

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ECONOMIA E FINANÇAS**

**A INTRODUÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO  
CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO: UMA ANÁLISE DOS  
RESULTADOS DOS GOVERNOS ESTADUAIS**

**MARCELO DE FREITAS MACHADO**

**FLORIANÓPOLIS**

**2004**

**Marcelo de Freitas Machado**

**A INTRODUÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO CONTEXTO DA  
REFORMA DO ESTADO: UMA ANÁLISE DOS RESULTADOS DOS GOVERNOS  
ESTADUAIS**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia.

**Orientador: Prof. João Rogério Sanson, Dr.**

**Florianópolis, julho de 2004.**

**A INTRODUÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO  
CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO: UMA ANÁLISE DOS  
RESULTADOS DOS GOVERNOS ESTADUAIS**

Marcelo de Freitas Machado

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Economia (área de concentração em Economia e Finanças) e aprovada, na sua forma final, pelo Curso de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Santa Catarina.

---

Prof. Celso Leonardo Weydmann, Dr.  
Coordenador do Curso

Apresentada à Comissão Examinadora integrada pelos professores:

---

Prof. Dr. João Rogério Sanson - PPGE/UFSC  
Orientador

---

Prof. Dr. Roberto Meurer - PPGE/UFSC  
(membro)

---

Prof. Ms. Flavio da Cruz – FEE  
(membro)

## **AGRADECIMENTOS**

Depois de muitos momentos de estudo, de algumas dificuldades e de grandes alegrias, tenho mais esta oportunidade de poder estar escrevendo essas palavras. Palavras que buscam representar todo o meu agradecimento e minha felicidade por ter concluído minha Dissertação de Mestrado em Economia na UFSC e por ter feito grandes amigos nesta cidade.

Sendo assim, já pedindo perdão por qualquer omissão, agradeço em primeiro lugar a Deus pela oportunidade de poder viver esses momentos preciosos e, sobretudo, por ter permitido que pessoas de grande caráter, sinceridade e lealdade fizessem parte do meu caminho.

Ao Prof. Dr. João Rogério Sanson por ter sido meu orientador e principalmente pela possibilidade de conviver com uma pessoa pela qual passei a ter admiração e respeito, tanto por sua cultura quanto por sua ética e humildade. Aos demais professores e à Evelise que sempre foi atenciosa em todos os momentos.

Sem colocar em grau de importância, agradeço a todos os amigos e colegas do Mestrado, mas em especial aos amigos Glaison Guerrero, Marcelo Arend, Márcio Paixão e Rogério Enderle. Pois, com cada um deles aprendi e compartilhei muitos momentos, os quais, além de inesquecíveis, serão sempre lembrados como exemplos de vida e no caso especial do Marcelo e do Rogério, como exemplos de superação, determinação e garra.

Agradeço a todos os meus colegas e amigos do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina pelo apoio incondicional e modo que me receberam em sua casa. E também aos amigos e colegas do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul, os quais torceram, vibraram e compartilharam, mesmo distantes, de vários momentos que passei.

Agradeço também aos meus queridos amigos de Campo Grande, aos meus familiares e a todos que torceram por mim.

E por último, agradeço do fundo do meu coração ao amor da minha vida, Michele, a quem devo desculpas por não ter compreendido certos momentos que passamos e por ela ter decidido abandonar sua faculdade e ter seguido ao meu lado.

**A todos, muito obrigado!**

*Pelo amor e carinho que sempre recebi e por todos os momentos compartilhados, dedico esta dissertação aos meus queridos pais, aos meus irmãos e, especialmente, à Michele, que durante os anos de curso foi minha namorada, virou minha noiva e tornou-se minha linda e companheira esposa.*

## RESUMO

MACHADO, Marcelo de Freitas. **A introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal no contexto da reforma do estado:** uma análise dos resultados dos Governos estaduais. 2004. 117 f. Dissertação (Mestrado em Economia e Finanças) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

**Orientador:** Prof. João Rogério Sanson, Dr.

Os anos 90 foram marcados por um amplo processo de Reforma do Estado Brasileiro. Dentre as reformas mais significativas, a reforma da Previdência e Tributária, a reforma Administrativa e a reforma das Finanças Públicas dominaram o debate sócio-político daquele período. Assim, para discorrer sobre a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal no contexto da Reforma do Estado, mais especificamente como produto da reforma das Finanças Públicas, esta Dissertação se propõe a abordar temas como a Reforma do Estado, mostrando que esse processo ocorreu em vários países do mundo, sobretudo a partir do esgotamento nos anos 70 do modelo do ‘estado-desenvolvimentista’, o qual teve início com o final da 2ª Guerra Mundial. Além disso, apresenta as principais legislações fiscais implementadas nos EUA, *Gramm- Rudman- Hollings Act*, na União Européia, Tratado de *Maastricht*, e na Nova Zelândia, *Fiscal Responsibility Act*, como tentativa de combater os problemas fiscais decorrentes da Crise do Estado nos anos 80. E por fim, apresenta as principais medidas adotadas pelo governo brasileiro tais como modificação na estrutura orçamentária e renegociação das dívidas dos governos estaduais, Lei n. 9.496/97, afim de oferecer condições substanciais para implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, além dos principais resultados consolidados obtidos pelos governos estaduais nos primeiros quatro anos de vigência da referida Lei, período 2000/2003.

**Palavras-chaves:** Reforma do Estado, Responsabilidade Fiscal, Resultados Fiscais do Estado

## ABSTRACT

MACHADO, Marcelo de Freitas. **A introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal no contexto da reforma do estado:** uma análise dos resultados dos Governos estaduais. 2004. 117 f. Dissertação (Mestrado em Economia e Finanças) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

**Orientador:** Prof. João Rogério Sanson, Dr.

The 90's were marked by an ample process of Reforms of the Brazilian State. Amongst the reforms most significant, the reform of the Providence and Tax, the Administrative reform and the reform of the Public Finances had dominated the social-political debate of that period. Thus, to discourse on the introduction of the Fiscal Responsibility Law in the context of the State Reformation, but specifically as product of the reform of the Public Finances, this Dissertation considers to approach subjects as the State Reformation, showing that this process occurred in several countries of the world, over all from the exhaustion in years 70 of the model of the "desenvolvimentist state", which begun with the end of 2<sup>a</sup> World-wide War. Moreover, it presents the main implemented fiscal legislações in U.S.A., Gramm-Rudman-Hollings Act, in the European Union, Treated to Maastricht, and in New Zelândia, Fiscal Responsibility Act, as attempt to fight the decurrent fiscal problems of the Crisis of the State in the 80's. And finally, presents the main measures adopted for the Brazilian government, such as modification in the budgetary structure and renegotiation of the debts of the state governments, Law n. 9.496/97, in order to offer substantial conditions for the implementation of the Law of Fiscal Responsibility, beyond the main consolidated results gotten for the state governments in first the four years of validity of the related Law, period 2000/2003.

