentes aos anos de 1992 a 2001, enviados pelas prefeituras à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e divulgados através do site www.stn.fazenda.gov.br.

Já o critério para seleção da amostra compreende os municípios que disponibilizaram seus dados em todos os anos requeridos para a presente análise, excluindo-se, assim, os municípios criados nesse intervalo de tempo.

É pertinente mencionar, ainda, que a análise dos dados financeiros em nível municipal sujeita-se a dificuldades, em virtude da imensa diversidade de realidades, advindas das desigualdades regionais, ou em relação ao porte demográfico dos Municípios, na qual a reunião dos dados de todos os municípios, sob um único número, ou seja, por meio da adoção de um valor agregado, pode não espelhar sua real situação financeira. Por esse motivo, os dados sobre os Municípios são apresentados, no presente estudo de caso, segundo os grupos de habitantes.

Dessa forma, a amostra analisada contempla aproximadamente 71,43% da população, dividida em 05 grupos de municípios classificados por número de habitantes, conforme se demonstra na tabela 5:

Tabela 5 - Distribuição dos municípios em análise por número de habitantes

Municípios	População	Amostra	%
Até 20.000	318	213	67
De 20.001 até 50.000	51	46	90
De 50.001 a 100.000	18	16	89
De 100.001 a 500.000	11	9	82
Mais de 500.001	1	1	100

Fonte: Elaborada a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, 2002.

5.2 ANÁLISE DA RECEITA PÚBLICA

Com vistas a melhor espelhar as diferenças entre os municípios, foram construídas tabelas observando as seguintes características: a divisão dos municípios em 5 grupos de habitantes e utilizadas três categorias de receitas: tributária, transferências correntes e operações de crédito.

A opção pela análise da receita tributária e das transferências correntes é dada pelo

fato de constituírem as duas categorias mais representativas dentro da receita orçamentária - RO, conforme poderá ser observado na tabela 6. Além disso, procurar-se-á demonstrar, tanto na receita tributária, como nas operações de crédito os efeitos proporcionados pela LRF, visto que a lei regulamenta dispositivos que podem influenciar essas categorias de receita.

Tabela 6 – Composição da receita orçamentária (%)

Grupo de municípios (por nº de habitantes)	1992				1993				1994				1995				1996			
	RT ^a	TC ^b	OC ^c	Total	RT	TC	OC	Total												
Até 20.000	4,5	80,6	1,9	86,9	3,9	74,3	0,3	78,5	4,2	80,4	0,6	85,3	5,9	82,9	2,5	91,3	5,4	82,3	2,2	89,8
De 20.001 até 50.000	8,8	67,9	2,8	79,4	8,0	63,2	0,6	71,8	8,9	64,7	1,3	74,9	14,3	67,5	2,3	84,1	12,9	66,1	2,2	81,3
De 50.001 a 100.000	13,5	68,4	5,6	87,5	10,5	60,2	2,8	73,4	12,6	67,1	2,2	81,8	18,0	68,9	2,0	88,8	16,3	66,1	1,6	84,1
De 100.001 a 500.000	26,6	52,2	6,4	85,2	18,5	52,6	1,0	72,0	24,5	52,5	2,7	79,7	33,5	52,6	2,7	88,8	31,9	50,6	1,3	83,8
Mais de 500.001	27,5	34,3	61,8	27,4	44,0	2,9	74,3	31,5	41,6	3,1	76,3	50,9	39,8	1,3	92,0	44,2	36,3	8,6	89,1	

Grupo de municípios (por nº de habitantes)	1997				1998				1999				2000				2001			
	RT	TC	OC	Total	RT	OC	Total													
Até 20.000	5,5	81,2	3,0	89,7	4,4	79,9	3,6	88,0	4,2	81,6	2,3	88,2	4,5	82,1	2,5	89,2	5,2	83,2	0,5	88,9
De 20.001 até 50.000	13,6	64,0	1,9	79,5	11,5	69,8	2,2	83,6	10,7	71,0	2,1	83,7	10,8	70,0	3,7	84,5	11,5	68,2	0,5	80,3
De 50.001 a 100.000	17,9	66,5	3,7	88,2	16,4	68,3	3,2	87,9	14,8	69,5	5,8	90,1	14,7	69,9	4,0	88,6	15,2	69,8	0,8	85,8
De 100.001 a 500.000	32,4	52,0	1,9	86,4	20,0	44,2	1,2	65,3	22,7	53,7	3,6	80,0	22,4	57,2	1,8	81,4	23,3	58,2	0,3	81,9
Mais de 500.001	46,0	39,9	3,7	89,6	24,9	40,2	4,0	69,1	25,4	39,9	1,6	66,9	23,5	39,6	4,4	67,5	27,1	38,2	0,2	65,5

Nota: ^a RT: Receita tributária; ^b TC: Transferências correntes; ^c OC: Operações de crédito.

Fonte: Elaborada a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, 2002.

Por meio da tabela 6, pode-se comprovar que os principais grupos da Receita Orçamentária dos municípios da amostra são as transferências correntes e as receitas tributárias. As operações de crédito não compõem um grupo de grande representatividade para a maioria dos municípios, no entanto, para fins de lei de responsabilidade fiscal, faz-se pertinente seu estudo, como se verá posteriormente.

As receitas tributárias compreendem: impostos (IPTU, ISS e ITBI), as taxas (de poder de polícia e pela prestação de serviços) e a contribuição de melhoria.

As transferências correntes correspondem às transferências constitucionais e legais. No âmbito da União estão a transferência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o

Imposto de Renda retido na Fonte, a transferência do Imposto Territorial Rural (ITR), a cota parte do IOF-Ouro, a compensação pela desoneração do ICMS nas exportações de produtos primários e semi-elaborados (LC 86/97), a cota parte da contribuição do salário educação, a complementação da União ao FUNDEF, os recursos do SUS e outras transferências. No âmbito dos Estados estão as transferências do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), do IPI-Exportação, do salário-educação, do FUNDEF, do SUS e de outras transferências do Estado (BREMAEKER, 2002).

Constituem operações de crédito os recursos advindos da constituição de dívidas, por meio de empréstimos e financiamentos, que podem ser internos ou externos.

Antes de partir para uma análise por categorias de receita é pertinente fazer uma análise da receita orçamentária como um todo, em percentuais do PIB, ainda que não se possa verificar o efeito da LRF no todo, visto que são diversas as variáveis que influenciam a Receita Orçamentária Total.

Tabela 7 – Receita Orçamentária dos municípios do Estado do Paraná, por grupo de habitantes (em % do PIB)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Varição
Até 20.000	0,073	0,074	0,079	0,078	0,077	0,075	0,094	0,098	0,092	0,094	29,83
De 20.001 até 50.000	0,048	0,045	0,051	0,051	0,051	0,049	0,060	0,065	0,063	0,063	31,05
De 50.001 a 100.000	0,034	0,038	0,041	0,042	0,044	0,039	0,049	0,054	0,053	0,054	60,58
De 100.001 a 500.000	0,061	0,061	0,070	0,075	0,072	0,067	0,114	0,100	0,096	0,099	62,29
Mais de 500.001	0,067	0,055	0,065	0,070	0,078	0,076	0,152	0,137	0,147	0,130	93,61
Todos os municípios	0,283	0,274	0,306	0,315	0,324	0,306	0,470	0,455	0,451	0,440	55,87

Fonte: Elaborada a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, 2002.

Tabela 8 - Média bienal da Receita Orçamentária dos municípios do Estado do Paraná por grupo de habitantes (em % do PIB)

	92/93	94/95	96/97	98/99	00/01
Até 20.000	0,073	0,079	0,076	0,096	0,093
De 20.001 até 50.000	0,047	0,051	0,050	0,063	0,063
De 50.001 a 100.000	0,036	0,042	0,042	0,052	0,054
De 100.001 a 500.000	0,061	0,072	0,069	0,107	0,097
Mais de 500.001	0,061	0,067	0,077	0,145	0,138
Todos os municípios	0,278	0,310	0,315	0,462	0,446

Fonte: Elaborada a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, 2002.

Observando-se a tabela 7, verifica-se que no ano de 2001 o total da receita orçamentária da amostra de municípios paranaenses correspondeu a 0,44% do PIB nacional, com uma evolução positiva de 55,87%, desde 1992. Isso se explica em parte pela

estabilização da moeda (note-se a elevação nos anos 1994 e 1995) e modernização dos mecanismos de arrecadação, em que os entes públicos puderam ser mais efetivos na cobrança de tributos e no gerenciamento da receita pública.

Partindo-se para uma análise por grupo de habitantes, verifica-se uma relação direta entre o número de habitantes e a variação positiva da receita orçamentária, de forma que a variação mais significativa encontra-se nos municípios com população superior a 500.000 habitantes, que no caso do Estado do Paraná compreende a capital Curitiba, com uma evolução de 93,61% no período e o menor resultado foram os municípios com população até 20.000 habitantes. Essas diferenças podem estar associadas ao fato de que os municípios têm a sua disposição tributos que se aplicam sobre atividades eminentemente urbanas: o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Entretanto, a maioria dos municípios menores é de base econômica rural. Além disso os municípios maiores são menos dependentes de recursos financeiros de outros entes da Federação, ficando menos expostos ao efeito Tanzi, que impactou nas transferências correntes no período de alta inflação.

Assim, no momento em que se observa o comportamento dos dados em relação ao porte demográfico dos municípios, verifica-se que existem significativas diferenças entre eles, ao mesmo tempo que é possível constatar uma relação entre as tendências apresentadas para a receita total e a receita proveniente das transferências constitucionais, em razão de esse item representar a principal fonte de recursos para a maioria dos municípios da amostra.

Por meio das transferências correntes demonstra-se o grau de dependência financeira dos municípios frente às demais esferas de governo. Dessa forma, a relação transferência corrente/receita orçamentária é inversamente proporcional à capacidade de os municípios gerirem-se com recursos próprios.

De acordo com Bremaeker (2002), a aprovação da Constituição de 1988 fortaleceu financeiramente os municípios, muito mais pelo aumento da sua participação nas transferências, do que pela ampliação de sua base tributária.

Desse modo, observando-se a figura 10, nota-se que, com relação à posição de 1992, todos os grupos aumentaram a participação das transferências correntes em sua receita orçamentária em 2001, entretanto, os municípios menores são os que mais dependem das transferências correntes, e, no ano de 2001, 83,20% da receita orçamentária dos municípios com menos de 20.000 habitantes foi formada por transferências de outros entes da federação.

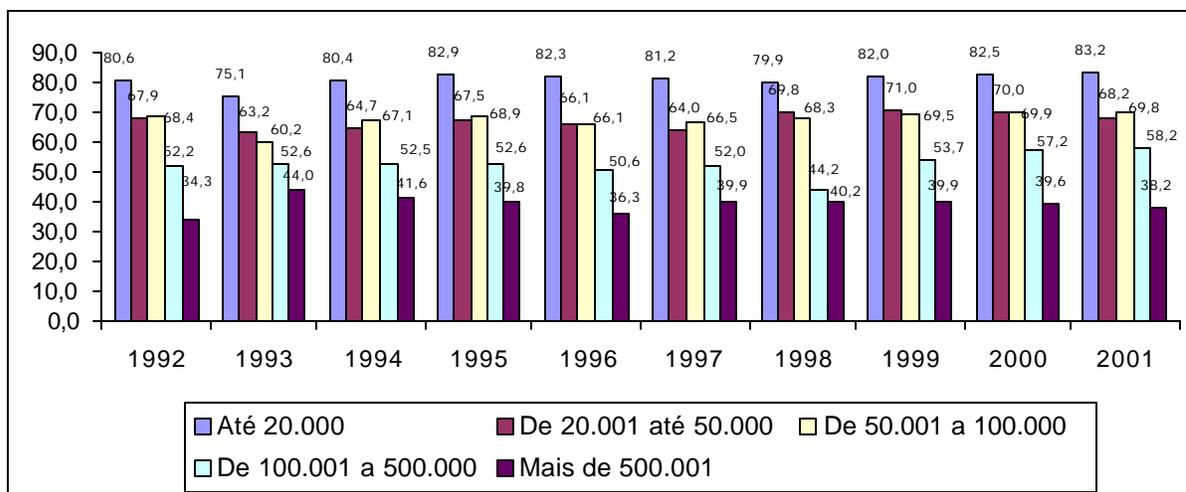


Figura 10 - Gráfico demonstrativo da evolução das transferências correntes (em % da RO)

Por sua vez, a receita tributária demonstra o grau de independência financeira dos municípios, ou seja, compreende os recursos gerados por meio dos tributos do próprio município. Conforme já mencionado, a LRF institui diversos instrumentos de incentivo à obtenção da receita própria pelo município. Em primeiro lugar, obriga cada Prefeitura a instituir e efetuar previsão de arrecadação de todos os impostos de sua competência. O descumprimento também acarreta o bloqueio das transferências voluntárias. Em segundo lugar, ao estabelecer tetos de despesas com pessoal na forma de percentuais da Receita Corrente Líquida, a LRF induz Municípios próximos do teto a aumentarem suas receitas próprias.

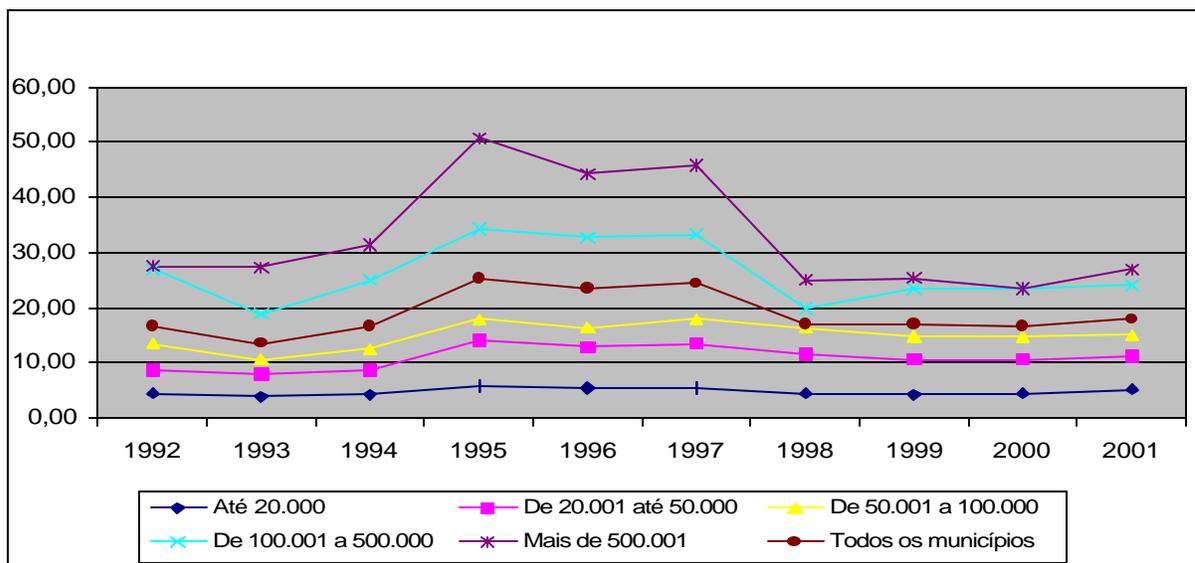


Figura 11 – Gráfico demonstrativo da evolução da receita tributária (em % da RO)

Tabela 9 - Evolução da Receita Tributária (em % da RO)

Nº de habitantes	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Varição 1992-2001
Até 20.000	4,47	3,90	4,23	5,87	5,40	5,47	4,45	4,19	4,56	5,18	15,79
De 20.001 até 50.000	8,65	7,96	8,82	14,05	12,72	13,40	11,39	10,55	10,70	11,34	31,07
De 50.001 a 100.000	13,51	10,48	12,57	17,96	16,34	17,89	16,42	14,80	14,71	15,17	12,32
De 100.001 a 500.000	27,07	18,86	24,96	34,22	32,58	33,28	20,04	23,40	23,27	24,16	(10,73)
Mais de 500.001	27,54	27,43	31,53	50,85	44,17	45,97	24,90	25,35	23,54	27,08	(1,65)
Todos os municípios	16,61	13,57	16,64	25,47	23,53	24,45	16,99	16,97	16,77	18,02	8,44

Fonte: Elaborada a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, 2002.

Tabela 10 - Receita Tributária Média antes e depois da LRF (em % do RO)

	1992/1999	2000/2001	Varição
Até 20.000	4,75	4,87	2,61
De 20.001 até 50.000	10,94	11,02	0,70
De 50.001 a 100.000	15,00	14,94	-0,39
De 100.001 a 500.000	26,80	23,71	-11,52
Mais de 500.001	34,72	25,31	-27,09
Todos os municípios	19,28	17,39	-9,79

Fonte: Elaborada a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, 2002.

Por meio da figura 11 e das tabelas 9 e 10, pode-se observar a evolução das receitas próprias dos municípios da amostra, no período de 1992 a 2001, e comparar a média do período, antes e após, a implantação da LRF

Observando-se as tabelas 9 e 10 e a figura 11, verifica-se que a receita tributária no agregado dos municípios da amostra obteve um crescimento de 8,44%, nos últimos dez anos. Porém essa realidade não se aplica a todos os municípios. Principalmente porque os municípios que mais elevaram seu percentual de receita tributária, ou seja, os municípios que mais buscaram aumentar seus recursos próprios foram os municípios menores (20 a 50.000 habitantes, seguidos dos municípios com até 20.000 habitantes), que eram justamente aqueles mais dependentes das transferências correntes. Enquanto nos municípios maiores, a participação da receita tributária no bolo diminuiu 10,73% (municípios com 101.000 a 500.000 habitantes).

Portanto, comparando-se a evolução da receita tributária e das transferências correntes nos últimos dez anos (1992 - 2001) observa-se uma correlação negativa, com coeficiente de $-0,93$. Isso significa que os municípios que mais aumentaram a fatia de receita

tributária no bolo da arrecadação foram aqueles em que menos aumentaram as transferências correntes.¹

Por meio da tabela 10, pode-se observar o percentual médio de receita tributária na receita orçamentária, antes e depois do ano de implantação da LRF. Também nesta tabela observa-se o melhor desempenho dos pequenos municípios (com até 50.000 habitantes), os que obtiveram desempenho positivo. Os demais municípios diminuíram seu percentual da receita tributária após a LRF.²

No entanto, tendo em vista que uma variável de bastante influência na arrecadação tributária de todos os entes da Federação é o crescimento da economia, optou-se por comparar também a receita tributária com o PIB nacional da última década, chegando-se a resultados diferenciados, conforme demonstram as tabelas 11 e 12.

Tabela 11 - Receita tributária média antes e depois da LRF (em % do PIB)

N.º de habitantes	1992-1999	200-2001	Variação
Até 20.000	0,0038	0,0046	18,8
De 20.001 até 50.000	0,0058	0,0069	19,76
De 50.001 a 100.000	0,0064	0,0080	24,44
De 100.001 a 500.000	0,0204	0,0231	13,16
Mais de 500.001	0,0289	0,0349	20,62
Todos os municípios	0,0654	0,0775	18,49

Fonte: Elaborada a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, 2002.

Tabela 12 - Variação anual da receita tributária (em % do PIB)

N.º de habitantes	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
Até 20.000	-11,17	16,15	35,89	-8,35	-2,34	2,62	-1,61	2,07	16,24
De 20.001 até 50.000	-13,42	24,82	58,53	-8,08	0,86	4,61	0,01	-2,54	6,07
De 50.001 a 100.000	-13,05	29,78	47,62	-5,54	-1,54	14,40	-1,24	-2,04	5,19
De 100.001 a 500.000	-29,97	52,30	45,08	-7,43	-6,22	2,83	3,17	-5,19	7,22
Mais de 500.001	-18,14	34,72	73,37	-2,04	0,63	8,61	-8,19	-0,47	1,80
Todos os municípios	-20,90	37,25	57,24	-4,98	-1,84	6,76	-3,19	-2,11	4,93

Fonte: Elaborada a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, 2002.

¹ Para fins de comprovação, calculou-se essa mesma correlação com todos os municípios disponíveis na base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, isto é, incluindo-se aqueles que deixaram de fornecer suas informações em determinados anos e observou-se um coeficiente de -0,89.

² Essas informações confirmam-se com a análise de todos os municípios disponíveis na base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, com exceção do grupo de municípios que possuem entre 50.001 a 100.000 habitantes, que, ao invés da média de sua receita tributária diminuir 0,39% depois da implantação da LRF, conforme demonstra a tabela 10, aumentou nesse mesmo percentual.

Tabela 13 - Variação média anual da Receita Tributária (em % do PIB)

N.º de habitantes	1992-1999	2000-2001
Até 20.000	4,46	9,15
De 20.001 até 50.000	9,62	1,76
De 50.001 a 100.000	10,06	1,57
De 100.001 a 500.000	8,54	1,01
Mais de 500.001	12,71	0,67
Todos os municípios	10,05	1,41

Fonte: Elaborada a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, 2002.

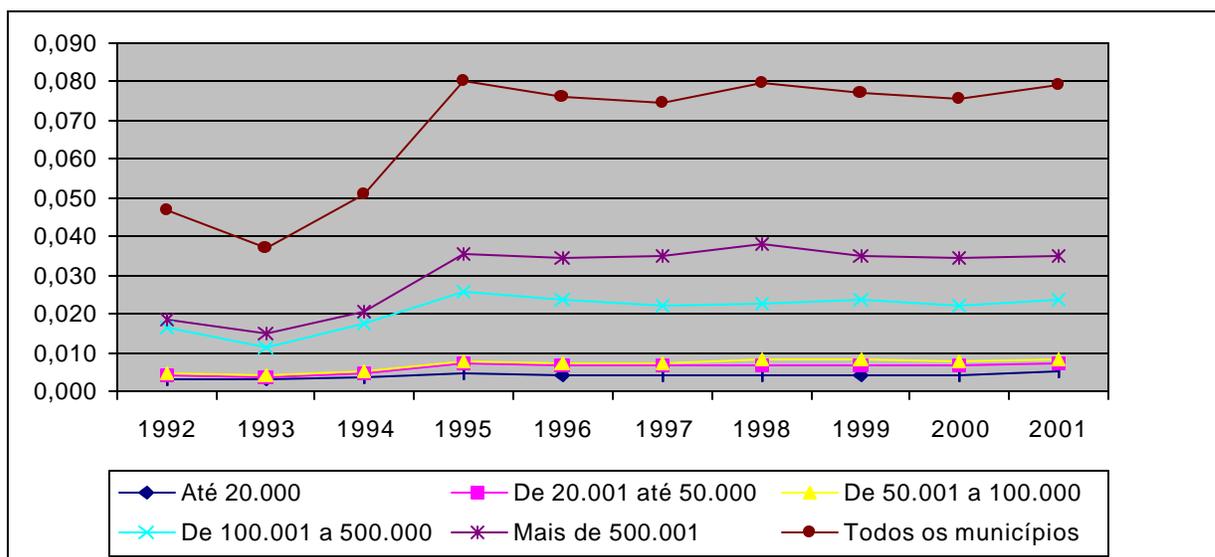


Figura 12 - Gráfico demonstrativo da evolução da receita tributária (em % do PIB)

Nas tabelas acima, pôde-se perceber, por meio da comparação da receita tributária com o PIB, que a receita tributária dos municípios da amostra evoluiu positivamente em todos os grupos de habitantes no período de 1992 a 2001, chegando, em todos os grupos de municípios até 500.000 habitantes a atingir o maior pico de arrecadação no ano de 2001, conforme visualiza-se na figura 12. Ainda na tabela 11 verifica-se que a receita tributária média foi superior em todos os grupos de municípios depois da LRF, confirmando, assim, que a arrecadação tributária vem evoluindo positivamente nos últimos anos em percentuais do Produto Interno Bruto.