**Key-words:** State Reformation, Fiscal Responsibility, State Fiscal of Results.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - A evolução dos modelos econômicos .....	24
Quadro 2 - Brasil - o processo de criação da LRF .....	54
Quadro 3 – As principais legislações fiscais .....	60
Quadro 4 - Brasil - evolução histórica do orçamento .....	66
Quadro 5 – Limites com gastos de pessoal nas esferas de governo .....	83
Quadro 6 – Evolução das dívidas/receitas dos governos estaduais – 2000/2003 .....	88
Quadro 7 – Gráfico da evolução das dívidas e receitas dos governos estaduais 2000-2003.	96
Figura 1 – Evolução das dívidas e receitas dos governos estaduais 2000-2003 .....	89
Tabela 1 - Crescimento do gasto público no mundo (% PIB) .....	13
Tabela 2 - Brasil – Evolução do número de municípios .....	70
Tabela 3 - Dívida líquida dos estados e municípios (% PIB dez) .....	71
Tabela 4 - Valores refinanciados da Lei 9.496/97 e PROES - R\$ (milhões) .....	76
Tabela 5 - Brasil – Renegociação das dívidas dos principais estados – 1997 .....	77
Tabela 6 - Relação DCL / RCL (dez) .....	90
Tabela 7 - Despesa de pessoal por Estado (% da RCL) .....	92
Tabela 8 - Despesas com pessoal do executivo / RCL (%).....	93
Tabela 9 – Resultado primário dos Estados 1995-2002 .....	96

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	11
1.1 OBJETIVOS .....	14
1.2 METODOLOGIA.....	15
1.3 ESTRUTURA .....	15
2 ANÁLISE SOBRE A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NOS ANOS 90 .....	17
2.1 AS FUNÇÕES CLÁSSICAS DO ESTADO .....	17
2.2 A CRISE FISCAL DOS ANOS 80.....	23
2.2.1 Política Fiscal: Política Tributária e Gastos Públicos.....	26
2.3 A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO.....	30
2.3.1 A teoria institucionalista e a Reforma do Estado .....	30
2.3.2 Antecedentes da Reforma do Estado no Brasil .....	31
2.3.3 A Reforma Gerencial de 1995 .....	38
2.4 A BASE TEÓRICA PARA A IMPLANTAÇÃO DA LRF .....	40
3. AS PRINCIPAIS LEGISLAÇÕES FISCAIS NO MUNDO E A LRF .....	45
3.1 AS PRINCIPAIS LEGISLAÇÕES NO MUNDO .....	45
3.1.1 A Lei Americana - <i>Gramm-Rudman-Hollings Act</i> .....	47
3.1.2 O tratado de <i>Maastricht</i> .....	49
3.1.3 A <i>Fiscal Responsibility Act</i> - Nova Zelândia .....	51
3.2 A LEI DA RESPONSABILIDADE FISCAL - BRASIL .....	53
3.2.1 O processo de criação.....	53
3.2.2 Aspectos relevantes da LRF .....	55
3.3 UMA ANÁLISE COMPARATIVA .....	57
4. A LRF E OS ESTADOS FEDERADOS .....	61
4.1 O ORÇAMENTO E SUA EVOLUÇÃO NO BRASIL.....	62
4.1.1 A evolução do orçamento.....	64
4.1.2 O processo orçamentário no Brasil .....	67
4.2 A RENEGOCIAÇÃO DAS DÍVIDAS DOS GOVERNOS ESTADUAIS: LEI N.9.496/97 .....	69
4.2.1 O novo Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal dos Estados – Lei n.9.496, de 11.09.1997 .....	73
4.2.2 O processo de renegociação.....	74

4.2.3 Os números da renegociação .....	76
4.2.3.1 Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal dos Municípios – Medida Provisória nº 2.118/01 .....	78
4.2.3.2 Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal - Medida Provisória nº2.139/01 .....	79
4.3 ASPECTOS IMPORTANTES A SEREM OBSERVADOS PELA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL.....	80
5. DESEMPENHO DOS GOVERNOS ESTADUAIS NO PERÍODO DE 2000/2003..	86
5.1 DO ENDIVIDAMENTO .....	87
5.2 DOS LIMITES DE DESPESAS COM PESSOAL .....	90
5.3 DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO .....	94
5.4 ALGUMAS VISÕES SOBRE A LRF .....	97
5.4.1 A visão do Governo Federal.....	98
5.4.2 Dos governos subnacionais .....	101
5.4.3 Da sociedade .....	102
5.4.4 Uma visão técnica .....	103
6. CONCLUSÃO.....	105
REFERÊNCIAS .....	109
ANEXO A – CÓDIGO DE BOAS PRÁTICAS PARA A TRANSPARÊNCIA FISCAL	113
ANEXO B – DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA DOS ESTADOS (R\$ MIL) .....	116
ANEXO C – RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DOS ESTADOS (R\$ MIL).....	117

## 1. INTRODUÇÃO

Nos últimos 30 anos, o estudo da Administração Pública tem passado por profundas mudanças a fim de buscar soluções para se enfrentar problemas de gerenciamento e sobretudo de ordem fiscal. Neste último caso, a preocupação se intensificou a partir da 1ª crise do petróleo, no início dos anos 70, agravando-se durante a década de 1980. Estes problemas de ordem gerencial e fiscal atingiram diversos países no mundo, independente de serem ricos, em desenvolvimento ou pobres.

Caracterizado como a crise do Estado, esse momento, na opinião de muitos estudiosos, refletiu o esgotamento do modelo de intervenção excessiva do Estado na economia, iniciado a partir do final da II Guerra Mundial, bem como a dificuldade de se sustentar o Estado do bem-estar social e a necessidade de se reformar a estrutura administrativa para melhor enfrentar o sistema de liberalização econômica.

É importante frisar que antes dos anos 50, o estudo dos negócios do setor público centrava-se nas questões da tributação, do equilíbrio orçamentário e da dívida pública, enfatizando os aspectos internos da gestão governamental. Nesse período, as Finanças Públicas eram tratadas como tema exógeno ao processo econômico, o que era coerente com a filosofia não intervencionista dos economistas clássicos. Sendo que a preocupação básica era com o financiamento das funções tradicionais do Estado através de mecanismos supostamente neutros às leis de mercado, concedendo alguma atenção aos possíveis efeitos favoráveis da tributação sobre a distribuição da renda.