No entanto, por meio da tabela 11 não se pode verificar o real reflexo da LRF, visto que a receita vem aumentando, mesmo antes de sua implantação. Para isso, calculou-se as tabelas 12 e 13, onde se mede a variação média anual da receita tributária nos grupos de municípios. Por meio dessas tabelas, pode-se confirmar que, em termos de aumento de arrecadação, a LRF atingiu principalmente os municípios com até 20.000 habitantes, que

aumentaram em média, no período que sucede a LRF, aproximadamente 105% sua receita tributária. Essa elevação na arrecadação reflete a ação da LRF sobre a administração pública, induzindo os municípios a um maior esforço arrecadatório, obtido por meio de uma maior austeridade e modernização dos mecanismos de cobrança dos tributos, atendendo assim à determinação da LRF que tornou obrigatória a instituição e a efetiva arrecadação de todos os tributos municipais.

Outra categoria de receita influenciada pela LRF são as operações de crédito, já que, conforme explicitado, as operações de crédito são empréstimos tomados pelo governo, que aumentam a dívida de todos os entes da Federação, prejudicando, muitas vezes, o equilíbrio fiscal a longo prazo e causando sérios danos à economia nacional ou local.

Nos municípios do Estado do Paraná, observa-se que a implantação da LRF trouxe avanços no que tange ao controle da dívida pública, por meio da contratação de operações de créditos, conforme pode-se verificar nas tabelas 14 e 15 e na figura 13.

Tabela 14 - Variação anual das receitas de operações de crédito (em % da RO)

N.º de habitantes	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
Até 20.000	-83,70	104,22	308,68	-14,59	38,59	19,57	-34,33	8,65	-82,01
De 20.001 até 50.000	-78,19	109,26	78,88	-3,38	-14,47	17,41	-5,55	74,24	-85,12
De 50.001 a 100.000	-50,73	-21,67	-9,33	-18,85	132,85	-14,13	80,90	-31,18	-79,25
De 100.001 a 500.000	-84,57	172,87	0,62	-51,26	42,85	-38,41	211,48	-50,58	-81,03
Mais de 500.001		7,12	-57,30	550,66	-56,75	6,84	-59,11	172,08	-95,97
Média	-74,30	74,36	64,31	92,52	28,61	-1,74	38,68	34,64	-84,68

Fonte: Elaborada a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, 2002.

Tabela 15 – Variação média anual das receitas de operações de crédito (em % da RO)

N.º de habitantes	1992-1999	2000-2001
Até 20.000	48,35	-36,68
De 20.001 até 50.000	14,85	-5,44
De 50.001 a 100.000	14,15	-55,21
De 100.001 a 500.000	36,23	-65,81
Mais de 500.001	65,25	38,05
Média agregada	31,78	-25,02

Fonte: Elaborada a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, 2002.

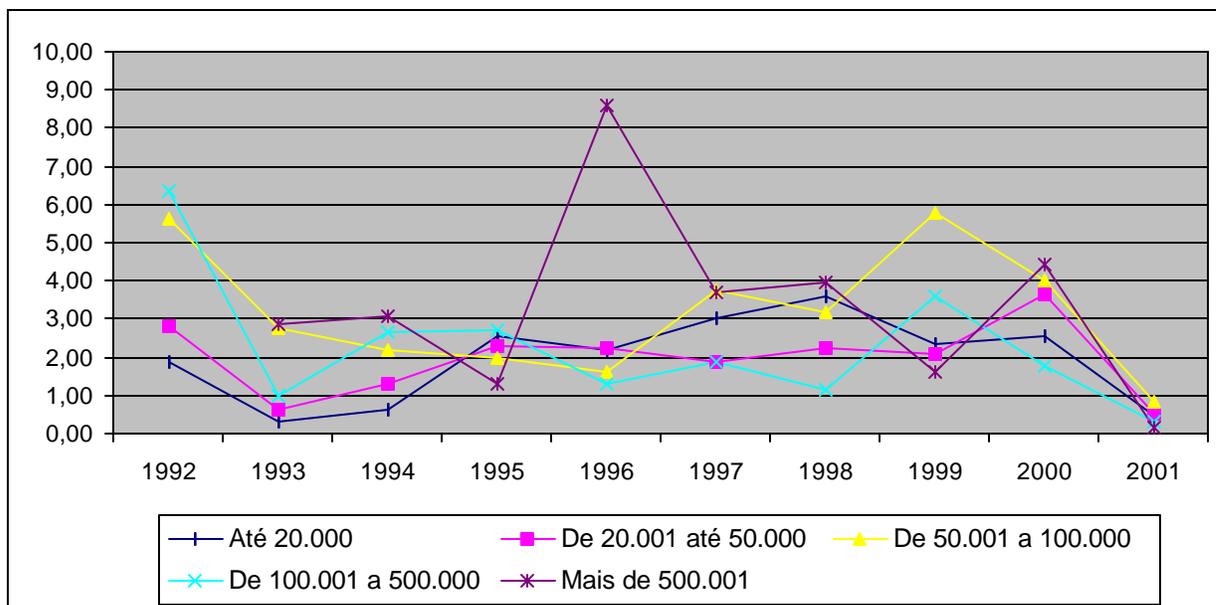


Figura 13 - Gráfico demonstrativo da evolução das operações de crédito nos municípios por grupo de habitantes (em % da RO)

A figura 13 evidencia a variação do percentual das Operações de Crédito na Receita Orçamentária ao longo da última década. Observa-se que, em todos os grupos de municípios houve uma representativa variação negativa, e os municípios que mais contrataram operações de crédito no período foram o grupo de 50.001 a 100.000 habitantes. Por sua vez, nas tabelas 14 e 15 observa-se uma importante variação negativa de 2000 para 2001, e a média das variações anuais do período que sucede a LRF diminuíram em todos os grupos, com exceção da capital do Estado, que aumentou em 172,08% suas Operações de Crédito, comparando-se com a Receita Orçamentária no período de 1999 a 2000. Nota-se, por meio da figura 13, que todos os grupos de municípios convergiram para uma diminuição das operações de crédito no ano 2001, o que demonstra que os municípios estão reduzindo o endividamento futuro, a fim de buscar o equilíbrio de suas contas, cumprindo, assim, o objetivo principal da LRF³.

5.3 ANÁLISE DA DESPESA PÚBLICA

Conforme abordado no capítulo 4, a LRF atribui limites e controles austeros ao gasto

³ É pertinente ressaltar que a contratação de operações de crédito não depende exclusivamente do município, porque, para que seja efetivada, deverá ser aprovada pelo Ministério da Fazenda Federal, que, por sua vez, com base na capacidade de endividamento do município pode ou não autorizar contratação da operação de crédito, conforme o artigo 32 da LRF (BRASIL, 2000). Assim, não se sabe se a brusca redução das operações de crédito ocorrida em 2001 nos municípios do Paraná foi decorrente de uma maior “conscientização” dos administradores públicos acerca do equilíbrio fiscal, ou do fato de muitos municípios estarem impedidos pelo Ministério da Fazenda de contratar operações de créditos. Acredita-se que a segunda opção reflete mais a realidade municipal atual.

público, condicionando-o à existência de lastro financeiro e orçamentário. Assim, a LRF vem incorporar às administrações públicas uma restrição orçamentária forte, a fim de melhorar a saúde financeira presente e futura dos entes públicos.

Tal como na análise da receita, dividir-se-á o estudo da despesa nos seguintes grupos, de acordo com sua relevância para a apuração dos efeitos de curto prazo da LRF: despesa corrente, despesa de pessoal, despesas de capital.

Para fins de análise da despesa, utilizar-se-á, como parâmetro, a receita corrente (RC), porque um dos preceitos da disciplina fiscal é que os gastos públicos sejam, em grande parte e na medida do possível, financiados por recursos correntes, em vez de recursos descontínuos, como as operações de crédito. No ano de 2001, o total da despesa orçamentária do agregado de municípios da amostra foi de aproximadamente R\$ 5,013 bilhões de reais, representando 0,42% do PIB nacional.

Considerando-se a última década, verifica-se uma evolução de 33,74% no total da amostra conforme demonstra a figura 14, podendo-se notar que, dentre os grupos de municípios, o que obteve maior variação positiva foi a capital, Curitiba⁴, seguida dos municípios entre 50.001 e 100.000 habitantes, que obtiveram um crescimento de 38,98% em sua despesa orçamentária, comparando-se com o PIB nacional.

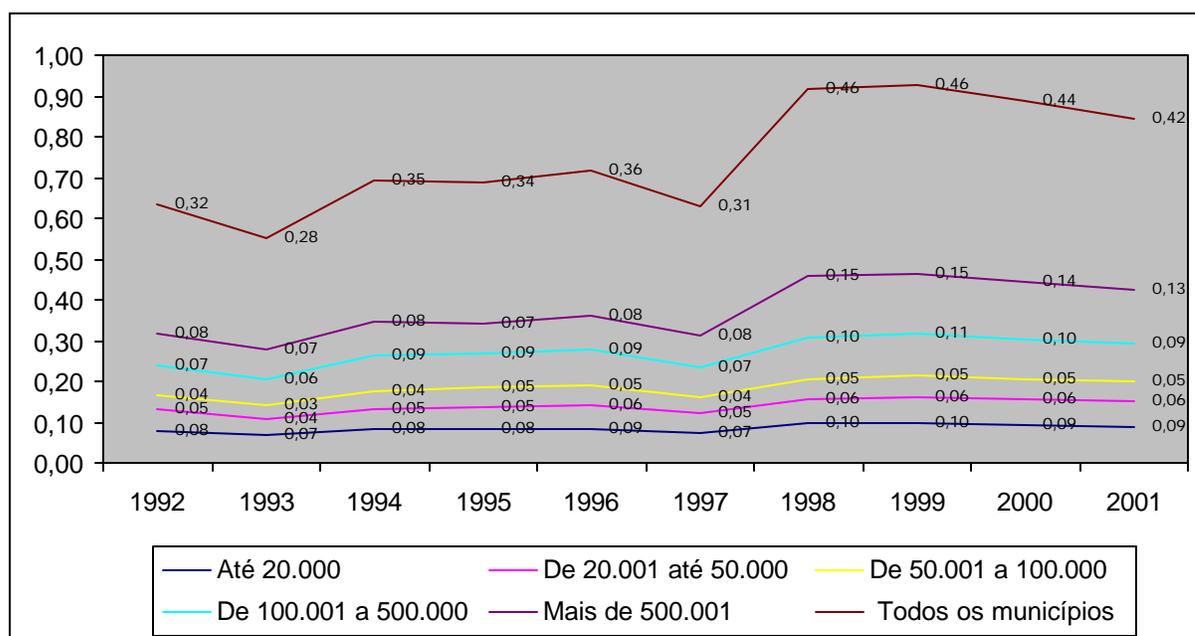


Figura 14 - Gráfico demonstrativo da evolução da despesa orçamentária 1992-2001 (em % do PIB)

⁴ Note-se, entretanto, que este resultado está sujeito a viés, em virtude de a capital do estado ser o único município com mais de 500.000 habitantes, não constituindo o grupo em si. É possível que, considerando-se isoladamente, outros municípios possam ter evolução em níveis diferenciados.

Todavia, a análise da despesa orçamentária pode não ser muito significativa isoladamente, em virtude das variáveis positivas que influenciam na despesa total do município, haja vista que, em finanças públicas, tudo é percebido como despesa, até os investimentos. Para tanto, faz-se necessária a análise por grupo de despesas, para diferenciar os gastos com a manutenção dos serviços do Estado dos investimentos realizados.

Assim, para analisar a despesa orçamentária, sob a ótica do equilíbrio fiscal, é necessário compará-la com a receita orçamentária, fazendo-se, dessa forma, uma comparação entre a variação de ambas, análise que será efetuada na próxima seção, em que se verificará a influência da LRF no resultado fiscal dos municípios.

Partindo-se para os grupos de despesas, analisar-se-á primeiramente a despesa corrente dos municípios, em percentuais da receita corrente, conforme demonstra a figura 15. A despesa corrente, corresponde aos gastos para a manutenção da máquina pública, tais como despesas de custeio, pessoal e outros serviços e encargos, portanto, por meio da figura 15, pode-se verificar o quanto das receitas correntes custeiam despesas correntes nos municípios.

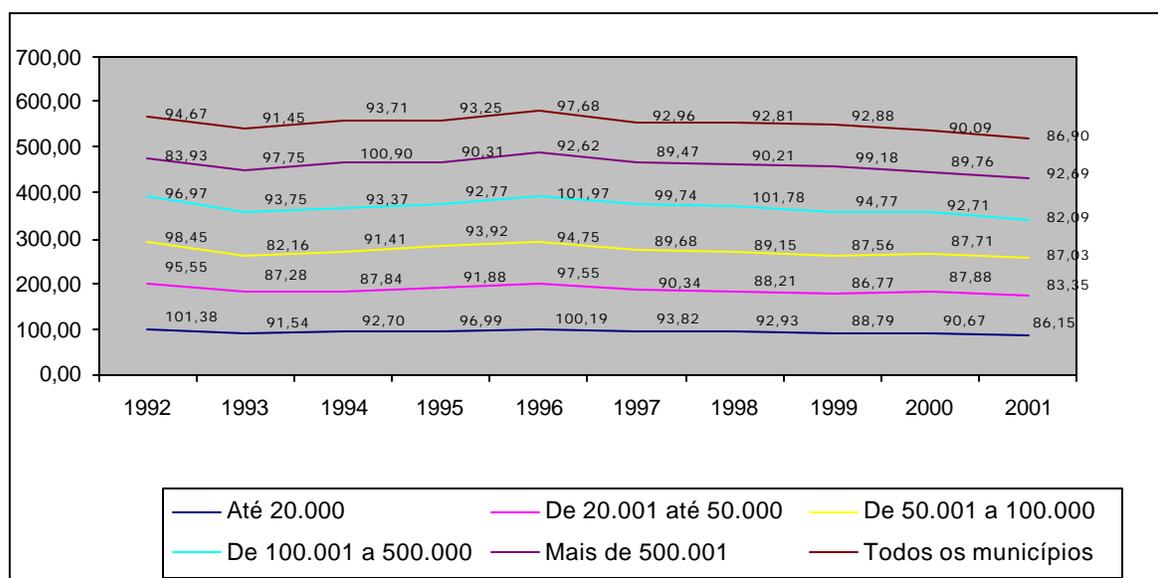


Figura 15 - Gráfico demonstrativo da evolução da despesa corrente (em % da RC)

De acordo com gráfico, verifica-se uma variação negativa da despesa corrente na última década, em proporção à receita corrente em todos os grupos de habitantes, com exceção do município de Curitiba, único com mais de 500.000 habitantes, que não seguiu a tendência média dos demais grupos, aumentando sua despesa corrente em 10,45% no período.

Fazendo-se uma média do quanto da receita corrente era despendida em despesa corrente antes e depois da LRF, chega-se a resultados relevantes para analisar os efeitos da

nova legislação, como demonstra a tabela 16. Nos grupo de municípios entre 100.001 e 500.000 habitantes, por exemplo, em média 96,89% da receita corrente era destinada a gastos correntes antes da implantação da LRF, entretanto, após a referida lei esse montante passou para 87,40% da receita corrente, com uma redução de 9,79% em despesas correntes, acumulando poupança nesses municípios. Nos demais grupos de municípios também houve variações negativas, e, no agregado de todos os municípios da amostra, o resultado foi uma redução de 5,53%.

Tabela 16 - Média de despesa corrente (em % da RC)

N.º de habitantes	1992-1999	2000-2001	Varição
Até 20.000	94,79	88,41	-6,74
De 20.001 até 50.000	90,68	85,62	-5,58
De 50.001 a 100.000	90,89	87,37	-3,87
De 100.001 a 500.000	96,89	87,40	-9,79
Mais de 500.001	93,05	91,23	-1,96
Agregado	93,68	88,49	-5,53

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas na Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, 2002.

É pertinente analisar ainda a despesa corrente sob a ótica da variação anual, para se visualizar quais períodos refletiram melhores resultados. Por meio dessa análise, pode-se abordar uma questão importante, regulamentada pela LRF, que se refere ao aumento da despesa no último ano de mandato do chefe do Poder Executivo. A LRF regulamenta este período de gestão, vedando ao titular do Poder Executivo a contratação de operações de crédito, por antecipação de receita orçamentária (ARO); também nos últimos dois quadrimestres do mandato, proíbe a assunção de qualquer despesa que não possa ser paga integralmente no exercício financeiro correspondente, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa; e ainda proíbe o aumento da despesa de pessoal nos cento e oitenta dias que antecedem o final do mandato eletivo.

Assim, analisando-se na tabela 17 a variação entre os anos de eleições municipais (1992, 1996 e 2000) e os demais pode-se identificar algumas mudanças que podem ser influenciadas pelo ano eleitoral, como a variação negativa da despesa corrente no ano de 1993, com relação a 1992 (exceção do município de Curitiba); um aumento da despesa no ano de 1996 com relação a 1995 em todos os grupos de municípios, e nos municípios maiores (entre 100.001 e 500.000 habitantes) esse percentual foi ainda mais representativo (9,92%). Observa-se que tais efeitos não se repetiram na mesma intensidade no ano 2000, primeiro ano de vigência da LRF, tendo em vista que somente os municípios até 100.000 habitantes

aumentaram seus gastos nesse ano, e, em percentuais bem menores do que em 1996.

Tabela 17 – Variação anual da despesa corrente (em % da RC)

N.º de habitantes	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
Até 20.000	-9,70	1,26	4,63	3,30	-6,36	-0,95	-4,45	2,11	-4,98
De 20.001 até 50.000	-8,65	0,64	4,60	6,17	-7,40	-2,36	-1,63	1,28	-5,16
De 50.001 a 100.000	-16,54	11,26	2,74	0,89	-5,35	-0,59	-1,78	0,16	-0,78
De 100.001 a 500.000	-3,32	-0,41	-0,64	9,92	-2,18	2,04	-6,88	-2,17	-11,46
Mais de 500.001	16,48	3,22	-10,49	2,56	-3,40	0,83	9,94	-9,50	3,27
Total	-21,74	15,98	0,83	22,83	-24,68	-1,03	-4,80	-8,12	-19,11

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas na Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, 2002.

Nota-se, também, comparando-se a variação anual da despesa corrente (tabela 17), uma inflexão negativa em três períodos principais, que podem estar influenciadas pelas eleições, quais sejam: de 1992 a 1993, de 1996 a 1997 e de 2000 a 2001.

Todavia, é pertinente salientar que, no ano de 1993 e 1997 foram instalados 81 novos municípios no estado do Paraná⁵, desmembrados de outros 69 municípios, podendo ocorrer um viés de seleção no resultado dessa análise. Para tanto, reformulou-se a tabela 17, com dados de todos os municípios que prestaram informações à base da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, chegando-se a resultados muito próximos, conforme demonstra a tabela 18⁶.

Tabela 18 - Comparativo da evolução anual da despesa corrente (%)

	92-93		93-94		94-95		95-96		96-97		97-98		98-99		99-00		00-01	
	A	T	A	T	A	T	A	T	A	T	A	T	A	T	A	T	A	T
Até 20.000	-9,7	-10,4	1,3	0,1	4,6	6,0	3,3	3,0	-6,4	-5,9	-1,0	-0,9	-4,5	-4,7	2,1	2,6	-5,0	-6,0
De 20.001 até 50.000	-8,7	-8,8	0,6	1,3	4,6	4,2	6,2	6,2	-7,4	-7,9	-2,4	-2,0	-1,6	-1,2	1,3	1,0	-5,2	-5,4
De 50.001 a 100.000	-16,5	-16,2	11,3	11,8	2,7	2,4	0,9	1,5	-5,4	-5,9	-0,6	0,1	-1,8	-1,6	0,2	-0,6	-0,8	-0,6
De 100.001 a 500.000	-3,3	-3,5	-0,4	0,1	-0,6	-1,1	9,9	9,1	-2,2	-1,7	2,0	2,3	-6,9	-7,1	-2,2	-2,6	-11,5	-11,4
Mais de 500.001	16,5	16,5	3,2	3,2	-10,5	-10,5	2,6	2,6	-3,4	-3,4	0,8	0,8	9,9	9,9	-9,5	-9,5	3,3	3,3
Total	-21,7	-22,5	16,0	16,5	0,8	1,0	22,8	22,4	-24,7	-24,9	-1,0	0,3	-4,8	-4,7	-8,1	-9,1	-19,1	-20,1

Nota: A: amostra selecionada para presente estudo de caso; T: todos os municípios constantes na base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (2002).

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas na Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, 2002.

⁵ Foram instalados 43 novos municípios em 1993 e 36 em 1997.

⁶ É pertinente lembrar que a análise com todos os municípios da base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda não contempla a totalidade dos municípios do Estado do Paraná, em todos os períodos abordados pelo presente estudo de caso. Observou-se que muitos dos municípios instalados em 1993 e 1997 não enviaram seus dados já no primeiro ano em que foram instalados.

Assim, apesar de o ano 2000 ter sido de eleições municipais, o agregado de municípios da amostra diminuiu em 8,1% sua despesa corrente com relação ao ano anterior, diferentemente de 1996, em que esses mesmos municípios aumentaram sua despesa corrente em 22,8%, com relação a 1995.

Da mesma forma, no ano 2001, continuou havendo uma queda da despesa corrente, deduzindo-se que esses resultados podem ter influência da LRF, haja vista que ela impõe limites para os gastos com pessoal e um maior controle para os gastos com os demais serviços e encargos, impedindo a geração de despesa continuada, sem a contrapartida na receita.

Faz-se pertinente, ainda, analisar a despesa corrente sob a ótica de sua variação anual média, antes e depois da implantação da LRF, a fim de demonstrar se, nos anos que sucedem a LRF, houve alterações na média da variação anual da despesa corrente (tabela 19).

Tabela 19 – Evolução média anual da despesa corrente (em % da RC)

N.º de habitantes	1992-1999	2000-2001	Varição (%)
Até 20.000	-1,75	-1,44	-18
De 20.001 até 50.000	-1,23	-1,94	58
De 50.001 a 100.000	-1,34	-0,31	-77
De 100.001 a 500.000	-0,21	-6,82	3127
Mais de 500.001	2,73	-3,12	-214

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas na Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, 2002.