Porém, após essa fase, o governo tornou-se um agente econômico decisivo na satisfação das necessidades individuais e coletivas, e as Finanças Públicas transformaram-se na Economia Política dos nossos dias. Com isso, grande parte das decisões econômicas passaram a ser decisões políticas.

Em relação ao Brasil, Rezende (2001) expõe que a expansão do setor público brasileiro foi o resultado de uma contínua expansão da interferência do governo em atividades não tradicionais. Primeiro, em decorrência de uma maior atuação do Estado em atividades de natureza social e segundo, em face da política adotada para promover um ritmo mais acelerado de crescimento econômico no país.

Após o período de atuação do modelo de estado desenvolvimentista no Brasil, os anos 80 ficaram marcados por um período de estagnação econômica e os anos 90 como um período em que houve um crescimento acentuado do endividamento público em relação ao PIB. Segundo dados divulgados pelo Banco Central, a dívida líquida do setor público em jan./2004 ficou em torno de 58% do PIB, sendo que o seu principal problema é a forma como está estruturada. Boa parte da responsabilidade por essa situação pode ser atribuída aos governos estaduais e municipais, que seguindo a mesma postura do Governo Federal, adotaram uma política de captação de recursos e de financiamentos externos, usando a União como avalista.

Porém, no início da década de 80 ocorreu uma grave crise no sistema financeiro internacional e uma nova política de elevação da taxa de juros gerou enormes dificuldades para os pagamentos dos compromissos assumidos, visto que com o perfil da dívida de curto prazo e de juros flutuantes, não foi possível cumprir o serviço da dívida e o aumento do endividamento foi inevitável.

Ainda em relação ao processo de endividamento dos estados brasileiros é possível dizer que após o esgotamento ou da inviabilidade de se obter linhas de créditos no Sistema Financeiro Internacional, esses governos passaram a utilizar, de maneira intensiva, os bancos estaduais para financiar seus déficits, seja por antecipação de crédito fiscal, financiamentos diretos ou algum outro tipo de crédito.

Sendo assim, com o crescimento do endividamento público e sucessivos déficits fiscais, a preocupação com essa situação passou a ser discutida na década de 90. Além disso, a

necessidade de se reformar o Estado brasileiro, seguindo a tendência mundial, tornou-se uma condição imperiosa para que a situação da sociedade brasileira não piorasse com os problemas internos de gestão e pela abertura do comércio internacional. Com isso, o Governo Federal do Brasil iniciou o processo de Reforma do Estado com o objetivo de mudar o quadro político, econômico e, principalmente, social do país.

Procurando qualificar as funções do Estado e torná-lo mais eficiente e competitivo dentro de sua própria estrutura, a Reforma destinava-se a permitir uma maior agilidade e transparência nas relações institucionais<sup>1</sup>, as quais eram e continuam sendo tão necessárias para o desenvolvimento e inserção da nação no novo modelo econômico de globalização.

Entretanto, conforme afirmado anteriormente, o movimento de Reforma do Estado brasileiro seguiu uma tendência mundial, em que diversos países desenvolvidos buscaram reorganizar suas finanças públicas e implementar modificações na estrutura burocrática do Estado, visto que diante do aumento expressivo da participação deste na economia, criou-se uma dificuldade de ordem fiscal, o que pode ser visualizado na Tabela 1:

**Tabela 1 - Crescimento do gasto público no mundo (% PIB)**

Discriminação	1960	1980	1990	1996
Austrália	32,4	47,9	45,1	49,0
Áustria	35,7	48,1	38,6	51,7
Bélgica	30,3	57,8	54,3	54,3
Canadá	28,6	38,8	46,0	44,7
Estados Unidos	27,0	31,4	32,8	33,3
França	34,6	46,1	49,8	54,5
Alemanha	32,4	47,8	45,1	49,0
Itália	30,1	42,1	53,4	52,9
Japão	17,5	32,0	31,3	36,2
Noruega	29,9	43,8	54,9	49,2
Reino Unido	32,2	43,0	39,9	41,9
Suécia	31,0	60,1	59,1	64,7

Fonte: Giambiagi e Além (2002, p. 31)

Dentre as inúmeras reformas propostas para o Estado brasileiro durante a década de 90, ganhou vida a reforma das finanças públicas, a qual, antes de ser uma imposição

internacional ou uma cópia de reformas financeiras em outros países, era um mandamento previsto na Constituição de 1988. Assim, como resultado do processo de reforma do Estado brasileiro na década de 90, surge a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual foi concebida para ser adotada em todos os níveis de poder e de governo.

Sendo assim, entende-se que o estudo do comportamento das finanças públicas dos Estados e em nosso caso particular, as finanças dos estados federados do Brasil, é um caminho muito interessante para compreender uma importante parte da grande crise que algumas sociedades vêm passando com suas finanças públicas e no caso especial do Brasil, verificar o porque da necessidade de uma medida institucional de caráter abrangente a todo o setor público, como tentativa de combate ao déficit fiscal.

## **1.1 OBJETIVOS**

O objetivo geral desta dissertação é analisar o surgimento da referida lei como elemento integrante do processo de Reforma do Estado brasileiro nos anos 90, a fim de combater o déficit fiscal dos governos estaduais e melhorar a qualidade administrativa.

Além disso, outros objetivos específicos são perseguidos, tais como:

- Apresentar uma narrativa sobre o processo de Reforma do Estado brasileiro nos anos 90;
- Desenvolver uma análise comparativa entre a LRF e outras Legislações de regras fiscais semelhantes;
- Apresentar o comportamento dos governos estaduais frente a imposição da LRF; e as diferentes visões sobre a LRF.

---

<sup>1</sup> Baseado na escola do pensamento econômico Institucionalista que surgiu na década de 20 nos Estados Unidos, influenciada principalmente pela obra de Thorstein Veblen (1857 – 1929).

## **1.2 METODOLOGIA**

Para a realização desses objetivos foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica dentro da literatura nacional e internacional, além de consultas a vários relatórios de gestão fiscal dos estados brasileiros e de Órgãos oficiais do Governo Federal.

Em relação ao processo de Reforma do Estado, foi analisado o Plano Diretor de Reforma do Estado, apresentado pelo Governo Federal no ano de 1995. Já em relação a LRF, além de se estudar seus principais aspectos, foi feita uma comparação com outras legislações fiscais.

Quanto aos resultados dos governos estaduais, a pesquisa foi realizada nas bases de dados do Ministério do Planejamento, do Ministério da Fazenda, do Banco Central do Brasil, do Banco Federativo – BNDES e nos relatórios fiscais divulgados pelos governos estaduais e disponíveis ao público na *web* de cada respectiva Secretaria de Fazenda.