Desse modo, considerando a tabela 19, pode-se concluir que:

- a) para os municípios com até 20.000 habitantes, a despesa corrente diminuía em média 1,75% ao ano antes da LRF e passou a diminuir na média de 1,44%, após a implantação da LRF;
- b) para o grupo de municípios com 20.001 a 50.000 habitantes o percentual de variação média anual da despesa corrente que era de -1,23% antes da LRF, passou para -1,94% depois da LRF;
- c) para o grupo de municípios com 50.001 a 100.000 habitantes, a despesa corrente, que variava negativamente em média 1,34% ao ano antes da LRF, passou para uma variação percentual negativa menor, depois da LRF, na ordem de 0,31%;
- d) para o grupo de municípios que possuem entre 100.001 e 500.000 habitantes, a variação média antes e depois da lei passou de uma queda de 0,21% ao ano, para uma queda bem mais representativa (-6,82%); e, por fim,

- e) o município de Curitiba, com mais de 500.000 habitantes, que antes da LRF aumentava sua despesa corrente em média 2,73% ao ano, passou, a partir da vigência da lei a diminuir 3,12% ano sua despesa corrente.

No tocante às despesas de pessoal, a LRF reserva-lhe uma seção específica, já abordada no capítulo anterior, sendo indispensável analisar seu comportamento no decorrer dos anos, para se conhecerem as reais necessidades e os reflexos da lei.

Nos municípios da amostra, a despesa de pessoal representou em média 37,66% da despesa orçamentária, sendo a especificação dos municípios por grupos de habitantes ainda mais significativa, conforme demonstra a tabela 20, em que se observa, também, uma variação positiva ao longo do período em estudo, em todos os grupos de municípios, com exceção da capital do estado Curitiba. Isto significa que, nos últimos dez anos, o montante da despesa de pessoal em toda a receita orçamentária aumentou, na grande maioria dos municípios, o que é justificável, tendo em vista que nos órgãos públicos a despesa de pessoal é acrescida no decorrer dos anos, em virtude de fatores independentes das políticas das administrações públicas. É o caso, por exemplo, dos acréscimos e vantagens por tempo de serviço garantidas aos servidores públicos pela legislação.

Tabela 20 - Despesa de pessoal (em % da despesa orçamentária)

Nº de habitantes	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Média	Variação
Até 20.000	41,06	47,16	38,36	39,68	39,67	44,34	37,28	38,90	40,65	43,29	41,04	5,42
De 20.001 até 50.000	38,84	47,20	36,82	39,22	39,04	43,79	40,48	38,76	39,64	42,91	40,67	10,48
De 50.001 a 100.000	39,33	45,77	36,42	39,33	39,10	44,70	37,39	36,31	39,34	41,23	39,89	4,83
De 100.001 a 500.000	34,01	38,84	30,22	32,45	33,76	40,53	36,91	36,57	37,25	42,50	36,31	24,94
Mais de 500.001	39,65	36,17	29,48	37,79	35,21	37,83	23,11	20,92	22,04	21,98	30,42	-44,57

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas na Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, 2002.

Conforme mencionou-se no capítulo anterior, de acordo com a LRF, os limites às despesas de pessoal deverão ser calculados com base na Receita Corrente Líquida, que corresponde à receita corrente total, descontada da contribuição dos servidores para a previdência e da compensação financeira paga pelo INSS. Todavia, no presente estudo analisar-se-á a despesa de pessoal, comparando-a com a receita corrente total, devido à insuficiência de dados para o cálculo da receita corrente líquida, em todos os anos abordados. Assim, o fato de os municípios gastarem até 54% da receita corrente em despesa de pessoal,

não significa que estejam enquadrados no limite imposto pela LRF, haja vista que o montante da receita corrente líquida é menor que a receita corrente, mencionada no presente estudo.

Por meio da tabela 21, procura-se evidenciar o número e a porcentagem de municípios da amostra que, no decorrer da última década, tiveram seus limites da despesa de pessoal até 54% da RC, de 54% a 70% da RC e mais do que 70% da RC. Verifica-se, na tabela, que o ano em que o maior número de municípios estavam com sua despesa de pessoal abaixo de 54% da RC foi 1999, sendo também o ano em que foi aprovada a Lei Complementar N° 96, de 31 de maio de 1999 (Lei Rita Camata), na qual foram estabelecidos limites para as despesas de pessoal da União, dos Estados e dos Municípios. Sendo assim, o cumprimento de limites para as despesas de pessoal na maioria dos municípios da amostra já vinha sendo realizado mesmo antes da LRF.

Tabela 21 - Municípios por percentual da despesa de pessoal na receita corrente

	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	Nº	%																		
Menos de 54%	199	69,8	201	70,5	261	91,6	233	81,8	218	76,5	219	76,8	264	92,6	270	94,7	254	89,1	257	90,2
Entre 54 e 70%	79	27,7	78	27,4	22	7,72	50	17,5	64	22,5	65	22,8	21	7,4	14	4,9	30	10,5	27	9,5
Mais de 70%	7	2,46	6	2,11	2	0,7	2	0,7	3	1,1	1	0,4	0	0,0	1	0,4	1	0,4	1	0,4

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas na Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, 2002.

A mesma conclusão, identificada na tabela acima, resulta ao analisar-se a evolução da despesa de pessoal em percentual da receita corrente, por grupos de municípios (figura 16), em que se observa que, no agregado dos municípios até 100.000 habitantes, o menor percentual da despesa de pessoal ocorreu no ano de 1999; já nos municípios com mais de 100.001 e até 500.000 habitantes, o melhor desempenho foi no ano 2000, com 39,4% da receita corrente e, na capital Curitiba foi em 2001 que o município teve o menor índice de despesa de pessoal, comparando-se com a receita corrente. Confirma-se assim que, com relação a despesa de pessoal, a LRF veio mais para garantir que os limites sejam cumpridos, já que impôs sanções ao não-cumprimento, do que propriamente para mudar a situação presente.

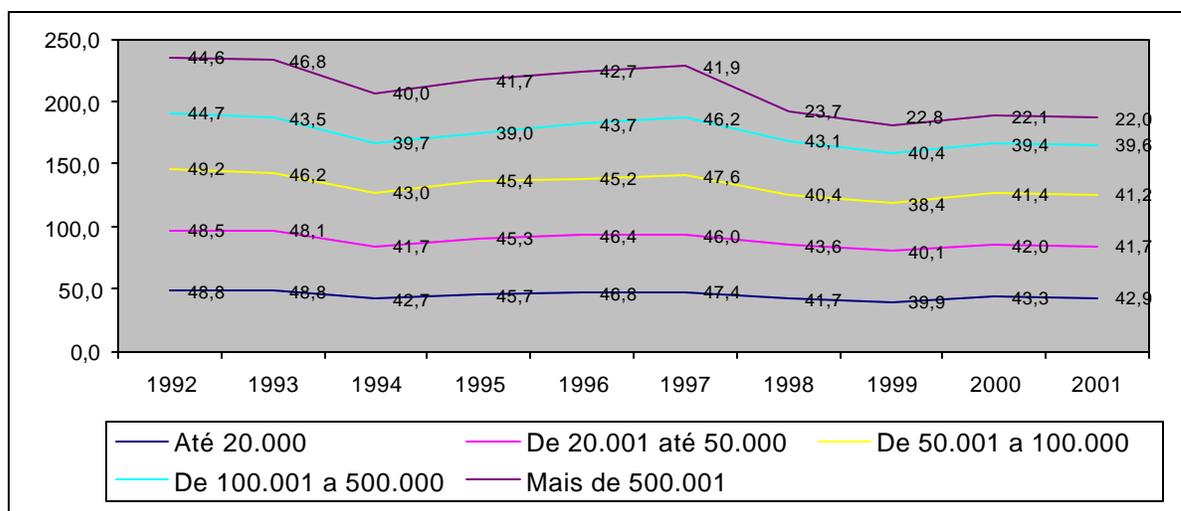


Figura 16 - Gráfico demonstrativo da evolução das despesas de pessoal (em % da RC)

No tocante às despesas de capital reafirma-se que correspondem às despesas cujo propósito é o de criar novos bens de capital ou mesmo adquirir bens de capital já em utilização, como é o caso dos investimentos e inversões financeiras, respectivamente, e que constituirão, em última análise, incorporações ao patrimônio público.

A LRF não disciplina de maneira específica essa categoria de despesa, somente faz menções, como é o caso do art.12 § 2º do texto legal (BRASIL, 2000), que veda a realização de operações de crédito que excedam as despesas de capital, matéria que foi julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, por não conter a exceção prevista no artigo 167, inciso III da CF (BRASIL, 1988), conforme já abordado no capítulo 4.

Na amostra de municípios analisada, percebeu-se que em município algum as operações de crédito superaram as despesas de capital, porém encontraram-se coeficientes de correlação muito significativos entre essas variáveis, durante o período analisado, conforme demonstra a tabela 22.

Tabela 22 - Coeficiente de correlação entre as despesas de capital e as operações de crédito nos municípios do Estado do Paraná

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
0,94	0,80	0,84	0,98	0,91	0,92	0,90	0,95	0,97	0,73

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas na Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, 2002.

Vale identificar, ainda, a evolução das despesas de capital, em percentuais da receita corrente, no período em análise, com fim de visualizar se a política de maior austeridade fiscal verificada em alguns municípios nos últimos anos teve reflexos nessas despesas, que

representam os investimentos realizados no município (figura 17).

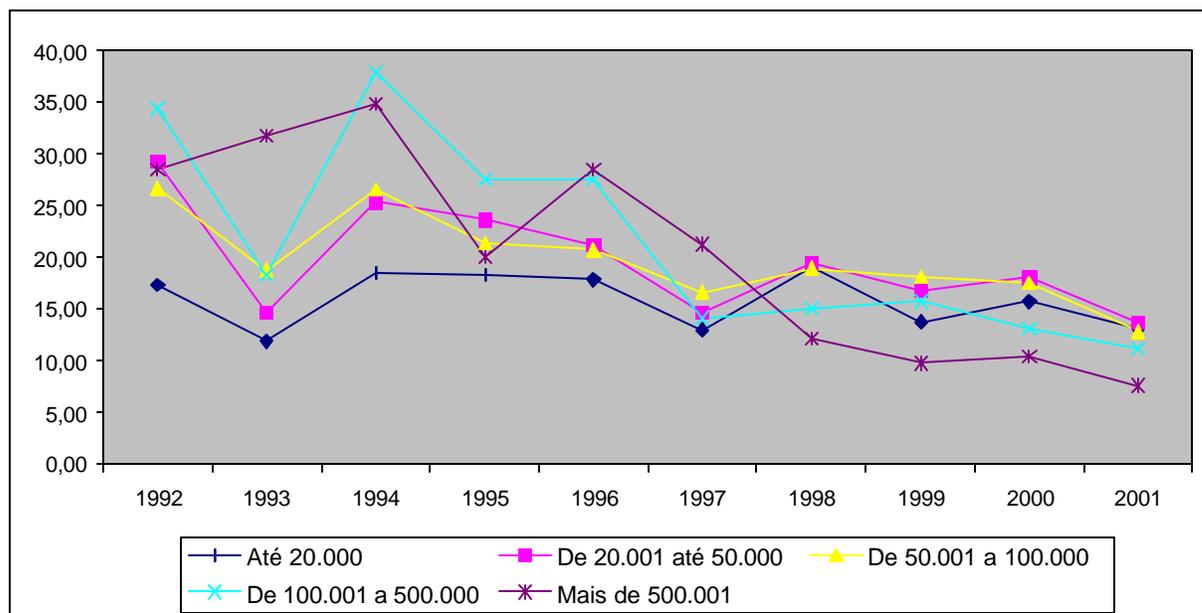


Figura 17 - Gráfico demonstrativo da evolução das despesas de capital (em % da RC)

Por meio do gráfico acima, percebe-se que as despesas de capital, em proporção da receita corrente vem diminuindo nos últimos anos. Verifica-se também uma maior variação positiva em todos os grupos de municípios entre 1993 e 1994, ocasionada provavelmente pela estabilização da moeda, em que os municípios, em uma ilusão monetária, continuaram gastando na mesma proporção dos períodos de altas taxas inflacionárias, trazendo sérias conseqüências para o resultado fiscal dos municípios, conforme se verá posteriormente.