## **1.3 ESTRUTURA**

Para se desenvolver o estudo sobre “A Introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal no Contexto da Reforma do Estado: uma análise dos resultados dos Governos Estaduais”, esta dissertação foi estruturada da seguinte forma: além da introdução, no capítulo 2 analisa-se a Reforma do Estado brasileiro nos anos 90, abordando temas como as funções clássicas do Estado; a crise fiscal dos anos 80; a Reforma do Estado brasileiro; e a base teórica para a implantação da LRF. Já no capítulo 3, realiza-se um estudo comparativo entre as legislações fiscais mais representativas no mundo e a Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil.

No capítulo 4 é apresentada a questão da LRF e os estados federados, abordando a nova estrutura orçamentária, a renegociação das dívidas dos governos estaduais em 1997 e os aspectos importantes a serem observados pela administração estadual. Por último, mostra-se o desempenho dos Governos Estaduais no período 2000/2003, através da análise dos resultados e de alguns pontos de vista de se enxergar a LRF.

## **2 ANÁLISE SOBRE A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NOS ANOS 90**

Partindo da idéia de que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi introduzida no Ordenamento Jurídico Brasileiro como parte integrante do movimento de Reforma do Estado Brasileiro nos anos 90, neste capítulo procura-se fazer uma exposição das circunstâncias que deflagraram a necessidade de se reformar o Estado e de implementar a referida Lei.

Para tanto, o capítulo foi dividido em quatro seções, as quais possuem as seguintes configurações: na primeira, discute-se as funções clássicas do Estado; na segunda, expõe-se a crise fiscal dos anos 80; na terceira, analisa-se a Teoria Institucionalista e a Reforma do Estado Brasileiro; e na última, apresenta-se uma base teórica para implantação da LRF.

### **2.1 AS FUNÇÕES CLÁSSICAS DO ESTADO**

Em linhas gerais, pode-se dizer que o surgimento do Estado é fruto da própria evolução humana. Ao longo da existência, a necessidade de interagir e de aprimoramento da espécie levaram à obrigatoriedade de se estabelecer formas de organização, cujos objetivos foram se modificando com o próprio processo de ampliação das relações entre os homens. No ápice desse processo pode ser localizado o Estado Moderno.

Foi durante a transição da sociedade feudal para a sociedade comercial-industrial que a organização social apresentou significativas mudanças institucionais. A partir desse ponto, com o aumento das relações comerciais e pessoais, os homens deixaram de ser governados pelos costumes e pelas tradições, e a nova ordem social que se estabeleceu trouxe o fortalecimento do poder do Estado.

Esse fortalecimento se consolidou com a formação dos Estados Nacionais, os quais se estruturaram na Europa a partir da idade média, e quando se definiu a nova fisionomia territorial e política das modernas nações européias. Nesse período, houve a consolidação do absolutismo monárquico, onde os reis, apoiados pela burguesia,<sup>1</sup> conseguiram firmar seu poder perante o papado e os senhores feudais.

Motivados pela ampliação de horizontes econômicos em virtude das descobertas marítimas do século XVI, os Estados Nacionais passaram a adotar uma política econômica baseada no fortalecimento do Estado por meio da posse de metais preciosos, do controle governamental da economia e da expansão comercial. Foi o conhecido Mercantilismo<sup>2</sup>, o qual favoreceu a acumulação primitiva de capital, posteriormente aplicado na Revolução Industrial.

Embora voltada para o desenvolvimento comercial, a estrutura econômica das nações dominantes (Inglaterra, França, Portugal e Espanha) baseava-se na exploração agrícola, que era dominada pela nobreza e pela igreja, no artesanato corporativista e na nascente produção manufatureira.

Entretanto, a organização social continuou e continua seu caminho evolutivo e do mesmo modo, as suas instituições. Nesse sentido, o Estado, uma das instituições mais importantes criadas pelo homem, modifica-se e paralelo com a sociedade sofre transformações com o intuito de atender às exigências dos novos tempos. Assim, com o passar do tempo, o crescimento dos mercados e dos conflitos sociais exigiram cada vez mais a atuação deste ente superior.

---

<sup>1</sup> “[...] mostra que os séculos XVII e XVIII foram marcados por revoluções burguesas que deram lugar à abolição das relações de produção feudais e permitiram a emergência do capital industrial.” Benakouche (1990).

<sup>2</sup> Doutrina econômica que caracteriza o período histórico da Revolução Comercial (séculos XVI-XVIII), marcado pela desintegração do feudalismo e pela formação dos Estados Nacionais. Defende o acúmulo de divisas em metais preciosos pelo Estado por meio de um comércio exterior protecionista. Alguns princípios básicos do Mercantilismo são: 1 – O Estado deve incrementar o bem-estar nacional, ainda que em detrimento de seus vizinhos e colônias; 2 – O comércio exterior deve ser estimulado, pois é por meio de uma balança comercial favorável que se aumenta o estoque de metais preciosos; e 3 – O comércio e a indústria são mais importantes para a economia do que a agricultura.

Com as ampliações das relações comerciais e sociais os mercados passam a ser organizados e estudados, aumenta a necessidade de captação de recursos para fazer frente aos custos de manutenção da estrutura estatal, o Estado passa a fazer parte de grandes empreendimentos comerciais e o processo político, social e econômico ganha uma nova face. É o início do momento de questionamento em relação às atividades que os governos deveriam realizar, dado que o fortalecimento da burguesia passou a ser limitado pelo próprio Estado.

Surge então o pensamento clássico<sup>3</sup> e Adam Smith passa a ser o principal referencial. Este autor entende que o mercado, símbolo de liberdade, onde os homens desenvolvem suas habilidades de negociadores, funciona como mecanismo auto-regulador, não havendo nenhuma necessidade de qualquer processo de interferência por parte do Estado. É a conhecida “teoria da Mão Invisível”, uma grande contribuição para o pensamento econômico, que fornece a base para o pensamento liberal e estabelece princípios que determinam que o próprio mercado é o meio capaz de corrigir qualquer desequilíbrio entre oferta e procura. Essa idéia é reforçada por Simonsen (1998, p.286-292).

[...] a maior contribuição de Adam Smith não reside na estrutura lógica de sua teoria de formação de preços dos produtos e dos fatores de produção, mas em identificar como era possível chegar a uma ordem econômica natural a partir de um sistema inteiramente descentralizado de decisões, o livre jogo das forças de mercado.

A visão clássica enxerga que a soberania do consumidor é superior a tudo, pois este determinaria o preço e a qualidade das mercadorias desejadas. Assim, imaginando que cada consumidor busca dentro do mercado a satisfação do seu bem-estar, no conjunto, a sociedade caminharia para um ponto comum de plena satisfação das necessidades individuais e coletivas, e as funções dos governos poderiam ser direcionadas para outras atividades.

---

<sup>3</sup> Ver Smith. (2001).

Porém, o pensamento econômico continuou evoluindo e nessa direção surgiu o questionamento quanto a eficiência das estruturas dos mercados. Nesse sentido, Rezende (2001) diz que no mundo real, mercados perfeitamente competitivos são raros, existindo falhas de mercado, o que justifica a intervenção do governo: como exemplo de tais falhas temos a existência de bens públicos, de externalidades, de participantes do mercado com alto grau de influência sobre os preços e a quantidade produzida, além do problema da assimetria de informação.

Para amenizar esses problemas e tentar tornar mais eficientes os mercados, Longo e Troste (1993) mostram que além da atividade estritamente orçamentária, ou seja, arrecadação de tributos e das despesas públicas, o governo também influencia o curso das atividades econômicas, através da condução de política monetária, da administração de empresas estatais, da regulamentação de empresas privadas, das políticas de preços, etc. Esse tipo de conduta, adotada de maneira intensa durante boa parte do século XX, passou a determinar o expressivo desenvolvimento econômico de algumas nações.

Entretanto, novos problemas de organização dos mercados e de desenvolvimento econômico surgiram nas últimas duas décadas e apesar da interferência do Governo, as soluções das dificuldades econômicas passam a ser questionadas a partir de uma nova reorganização do próprio grau de interferência e da atividade do governo. Segundo Downs (1999, p.25), existe um problema de racionalidade econômica do governo:

[...] no mundo todo, os governos dominam a cena econômica seus gastos determinam se prevalece o pleno emprego; seus impostos influenciam incontáveis decisões; suas políticas controlam o comércio internacional e suas regulamentações domésticas se estendem a quase todo ato econômico. [...] mas pouco progresso se fez na direção de uma regra de comportamento generalizado porém realista para um governo racional, semelhante às regras tradicionalmente usadas no caso de consumidores e produtores racionais

Aqui, a visão de racionalidade econômica do governo consiste na tentativa de se buscar o máximo de eficiência ao empregar recursos escassos para um maior grau de benefício para sociedade. Entretanto, a racionalidade econômica dos mercados sofre interferência do processo político, e nesse ponto, a vaidade humana aliada aos interesses corporativistas influencia o sistema econômico e então a eficiência clássica dos mercados é atingida.

Ainda nesse contexto, Schumpeter (1984) expõe que dentro do modelo democrático o acordo institucional que permite que um indivíduo chegue ao poder, se dá através de uma luta competitiva pelos votos da população. No entanto, a tomada de decisão leva em consideração o interesse e a ideologia do grupo que detém o poder. É a racionalidade do sistema econômico sofrendo interferência do corporativismo humano.

Deixando a economia política e tomando como base a racionalidade do sistema econômico, pode-se dizer que a visão da economia clássica influenciou inicialmente a teoria das Finanças Públicas e com isso se estabeleceu uma nova postura dos governos em relação às suas funções dentro do mercado.

Segundo Musgrave (1974), em um ambiente de cenário ideal, onde regras e princípios estabelecem condições de promover uma gestão eficiente da economia pública, o plano orçamentário passa a ser um instrumento de fundamental importância. Contudo, como se verá no capítulo 3, as regras e os princípios podem ser estabelecidos para obter um plano orçamentário ideal, porém a efetividade de qualquer teoria ou princípio será sempre influenciada pelos valores sociais e pelas formas de políticas adotadas pelas sociedades em foco.

A análise teórica de Musgrave (1974) apresenta que o plano orçamentário deverá estar pautado sob três aspectos: o uso de instrumentos fiscais para assegurar ajustamentos na alocação de recursos; conseguir organizar de maneira eficiente a distribuição de renda e de

riqueza; e garantir a estabilização econômica. Estes são os aspectos importantes para a administração dos governos e que ficaram conhecidos como as funções clássicas do Estado, ou seja:

**1) Função Alocativa:** provisão de bens públicos, ou processo pelo qual o uso de recursos totais da economia é dividido entre bens públicos e privados e pelo qual a composição dos bens públicos é escolhida; os bens públicos não podem ser oferecidos de forma compatível com as necessidades da sociedade através do sistema de mercado. O fato de os benefícios gerados pelos bens públicos estarem disponíveis a todos os consumidores, faz com que não haja pagamento voluntário aos fornecedores desses bens. Assim, o governo se encarrega de determinar o tipo e a quantidade de bens públicos a serem ofertados e a calcular o nível de contribuição de cada consumidor.

**2) Função Redistributiva:** refere-se à organização da distribuição da renda, resultante dos fatores de produção – capital, trabalho e terra – e da venda dos serviços desses fatores no mercado. Ela pode ser feita através do mecanismo das transferências, dos impostos e dos subsídios para assegurar conformidade com o que a sociedade considera uma situação “justa” de distribuição; e

**3) Função Estabilizadora:** relaciona-se ao uso da política orçamentária com o objetivo de manter o pleno emprego. Essa política pode se manifestar diretamente, através da variação dos gastos públicos em consumo e investimento, ou indiretamente, pela redução das alíquotas de impostos, que eleva a renda disponível do setor privado.

Concluindo essa seção, pode-se dizer que na visão clássica o mercado é visto como mecanismo de alocação eficiente de recursos por excelência,<sup>4</sup> mas mesmo nesta tarefa sua ação deixa muitas vezes a desejar, dada não apenas a formação de monopólios, mas,

---

<sup>4</sup> Não se deve confundir a existência de mercados competitivos com mercados que funcionam sob concorrência perfeita, tendo em vista que no segundo caso trata-se de uma abstração teórica, não sendo tais mercados observáveis na realidade – o que decorre das hipóteses altamente restritivas do modelo de concorrência perfeita, como existência de informação perfeita por parte dos agentes econômicos.

principalmente, a existência de economias externas que escapam ao mecanismo dos preços. Por isso, Rezende (2001) justifica a intervenção do governo a fim de organizar a produção e o consumo dos bens públicos, de atenuar as externalidades, de limitar o poder de influência dos monopólios e de disponibilizar informações de maneira menos assimétricas.

Porém, se o modo de intervenção do governo na vida econômica gerou frutos positivos num primeiro instante, nos últimos anos, várias sociedades passaram a discutir o novo papel que o Estado deve desempenhar na vida contemporânea e o grau de intervenção que deve ter na economia. Pois em tempos de formação de blocos econômicos, de acordos comerciais e de sistema financeiro e comercial globalizados, a sobrevivência das sociedades está diretamente ligada à inserção nesse movimento.