É pertinente mencionar, ainda, que, no período em análise, os municípios que possuíam débitos com o INSS e o FGTS foram obrigados a parcelar estes débitos, restringindo, para muitos municípios, a realização de investimentos à contratação de operações de crédito, conforme demonstrou-se por meio dos indicadores de correlação já citados.

Já nos anos em que vigora a LRF percebe-se, em 2000, um aumento das despesas de capital nos municípios até 50.000 habitantes e em Curitiba (mais de 500.000), ao contrário do ano 2001, em que todos os grupos de municípios sofreram retração em seu montante de despesas de capital, ocasionado pela redução da contratação de operações de crédito.

A LRF disciplina, também, as despesas com pessoal Legislativo e Judiciário, nas três esferas de governo. Para tanto, realizar-se-á a análise das alterações dos gastos com o Legislativo para os municípios da amostra, a fim de testar a efetividade da LRF.

Assim, a LRF disciplina que os municípios poderão gastar com o pessoal

Legislativo, até o limite de 6% de sua Receita Corrente Líquida. No presente estudo de caso, analisar-se-á o montante total gasto com o Legislativo, pois a base de dados utilizada não contém informações sobre a despesa legislativa com pessoal, mas apenas a despesa legislativa total, ressalte-se, porém, que a despesa de pessoal constitui-se na maior despesa efetuada pelo Legislativo, fazendo com que a análise da despesa total espelhe a análise da despesa com pessoal.

Além disso, diferentemente das outras informações, as despesas com a função legislativa referem-se ao período de 1996 a 2001, pelo fato de estas informações estarem disponíveis na base de dados somente para o período mencionado.

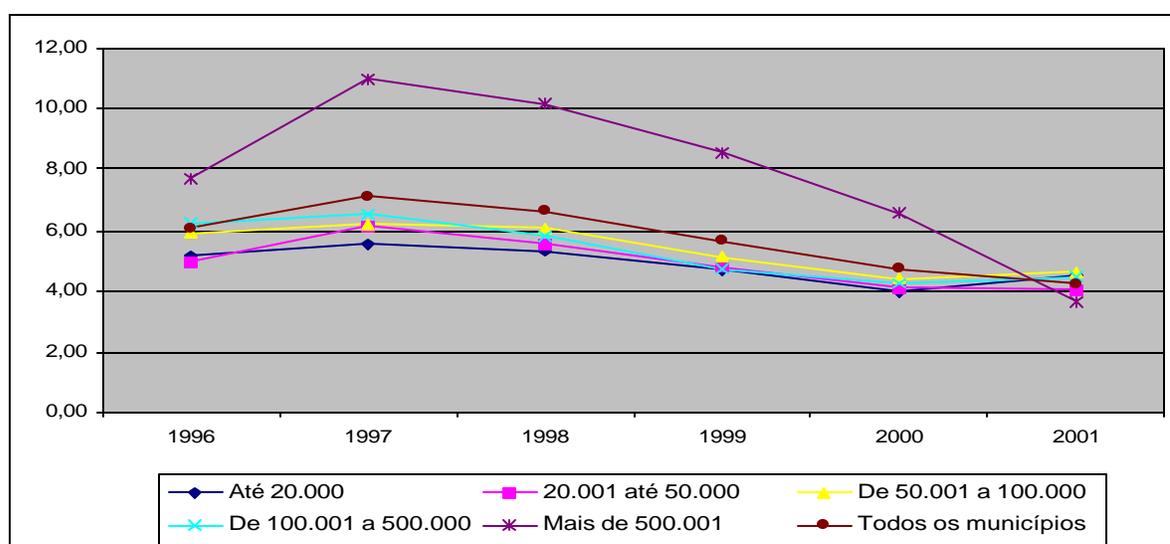


Figura 18 - Gráfico demonstrativo da evolução das despesas com o legislativo (em % da RC)

Tabela 23 - Variação anual das despesas do legislativo

Nº de habitantes	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
Até 20.000	6,64	-3,26	-12,20	-14,80	12,99
De 20.001 até 50.000	24,66	-9,58	-14,19	-14,09	-1,35
De 50.001 a 100.000	4,29	-1,94	-15,71	-13,98	5,93
De 100.001 a 500.000	3,77	-10,76	-17,98	-11,04	5,13
Mais de 500.001	42,01	-7,21	-15,93	-23,17	-43,89
Todos os municípios	16,14	-6,46	-14,86	-16,57	-10,20
Soma	97,52	-39,21	-90,87	-93,65	-31,38

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas na Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, 2002.

Tabela 24 - Nº de municípios que gastaram menos que 6% da Receita Corrente com o Legislativo

	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
Nº de municípios	188	66	161	56	174	61	214	75	253	89	245	86

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas na Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, 2002.

Por meio da figura 18, observa-se uma queda das despesas com o Legislativo do agregado de municípios da amostra, ao longo dos últimos anos. Desse modo, verifica-se que a maior variação negativa foi no município com mais de 500.000 habitantes (-52,25%), seguido do grupo de municípios entre 100.001 e 500.000 habitantes (-28,96%).

A tabela 23 demonstra as variações anuais das despesas com legislativo, podendo-se observar que a maior variação anual negativa no agregado de municípios foi de 16,57%, atingida no ano 2000, com relação a 1999.

Para confirmar esses dados, elaborou-se ainda a tabela 24, que mostra o número e o percentual de municípios da amostra que gastaram menos do que 6% de sua receita corrente em despesa com o legislativo. Desta, verifica-se que no ano 2000, 89% dos municípios da amostra estavam com suas despesas com o Legislativo abaixo de 6% da Receita Corrente, percentual significativamente superior a 1996, em que o montante era de 66%.

Assim, percebe-se, por diversas análises, que o ano 2000, quando passou a vigorar a LRF, foi marcado por uma redução significativa das despesas com o Legislativo na maioria dos municípios, provando a efetiva atuação da LRF junto às câmaras de vereadores dos municípios.

5.4 ANÁLISE DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO

Por meio dos capítulos anteriores, verificou-se que a LRF tem como objetivo principal o equilíbrio fiscal nas contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Dessa forma, tratando o presente estudo de caso da análise dos efeitos da LRF sobre uma amostra de municípios, torna-se indispensável verificar as modificações do resultado orçamentário ao longo dos anos. Ressalte-se que, por resultado orçamentário compreende-se a diferença entre a receita orçamentária e a despesa orçamentária dos municípios.

Assim, por meio da figura 19, verifica-se que tanto a receita quanto a despesa orçamentária variaram positivamente na última década. Entretanto, a receita orçamentária aumentou 55,87% e a despesa 33,74%. Observando-se ano a ano, nota-se que até 1997 a despesa orçamentária era superior à receita no agregado de municípios. No entanto, de 1997 a 2000 percebe-se um maior equilíbrio fiscal nos municípios, e, em 2001 houve uma significativa superioridade da receita, comparando-se com a despesa orçamentária.

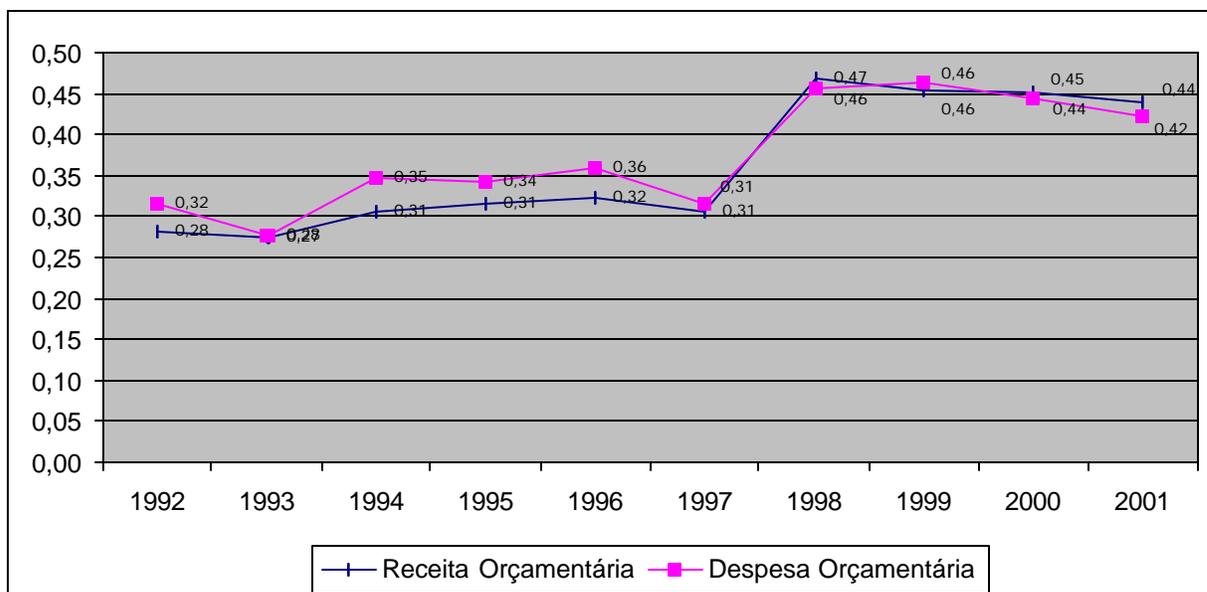


Figura 19 - Evolução da receita e despesa orçamentária do agregado de municípios (em % do PIB)

O mesmo resultado visualizado no gráfico acima pode ser comprovado comparando-se o número de municípios da amostra que obtiveram resultados deficitários no decorrer da última década (tabela 25), onde se verifica que, em 1992, 80% dos municípios da amostra apresentavam déficit orçamentário, percentual que em 2001 caiu para apenas 13% da amostra.

Esses resultados mostram a efetiva ação da LRF sobre as contas públicas, e no ano 2000, muitos prefeitos, até mesmo por não acreditarem que a lei iria “pegar”, não se preocuparam com uma restrição orçamentária forte, situação que mudou drasticamente em 2001, após muitos governantes experimentarem o rigor da LRF, por meio das sanções impostas.

Tabela 25 - Municípios com resultado deficitário

1992	%	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
227	80	51	18	165	58	264	93	265	93	147	52	165	58	119	42	127	45	36	13

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas na Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, 2002.

Fazendo-se a mesma análise da tabela 25, só que por grupo de habitantes (tabela 26), verifica-se que, em todos os grupos, houveram reduções significativas do número de municípios com déficit orçamentário. Tomando-se como exemplo a capital Curitiba, percebe-se que até 1997 obtinha déficit fiscal, já em 1998 obteve um superávit seguido de novo déficit em 1999. Já o ano 2000 e 2001 foi marcado por sucessivo superávit fiscal.