## **2.2 A CRISE FISCAL DOS ANOS 80**

A partir da crise do final da década de 1970, a crescente deterioração das contas públicas em muitos países do mundo, refletida, principalmente, em um aumento progressivo do endividamento público, pôs em dúvida o Estado keynesiano-desenvolvimentista. Era o esgotamento do modelo que se iniciou a partir dos anos 30, e que passou a ser superado pelas idéias de liberalização econômica.

Conforme explica Mercadante (2004), foi em meio à crise de 1929 que John M. Keynes, debruçado no drama do desemprego em massa e no subconsumo gerado na crise, idealizou uma nova concepção teórica sobre o papel do Estado, em especial do gasto público como forma de estimular a demanda efetiva a partir de frentes de trabalho e de apoio aos desempregados, recuperando a massa salarial, alavancando a capacidade de consumo e regulando as crises cíclicas do capitalismo.

Nessa mesma linha, Giambiagi e Além (2002) explicam que a intervenção do Estado keynesiano-desenvolvimentista, ampliada a partir do final da 2ª Guerra Mundial (1945), ocorreu de dois modos: nos países desenvolvidos, destacou-se através do aumento do Estado do Bem-Estar (Welfare State) – expressiva expansão dos serviços sociais, com destaque para educação, para a saúde e para a infra-estrutura urbana; já nos países menos desenvolvidos, ocorreu através da investidura do Estado no sistema produtivo da seguinte maneira:

- a) investimentos em setores estratégicos;
- b) planejamento do desenvolvimento econômico; e
- c) apoio financeiro aos setores estratégicos em dificuldades financeiras.

As concepções keynesianas foram amplamente empregadas quando boa parte dos países buscava sair da Grande Depressão dos anos 30. O sucesso então alcançado por essa teoria teve como efeito a universalização do intervencionismo estatal nos anos do pós-guerra e nas décadas de 50 e 60. Já a partir dos anos 70, o aumento do desemprego impulsionou o sistema para um a outra fase e que se consolida nas décadas de 80 e 90 com a política de liberalização econômica. Essa evolução dos modelos econômicos é melhor visualizada no Quadro 1.

Anos	Modelos
50/60	Modelo baseado em tecnologias intensivas em capital, energia, produção inflexível e de massa.
70	Modelo de flexibilização com tecnologias intensivas em informação, alicerçado na microeletrônica – aumento do desemprego, aumento do sistema de terceirização.
80	Esgotamento do modelo desenvolvimentista, iniciado a partir dos anos 30, e início do processo de liberalização econômica.
90	Fortalecimento no modelo de liberalização econômica.

**Quadro 1 - A evolução dos modelos econômicos**

Fonte: Elaboração do autor

Para Arienti (2002), a crise fiscal representou o esgotamento de um modelo, onde no período de 30 anos pós-guerra, os Estados cumpriram três importantes funções de sustentação do modo fordista<sup>5</sup> de produção.

<sup>5</sup> O termo fordista é proposto como uma referência muito mais ampla do que a revolução tecnológica e organizacional realizada por Henry Ford.

- 1) o Estado ficou responsável pelo investimento em infra-estrutura para ampliação da produção e circulação de bens de consumo duráveis; (lado da oferta)
- 2) adotou a política keynesiana, ao utilizar políticas macroeconômicas expansionistas para garantir uma demanda efetiva sempre próxima do pleno emprego; e (lado da demanda)
- 3) garantiu acordos corporativos, nos quais se estabeleceram compromissos salariais de vincular aumento de salários à inflação e à produtividade. Além disso, ampliou a proteção legal ao trabalhador dada pela legislação trabalhista e pela formação de um sistema de seguridade social ao trabalhador e em políticas sociais aos cidadãos.

Com isso, é possível discorrer que nos países desenvolvidos a crise fiscal se intensificou, em grande medida, da seguinte maneira: do lado da despesa, pela rigidez e pela ampliação das transferências sociais – em razão da universalização da cobertura e de sua vinculação aos rendimentos dos trabalhadores ativos; já pelo lado da receita, a maior dificuldade foi a de promover aumentos adicionais da carga tributária, que havia se elevado consideravelmente no período pós-segunda guerra mundial. Em países em desenvolvimento e, em especial na América Latina, a deterioração fiscal esteve estreitamente ligada à crise da dívida externa e aos problemas com o sistema de crédito internacional no início dos anos 80.

Como exemplo da necessidade interna de se arrecadar recursos nos países desenvolvidos, pode-se destacar o caso da Alemanha, Austrália e Estados Unidos, que em 1937 possuíam um gasto público em relação ao PIB de 34,1%, 14,8% e 19,7%, respectivamente, e que no ano de 1996 passou para 49,0%, 36,6% e 33,3%. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2002).

No Brasil, além das dificuldades causadas pela crise da dívida externa e a dificuldade de ser obter crédito internacional, a crise também se refletiu em uma deterioração da situação econômico-financeira das empresas estatais, o que ocorreu em virtude da utilização destas

como instrumento de política econômica: seja na manutenção do reajuste das tarifas abaixo da inflação – com objetivos antiinflacionários; seja pelo alto endividamento dessas empresas em razão da necessidade de captação de recursos externos. Diante desse quadro, houve em muitos casos a necessidade crescente de transferência de recursos fiscais federais para arcar com as necessidades operacionais das empresas estatais, o que aumentava os custos políticos de sua sustentação.

Assim, com a configuração desse cenário de dificuldades internas e de um alto custo para continuar se financiando, a situação fiscal no Brasil, assim como em outros países, foi se deteriorando e a necessidade de ampliar a carga tributária e de promover uma política fiscal contracionista passaram a ser os destaques da década de 80. Além disso, nesse período ocorreu uma explosão da inflação interna e o governo passou a obter recursos através de uma política de senhoriagem - com a utilização deste mecanismo para criar recursos, provoca-se um impacto no processo inflacionário e cria-se um imposto de fácil e barata cobrança.<sup>6</sup>

Já que se falou em política fiscal e política tributária, no próximo tópico será tratado aspectos teóricos dessas políticas e após, falar-se-á sobre a crise do Estado e a reforma gerencial no Brasil na década de 90.