Tabela 26 - Municípios com resultado deficitário (por grupo de habitantes)

Nº de habitantes	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
Até 20.000	168	79	38	18	117	55	200	94	197	92	105	49	130	61	87	41	98	46	11	5
De 20.001 até 50.000	37	80	16	35	32	70	45	98	42	91	25	54	33	72	24	52	14	30	9	20
De 50.001 a 100.000	13	81	4	25	14	88	15	94	13	81	10	63	8	50	5	31	4	25	1	6
De 100.001 a 500.000	9	100	3	33	9	100	8	89	9	100	5	56	4	44	5	56	4	44	1	11
Mais de 500.001	1	100	1	100	1	100	1	100	1	100	1	100	0	0	1	100	0	0	0	0

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas na Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, 2002.

Tendo como base o número médio de municípios com déficit orçamentário antes e depois do ano em que vigorou a LRF, tem-se uma redução de mais de 50%, em todos os grupos de municípios, conforme demonstra a tabela 27, em que a maior evolução negativa ficou com os municípios entre 100.001 e 500.000 habitantes, os quais reduziram 76% da média dos municípios com déficit fiscal, antes e depois da LRF.

Tabela 27 - Número médio de municípios com déficit fiscal

Nº de habitantes	1992-1999	2000-2001
Até 20.000	130	55
De 20.001 até 50.000	32	12
De 50.001 à 100.000	10	3
De 100.001 à 500.000	7	3
Mais de 500.001	1	0

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas na Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, 2002.

Por fim, analisa-se que a variação média anual do número de municípios com déficit orçamentário modificou-se em todos os grupos de municípios (tabela 28), como, por exemplo, os municípios com até 20.000 habitantes que, em média, aumentava 20,57% dos municípios com déficit orçamentário anualmente antes da implantação da LRF, passaram a diminuir 38,07% em média anual os municípios com déficit orçamentário no período que sucede à LRF.

Tabela 28 - Variação anual média dos municípios deficitários

Nº de habitantes	Antes da LRF	Depois da LRF
Até 20.000	20,57	-38,07
De 20.001 até 50.000	5,92	-38,69
De 50.001 à 100.000	13,43	-47,50
De 100.001 à 500.000	13,61	-47,50

Fonte: Elaborada a partir das informações coletadas na Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, 2002.

5.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio do presente estudo de caso, pôde-se perceber, de uma maneira geral, uma mudança na trajetória das finanças públicas de 285 municípios do Estado do Paraná, agregados por grupo de habitantes, após o ano de 2000. Isso se motivou, em parte, como resultado das novas exigências embutidas na LRF e, em parte, em função das restrições de acesso ao crédito, impostas pela própria LRF e que dificultaram a realização de despesas e, especialmente, o endividamento das prefeituras.

No tocante à receita pública, verificou-se que os municípios menores (até 50.000) ainda são muito dependentes dos recursos da União e dos Estados, para financiar suas despesas, tendo ainda uma margem importante para expansão da arrecadação, por meio da modernização da máquina tributária municipal. No entanto, são esses mesmos grupos (1 a 20.000 hab. e 20.001 a 50.000 habitantes) os que mais aumentaram a participação da receita própria (tributária) no montante de toda a receita orçamentária nos últimos dez anos, e a média da receita tributária desses municípios foi maior após a aprovação da LRF, verificando-se o cumprimento dos preceitos estipulados pela LRF, que induzem a um maior esforço arrecadatório e maior independência financeira dos municípios.

Todavia, comparando-se com o PIB nacional, todos os grupos de municípios aumentaram significativamente a média de sua arrecadação, após a implantação da LRF, e, no agregado de municípios da amostra, esse aumento foi na ordem de 18,49%.

Por outro lado, observou-se uma brusca queda, especialmente em 2001, na receita de operações de crédito dos municípios, conseqüência provável de um maior rigor por parte do Ministério da Fazenda, na análise das condições de endividamento dos municípios, já que a própria LRF estipulou que o Senado Federal estabelecesse limites para a dívida e o endividamento público de todos os entes da Federação. Como conseqüência dessa redução da receita de operações de crédito, verificou-se uma redução nos investimentos (despesas de capital) dos municípios, tendo em vista a comprovação da existência de uma forte correlação entre a receita de operações de crédito e as despesas de capital.

Pelo lado da despesa pública, evidenciou-se uma redução na média das despesas correntes como percentuais da receita corrente em todos os grupos de municípios, após a implantação da LRF. Além disso, mostrou-se adequado que a LRF disponha sobre os gastos públicos em anos eleitorais, já que, conforme se observou nos municípios da amostra, esse período foi marcado por uma elevação da despesa corrente, o que aconteceu mesmo no ano 2000, porém em proporções menores do que em 1996 e 1992.

No que se refere às despesas de pessoal, verificou-se que o ano de maior inflexão negativa dessas despesas foi o de 1999, evidenciando que, nesse mesmo ano, houve um maior número de municípios com a despesa de pessoal inferior a 54% da receita corrente. Isso significa que os municípios já vinham se adequando aos limites da despesa de pessoal, mesmo antes da vigência da LRF, visto que os mesmos limites já eram impostos pela Lei Complementar N°96 de 1999.

Analisaram-se, também, a partir de 1996, as despesas com o legislativo, verificando-se uma brusca redução após a vigência da LRF, e o ano de 2001 foi marcado pelo maior número de municípios que gastaram menos do que 6% de sua receita corrente com sua Câmara de Vereadores.

Por fim, analisou-se o resultado orçamentário dos municípios da amostra, que refletiu as conclusões obtidas nas análises individualizadas da receita e da despesa, pois comprovou-se que, no ano de 2001, o menor número de municípios tiveram déficit fiscal em suas contas, e, a partir de 1997, em decorrência dos Programas de Ajuste Fiscal realizados pelo Governo federal, observou-se um equilíbrio no agregado de municípios, culminando com um superávit consecutivo em 2000 e 2001.

Sendo assim, o presente estudo de caso demonstra a efetividade da ação da LRF sobre a gestão pública dos municípios abordados, evidenciando que a cultura do equilíbrio orçamentário e da responsabilidade fiscal estão, cada vez mais intrínsecas no cotidiano dos municípios paranaenses.

6 CONCLUSÃO

A LRF não se restringe a um simples corte de despesas ou a fixação de metas temporárias para a geração de superávits fiscais, nem trata somente de aspectos momentâneos de conjuntura ou de uma determinada política fiscal adotada por uma gestão de governo. Ao contrário, a LRF busca desenvolver uma nova cultura na gestão fiscal do Brasil, um novo regime, com princípios sólidos e permanentes que busquem, ao mesmo tempo, atender às exigências momentâneas de um regime fiscal austero, como também assegurar o equilíbrio fiscal de longo prazo.

Prova disso, é a flexibilidade prevista nos artigos 65 e 66 da LRF, permitindo a suspensão da contagem dos prazos, para eliminação dos excessos da despesa com pessoal e do endividamento em caso de calamidade pública, defesa ou sítio, ou ainda a duplicação desses prazos, no caso de um crescimento real baixo (inferior a um por cento) ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual, por um período igual ou superior a quatro trimestres.

Desse modo, apesar da LRF ter surgido em virtude de uma veemente necessidade do ajuste fiscal, em um dado contexto nacional, ela faz parte de um processo de aprimoramento das instituições nacionais. Haja vista a exigência de modernização e otimização na gestão da receita e despesa pública, implícita na LRF, seja por demandar sistemas de tributação mais eficazes, ou ainda, em função de uma menor margem para manobra dos gastos públicos, já que a lei impõe-lhes limites.

Se, de um lado, a LRF regulamenta diversas normas já contidas na Constituição, dando-lhes consistência; de outro, coloca-as em vigor, permitindo uma maior disciplina fiscal. Assim, mais do que regular os instrumentos relativos ao processo orçamentário, a LRF dita princípios, em especial, os da responsabilidade e transparência fiscal.

A LRF respeita dois princípios básicos: da democracia – tudo é disciplinado em leis aprovadas pelo Legislativo -, e da federação – obedecidos os princípios e normas gerais, que são iguais para os níveis federal, estadual e municipal; cada governo fixa suas próprias metas e realiza a prestação de contas.

A LRF inova, ainda, por exigir o estabelecimento de metas consistentes nos planos orçamentários (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual), fazendo com que o processo orçamentário passe a permitir um acompanhamento contínuo e

permanente dos gastos e transformando-os em instrumentos estratégicos de planejamento e controle, principalmente, porque essas peças adquirem um enfoque intertemporal, como indicadoras do ajustamento fiscal dos governos.

Este acompanhamento é realizado não somente pelos órgãos encarregados de tal atribuição, mas, também, por toda a sociedade, à medida que a LRF aperfeiçoa a divulgação e a transparência do processo orçamentário, e estabelece um sistema de sanções e punições que prevê penalidades para as entidades públicas e para os governantes que se comportem em desacordo com os princípios e limites da gestão fiscal responsável.

Denota-se, assim, a real necessidade da LRF, diante da conjuntura econômica do Brasil, não somente como uma exigência de organismos internacionais, mas, também, como parte do processo democrático, em que a sociedade passa a ter uma representatividade ainda maior, no controle das finanças públicas, haja vista que a lei institui a realização de audiências públicas, para que os gestores possam prestar contas da realização das metas previstas em seu plano orçamentário.

No tocante ao nível municipal, poder-se-ia pensar que uma lei com a rigidez característica da LRF seria desnecessária. Entretanto, por meio do estudo de caso, verificou-se que no período de 1992 a 1999, em média 62% dos municípios da amostra apresentavam resultado deficitário em suas contas públicas, situação que se alterou drasticamente durante os anos 2000 e 2001, pois essa média caiu para 29%. Isso sem considerar que o ano 2000 foi um tanto incomum, por dois fatores principais: primeiro porque a LRF começou a vigorar a partir do mês de maio, deparando-se, muitas vezes, com gestores e técnicos municipais despreparados, diante da nova realidade imposta pela legislação; segundo, por pressão de muitos prefeitos junto ao governo federal, que conseguiram permissão para que as despesas não quitadas até o mês de maio do mesmo ano, passassem para o exercício seguinte, pendentes de pagamento, sem incidência das penalidades previstas na nova legislação, para o caso de gestores que deixarem contas a pagar, sem o devido recurso financeiro disponível. Desse modo, tal permissão, válida para o ano 2000, influenciou o resultado fiscal dos municípios, de forma que a variação de municípios deficitários da amostra, entre 2000 e 2001, passou de 127 para 26 municípios.

Observou-se, ainda, a relevância da LRF para o nível municipal, à medida que regulamenta e incentiva a independência financeira dos municípios, inibindo a renúncia de receita, haja vista a constatação, por meio do estudo de caso, que grande parte dos municípios continuam altamente dependentes de recursos de outros entes da Federação, sendo esta uma grande oportunidade para os municípios otimizarem sua arrecadação tributária. Além disso, a

lei institui à União um papel de suporte na modernização das administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária dos municípios, para que possam enquadrar-se dentro das exigências da LRF.

O estudo de caso evidenciou, ainda, que a LRF cumpriu com seu objetivo de redução do endividamento dos entes públicos, uma vez que se constatou uma brusca redução na receita de operações de crédito dos municípios, porém, como conseqüência, trouxe uma redução dos investimentos (despesas de capital) realizados, sendo esse o custo do endividamento passado, já que muitos municípios foram impedidos de contratar operações de crédito, em função de ter sido esgotada sua capacidade de endividamento.