### **2.2.1 Política Fiscal: Política Tributária e Gastos Públicos**

De maneira geral, a política fiscal pode ser interpretada por intermédio de dois mecanismos: a política tributária e os gastos do governo. Segundo Meurer e Samohyl (2001), a política tributária envolve os aspectos relativos à arrecadação efetiva do governo bem como às suas desistências de arrecadação, caracterizadas pelos incentivos fiscais. Já os gastos

---

<sup>6</sup> Ver Giambiagi; Além (2000, p. 125-144), sobre as finanças públicas no regime de alta inflação e Mankiw (1998, p. 120), sobre a definição de senhoriagem.

públicos são os que o governo tem com o seu custeio, seus investimentos e transferências ao setor privado (aposentadoria, pensões e juros).

Desta forma, para fazer face aos seus compromissos e atender aos anseios da sociedade, os governos necessitam arrecadar recursos e direcioná-los em gastos de maneira a realizar uma alocação eficiente. Para isso, a política fiscal que envolve justamente a decisão pelo tipo de gasto e qual o nível de tributação o governo irá utilizar, é o veículo apropriado.

Ao pensar em alocação eficiente de recursos é importante levar em consideração que, basicamente, a idealização do sistema do mercado perfeito, na presença de bens públicos e de externalidades, sofrerá uma falha, já que de acordo com Sanson (1982), o mesmo não será capaz de obter um ótimo de Pareto.

Segundo o mesmo autor, um outro ponto a ser observado para se atingir a eficiência econômica é como está definida as funções dos níveis de governo, pois considerando o caso brasileiro, em que o sistema federalista comporta a União, os estados e os municípios, e que as pessoas tendem a esconder as suas verdadeiras preferências por bens públicos e os agentes privados ignoram os efeitos externos causados por suas decisões, não seria um comportamento ideal se cada ente direcionasse recursos para as mesmas funções e tivessem obrigações iguais. Com isso, a política fiscal deve ser executada para contemplar as necessidades das sociedades, além de servir como uma forma de corrigir as falhas de mercado existentes.

Voltando à questão da política fiscal, de acordo com Pereira (1999), o surgimento desta se deu com base na teoria Keynesiana, onde a partir daí Alvin Harvey Hansen, em seu livro *Business Cycles and Fiscal Policy*, desenvolveu seus estudos para o ramo específico das finanças públicas, denominado “política fiscal” e a definiu como sendo o uso consciente dos meios fiscais do governo – tributação, gastos e dívida pública, com o objetivo de neutralizar as tendências cíclicas da economia traduzidas por inflação e por recessão.

Conforme já apresentado, a ação do governo através da política fiscal abrange as três funções básicas das finanças públicas: a função alocativa, a função distributiva e a função estabilizadora. Porém para arcar com essas funções, o governo necessita implementar a sua principal fonte de recursos, a política tributária. Entretanto Giambiagi e Além (2002, p.37) mostram que o governo, com a finalidade de aproximar um sistema tributário do “ideal” precisa observar alguns importantes aspectos:

a) o conceito de equidade, ou seja, a idéia de que a distribuição do ônus tributário deve ser equitativo entre os diversos indivíduos de uma sociedade;

b) o conceito de progressividade, isto é, o princípio de que deve-se tributar mais quem tem uma renda mais alta;

c) o conceito da neutralidade, pelo qual os impostos devem ser tais que minimizem os possíveis impactos negativos da tributação sobre a eficiência econômica; e

d) o conceito da simplicidade, segundo o qual o sistema tributário deve ser de fácil compreensão para o contribuinte e de fácil arrecadação para o governo.

Dependendo da política fiscal escolhida pelo governo e da estrutura orçamentária, Riani (1997) mostra que as modificações nas políticas de arrecadação de recursos e nos gastos públicos podem levar à estabilização ou à desestabilização econômica e assim serem expansionistas ou contracionistas. Para promover uma política expansionista, o governo pode adotar uma redução da carga tributária ou aumentar seus gastos; já para uma política contracionista ele pode efetuar uma postura inversa.

Entretanto, independente de qual caminho o governo adote, segundo Meurer e Samohyl (2001), os efeitos da política fiscal sobre a economia do país se dão pela influência sobre a demanda e daí sobre a produção.

Ainda nesse contexto, Shapiro (1985) explica que o governo, em geral, pode através da política fiscal adotada expandir a demanda agregada em qualquer período de tempo, ao

aumentar o seu consumo ou reduzir a sua carga tributária líquida. Essa possibilidade de interferência no sistema econômico representou uma quebra de paradigma em relação ao modelo clássico e passou a ser universalmente aceita nos anos após a Grande Depressão econômica dos anos 30.

Com essa nova perspectiva, diversas sociedades se engajaram nessa sistemática e muitos países conseguiram expressivas taxas de crescimento, ainda que se questione que esse processo de crescimento estivesse adiando a questão do endividamento.

Partindo da identidade básica da macroeconomia, onde  $C + S + T = Y = C + I + G$ , e que (C) consumo, (S) poupança, (T) tributos, (Y) produto interno, (I) investimento e (G) os gastos do governo, vê-se que  $I = S + (T - G)$ , ou seja, que o investimento é a soma da poupança privada e da poupança pública.

Analisando esse quadro em relação ao Brasil, se for considerado que nosso desenvolvimento foi alavancado pelo Estado, e que nossa história financeira não registra níveis consideráveis de poupança interna pública ou privada capazes de serem direcionadas para o investimento, só resta entender que o processo de desenvolvimento brasileiro se deu através do endividamento público e privado.

Como consequência, o custo desse endividamento passou a ser um componente cada vez mais expressivo na implementação da política fiscal no Brasil, visto que além dos recursos necessários para fazer face aos princípios teóricos da administração pública, boa parte dos recursos arrecadados são cada vez mais direcionados para pagar o serviço do endividamento.

Entendido que o governo necessita cada vez mais de recursos e que utiliza a política tributária para isso, conclui-se que a identidade  $I = S + (T - G)$  fica atingida, pois com o aumento da tributação, a poupança privada tende a ficar estagnada ou até diminuir e a poupança do governo fica quase que inexistente, já que em tese, existe um “limite” até o qual

a carga tributária pode ser eficiente. Com esse contexto, o governo não tem outra alternativa a não ser reduzir o nível de gastos, o que dificilmente ocorre, ou contrair empréstimos, o que é o mais comum.

O reflexo da política adotada é conhecido como a crise do modelo desenvolvimentista e que passou a ser determinante para a crise do Estado. Crise esta caracterizada pela retração do investimento devido à redução da poupança e da incapacidade do Estado de conseguir recursos a custos módicos.

## **2.3 A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO**

### **2.3.1 A teoria institucionalista e a Reforma do Estado**

O processo de Reforma do Estado, ainda que pesem todas as considerações sobre os motivos conjunturais que o forçaram, será analisado aqui sob a perspectiva da teoria institucionalista.