Para muitas variáveis analisadas no estudo de caso, verificou-se que a cultura da responsabilidade fiscal já vinha sendo incorporada, mesmo antes da aprovação da LRF, devido aos Programas de Ajuste Fiscal iniciados em 1997 e que serviram de inspiração para a elaboração da LRF. Entretanto, a nova legislação vem transformar ajustes fiscais temporários em uma reforma estrutural permanente, à qual todos os entes públicos estão subordinados.

Muitos argumentam uma relação antagônica entre a responsabilidade fiscal e a responsabilidade social. No entanto, diante do atual contexto econômico brasileiro, considera-se uma visão equivocada, pois a responsabilidade fiscal é absolutamente indispensável para o encaminhamento e realização de uma atuação social conseqüente. Isto porque o governo, assim como os demais agentes econômicos, está sujeito a uma restrição orçamentária limitada às fontes de financiamento. E, caso esta restrição não seja respeitada, configurando-se uma situação de irresponsabilidade fiscal, ocorrem conseqüências ainda mais danosas à sociedade, como o descontrole inflacionário, em um contexto macroeconômico, ou, para o caso dos governos subnacionais, a socialização de prejuízos com a União, ou o caos administrativo, ocasionado pela desorganização das finanças subnacionais.

É pertinente evidenciar também o caráter intervencionista da LRF junto aos governos subnacionais, motivada sobretudo, pelo modelo de federalismo existente hoje no Brasil, em que os governos subnacionais ainda são muito dependentes do governo central, e os desajustes fiscais de estados e municípios acabam, em última instância, recaindo sobre o governo federal.

Reconhece-se que a LRF deixa, ainda, muitas lacunas para a gestão dos recursos públicos, principalmente porque é insuficiente para atingir o nível de qualidade e o nível de aplicação dos recursos desejáveis, já que manifesta uma preocupação principal, com a imposição de limites, deixando de lado uma questão fundamental, que é a gestão de custos e da qualidade das despesas públicas, haja vista que uma grande fonte de economia para o setor

público poderia ser obtida, mediante sistemas de compras menos burocráticos e mais eficientes.

Sendo assim, há a necessidade de se discutirem novas formas de gestão e organização, além do que, deve-se compreender as dificuldades que a Lei de Responsabilidade Fiscal está trazendo, e fazer os devidos ajustes.

Acredita-se que o objetivo central do presente estudo foi atingido, principalmente, porque pôde-se identificar, mesmo no curto prazo, diversos efeitos ocasionados pela LRF nas contas públicas municipais. No que se refere aos efeitos da LRF sobre as finanças públicas municipais a longo prazo, reconhece-se que é cedo para quaisquer conclusões, otimistas ou pessimistas. Sabe-se, no entanto, que, nesses dois anos, a LRF criou uma nova cultura, no que se refere ao controle, transparência e equilíbrio fiscal da gestão pública, em todos os níveis de governo. Certamente iniciativas dessa natureza deverão ser mantidas pelos novos governantes, independentemente de ideologias político-partidárias.

Por fim, reconhece-se que o tema em estudo não foi esgotado, pelo contrário, trabalhos futuros serão requeridos, especialmente, para medir os efeitos a longo prazo da LRF, observando-se mais detalhadamente o direcionamento do gasto público, a fim de identificar quais setores foram mais ou menos beneficiados, com uma possível poupança gerada pela LRF. Além disso, somente a longo prazo conseguir-se-á ter certeza da real eficiência social da LRF.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBANEZ, Oswaldo. Lei de responsabilidade fiscal: reflexos nas finanças municipais. In: QUADROS, Cerdônio (Org.). **Responsabilidade fiscal: estudos e orientações** – uma primeira abordagem. São Paulo: NDJ, 2001.
- ALVES, Benedito A; GOMES, Sebastião E. R.; AFFONSO, Antonio G. **Lei de responsabilidade fiscal comentada e anotada**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.
- BLANCHARD, Olivier. **Macroeconomia: teoria e política**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- BANCO CENTRAL. **Séries temporais**. Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br>. Acesso em: 3 nov. 2002.
- BREMAEKER, François E. J. de. **Comportamento fiscal dos municípios em 2000** – Série Estudos Especiais, IBAM, jan. 2002. Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br>. Acesso em: 15 jul. 2002.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <www.senado.gov.br> Acesso em: 15 jul. 2002.
- _____. Lei Complementar nº4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Senado, 1964. In: MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A lei 4.320 comentada: com a introdução de comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 30.ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.
- _____. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar n.101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF: Senado, 2000. Disponível em: <www.senado.gov.br> Acesso em: 15 jul. 2002.
- _____. Resolução n.40 de 20 de dezembro de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX da Constituição Federal. Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em: <www.senado.gov.br> Acesso em: 15 jul. 2002.
- BUENO, Francisco da Silveira. **Minidicionário da língua portuguesa**. São Paulo: FTD, 1997.
- CASTRO, Róbison Gonçalves de. **Finanças públicas**. 5.ed. Brasília: Vestcon, 2002.
- CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 4.ed. São Paulo: Makron, 1996.
- CIGOLINI, Adilar Antonio. **A fragmentação do território em unidades político-**

administrativas: análise da criação de municípios no Estado do Paraná. 1999. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Santa Catarina.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Relatório sobre a observância de padrões e códigos**: módulo de transparência fiscal – Brasil. Washington, 28 nov. 2001. Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br/f_lrfiscal.htm>. Acesso em 3 de jul. 2002.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 1998.

GIAMBIAGI, Fábio. À procura de um consenso fiscal: o que podemos aprender da experiência internacional? **Textos para Discussão**, Rio de Janeiro: BNDES, n. 89, mar. 2001.

_____. Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do Governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002. **Textos para Discussão**, Rio de Janeiro: BNDES, n. 93, abr. 2002.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. O ajuste do governo central: além das reformas. In: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Orgs.) **A economia brasileira dos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Paraná Highlights**: resumo informativo, 2000a. Disponível em: <www.ipardes.gov.br>. Acesso em: 23 out. 2002.

_____. Dispõe dados sobre a população do estado do Paraná, 2000b. Disponível em: <www.ipardes.gov.br/downloads/pesquisa-indic_dp.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2002.

ISSLER, João Victor; LIMA, Luiz Renato. Como se equilibra o orçamento do governo no Brasil: aumento de receitas ou corte de gastos? In: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças públicas**: III prêmio de monografia – Tesouro Nacional. Brasília: ESAF, 1999.

JORNAL DO BRASIL. Rio de Janeiro, 24 set. 1998, p. 24.

KOPITS, George; JIMÉNEZ, Juan Pablo; MANOEL, Álvaro. Responsabilidad fiscal a nível subnacional: Argentina y Brasil. Trabalho apresentado no XII Seminário Regional de Política Fiscal. Santiago do Chile: Cepal, 24-26 jan. 2000. Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br>. Acesso em: 3 de jul. de 2002.

LANZANA, Antonio Evaristo Teixeira. **Economia brasileira**: fundamentos e atualidade. São Paulo: Atlas, 2001.

LEITE, José Alfredo A. **Macroeconomia**: teoria, modelos e instrumentos de política econômica. São Paulo: Atlas, 1994.

MANKIW, Gregory. **Introdução a economia**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

MATIAS, Alberto Borges; CAMPELLO, Carlos A. G. B. **Administração financeira municipal**. São Paulo: Atlas, 2000.

MATOS, Orlando Carneiro de. **Econometria básica**: teoria e aplicações. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MENDES, Marcos José. **Incentivos eleitorais e desequilíbrio fiscal de estados e municípios**, 1998. Disponível em: <www.braudel.org.br/publicnr.htm. Acesso em: 18 ago. 2002.

MEURER, Roberto; SAMOHYL, Robert. **Conjuntura econômica**: entendendo a economia no dia-a-dia. Campo Grande: Oeste, 2001.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Dispõe textos sobre o Programa de Estabilidade Fiscal. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>. Acesso em: 21 ago. 2002.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Dispõe dados sobre gestão orçamentária e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 16 nov. 2001.

_____. **Cartilha sobre a Lei de Responsabilidade fiscal, 2000**. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 20 fev. 2002.

MONTEIRO, Yara Darcy Police. Breves anotações sobre disposições da lei complementar nº 101, 4.5.00. In: QUADROS, Cerdônio (Org.). **Responsabilidade fiscal**: estudos e orientações – uma primeira abordagem. São Paulo: NDJ, 2001.

MORA, Mônica. Federalismo e dívida estadual no Brasil. – Texto para discussão. **IPEA**, Rio de Janeiro, n. 866, mar. 2002.

MUSGRAVE, Richard A. **Teoria das finanças públicas**: um estudo da economia governamental. São Paulo: Atlas, 1973. v. 1.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**, 3.ed. out. 2001. Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br/f_lrfiscal.htm>. Acesso em: 3 de jul. de 2002.

_____. **Novas resoluções do Senado Federal**: o que muda na lei de responsabilidade fiscal, 2002. Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br/f_lrfiscal.htm. Acesso em: 15 set. 2002.

NASSIF, Luís. Política macroeconômica e ajuste fiscal. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (Orgs.). **A era FHC**: um balanço. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

NUNES, Selene Peres P.; NUNES, Ricardo da Costa. Instituições orçamentárias: uma agenda para reformas pós lei de responsabilidade fiscal. In: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças públicas**: V prêmio Tesouro Nacional. Brasília: ESAF, 2001.

OLIVEIRA, Ribamar. Emprego. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (Orgs.). **A era FHC**: um balanço. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

OLIVEIRA, Vera R. Gonçalves de. Gestão pública frente à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Revista do Conselho Regional de Contabilidade, Rio Grande do Sul, v. 107, dez. 2001.

PASTORE, Affonso Celso; PINOTTI, Maria Cristina. Inflação e estabilização: algumas lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 53, n.1, p. 3-40, jan./mar. 1999.

_____. Déficit público e a sustentabilidade do crescimento das dívidas interna e externa, senhoriação e inflação: uma análise do regime monetário brasileiro. **Revista de Econometria**, Rio de Janeiro, v.14, n. 2, p. 177-234, 1995.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Entrevista concedida a Márcio Chalita e Rui Pizarro. **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 4, p. 14-20, abr. 2002.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio; GOSTKORZEWICZ, Joana. O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90. In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Orgs.) **A economia brasileira dos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

REVISTA CONJUNTURA ECONÔMICA. **Conjuntura estatística**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 4, p. 1-37, abr. 2002.

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

RIANI, Flávio. **Economia do setor público**: uma abordagem introdutória. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

RIGOLON, Francisco José Zagari; GIAMBIAGI. **A economia brasileira**: panorama geral, jun. 1999a. Disponível em: <www.bndes.gov.br/conhecimento/publicações>. Acesso em: 15 jul. 2002.

_____. A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados. **Textos para Discussão**, Rio de Janeiro: BNDES, n. 69, jul. 1999b.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. Divulgados da receita e despesa dos municípios desde 1988. Disponível em: <www.stn.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 set. 2002.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública**: um enfoque na contabilidade municipal. São Paulo: Atlas, 2001.

TAVARES, Martus A. R., et al. **Princípios e regras em finanças públicas**: a proposta da lei de responsabilidade fiscal do Brasil. 31-05.99 Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br/f_lrfiscal.htm>. Acesso em: 20 jun. de 2002.

TER-MINASSIAN, T. **Endividamento dos governos subnacionais**: alguns problemas e experiências internacionais e algumas lições para o Brasil. Salvador, BA: [s.n.], 1996.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. O município e a lei de responsabilidade fiscal. In: QUADROS, Cerdônio. (Org.) **Responsabilidade fiscal**: estudos e orientações – uma primeira abordagem. São Paulo: NDJ, 2001.