Esta teoria é pautada na escola de pensamento econômico que surgiu nos Estados Unidos na década de 20, e foi influenciada fortemente pela obra de Thorstein Veblen, sendo representada hoje por Douglass North, o qual foi laureado com o Prêmio Nobel de Economia em 1993, em razão de suas importantes contribuições para a compreensão do processo de desenvolvimento econômico.

Dentro da ótica da teoria Institucionalista, a análise econômica está baseada no estudo das estruturas, regras e comportamentos das instituições, as quais compreendem regras formais, limitações informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta

auto-impostos) e os mecanismos responsáveis pela eficácia desses dois tipos de norma – como exemplo temos as empresas, os cartéis, os sindicatos, o Estado e seus organismos.

Entretanto, conforme salienta Strachman (2002), nem todas as instituições têm o mesmo impacto sobre as economias, mas diante da idéia de que as economias constituem-se em um dos componentes da estrutura social, elas terão vínculo, ainda que de difícil visualização, com todas as instituições e serão influenciadas por variáveis sociais e estruturais.

Assim, em virtude da grande dimensão e da possibilidade de determinar políticas, atribui-se ao Estado uma importante função dentro do processo de desenvolvimento econômico das nações. Além disso, considerando que as instituições podem reduzir o grau de incerteza e com isso amenizar os impactos na economia, o Estado transforma-se no principal veículo para alcançar essa finalidade. É a garantia dos contratos, da propriedade e das relações econômicas.

O aspecto central no pensamento de North é a questão do papel institucional do Estado. Seu interesse fundamental ao estudar a história econômica é explicar as suas instituições como determinantes do desempenho econômico da sociedade, por isso considera que a iniciativa das reformas institucionais deve partir em maior intensidade pelo governo. “[...] *institutional innovation will come from rulers rather than constituents since the latter would always face the free rider problem*” (NORTH, 1981, p.28).

### **2.3.2 Antecedentes da Reforma do Estado no Brasil**

O Estado brasileiro possui a característica importante e marcante de ter a sua formação pautada sobre um modelo de dependência e de não ter sofrido nenhum processo de quebra de

estruturas. Esse mesmo Estado, segundo Faoro (2001), tem sua origem a partir do desenvolvimento do Estado patrimonialista português e por isso aceita a idéia da sociedade acima das classes, onde o aparelho político é dominado por uma pequena camada social, ainda que pouco articulada, mas que impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando.

Ao contrário de outras sociedades, na formação do Estado brasileiro, houve a acomodação de interesses das camadas em ascensão e em queda na estrutura social. Além disso, outra característica marcante é a representação dos interesses privados no interior do Estado, levando à confusão do público com o privado.

No século passado, como reflexo da sua forma de organização socioeconômica, a configuração da economia brasileira, e conseqüentemente suas instituições, esteve estreitamente ligada ao padrão de desenvolvimento internacional. Isso ocorreu porque não se formulou uma política estratégica de desenvolvimento baseada em educação e em tecnologia. Ao contrário, aproveitou-se o contexto internacional e o nosso desenvolvimento, assim como quase toda a América Latina, ficou em função da expansão das economias centrais para o 3º mundo, as quais buscavam uma forma de escapar ao esgotamento do crescimento interno e de ampliar as margens de lucro (COSTA LIMA, 2003).

Nesse foco e analisando o comportamento econômico nos últimos 50 anos, é possível caracterizar algumas fases da economia brasileira e a partir daí entender um pouco da crise do Estado brasileiro e a conseqüente necessidade de reformá-lo:

- 1) Política de substituição de importações, até 1973<sup>8</sup>;
- 2) As empresas estatais e o crescimento com endividamento externo, até 1981;
- 3) A crise fiscal e a estagnação da “Década Perdida”, nos anos 1980; e

---

<sup>8</sup> Consistiu em conceito elaborado por economistas da CEPAL para caracterizar um processo interno de desenvolvimento, estimulado por desequilíbrio externo e que resulta na dinamização, crescimento e diversificação do setor industrial. Sob essa ótica considera que o desenvolvimento brasileiro ocorreu sob estímulo das restrições externas.

4) O aumento do endividamento nos anos 90.

Aproveitando o “contexto internacional no que se refere a créditos ou seguindo um padrão de desenvolvimento imposto pelos países desenvolvidos”, o fato é que a política de desenvolvimento no Brasil esteve na maior parte ligada à “iniciativa” do Estado e intimamente voltado para o interesse externo.

Desde o descobrimento, o Brasil desempenhou a função de ser expropriado e de produzir riquezas naturais. Com isso, uma cultura degenerativa se enraizou e apesar dos ganhos com o comércio internacional, associados às políticas de desenvolvimento social implantadas, esses acontecimentos não foram suficientes para dinamizar a economia em seu conjunto. Ao contrário, o progresso do Brasil ficou regionalizado e os ganhos de produtividade de alguns setores e regiões não foram repartidos a ponto de diminuir as desigualdades sociais. Nessa mesma linha, Furtado (1974, p.95) já afirmava o seguinte:

a economia brasileira constitui exemplo interessante de quanto um país pode avançar no processo de industrialização sem abandonar suas principais características de subdesenvolvimento: grande disparidade na produtividade entre áreas rurais e urbanas, uma grande maioria da população vivendo em nível de subsistência fisiológica, massas crescentes de pessoas subempregadas nas zonas urbanas.

Fazendo uma analogia com os dias de hoje, 30 anos depois, pode-se observar que o padrão de desenvolvimento nacional ou o modelo de atuação do Estado não foi eficiente ou suficiente para modificar esse quadro. Hoje, o atual governo usa como bandeira a política do “fome zero”, observa-se a criação de um “superministério de assistência social”, com a principal função de organizar a distribuição de "cestas-básicas e bolsa-escola", ao mesmo tempo em que a produção agrícola está cada vez maior, alavancado as exportações e ajudando a reduzir o mal desempenho do setor industrial.

Na realidade, existe uma dicotomia no desenvolvimento do Estado brasileiro e esse contraste reflete a necessidade de se repensar o papel do Estado na organização da vida

econômica. Não se trata de mais uma imposição internacional ou de uma absorção de valores e de julgamentos de sociedades mais desenvolvidas política e economicamente. É uma visão realista de que algo não funciona bem e o nosso padrão de desenvolvimento ficou desigual internamente e mundialmente.

Voltando ao período de substituição de importações, Furtado (1974) mostra que após um período de seis anos de estagnação da produção industrial (1961-1967), o governo utilizou a política de atrair as grandes empresas internacionais e fomentar a expansão das subsidiárias desta já instaladas no país.

Foi mais um importante momento dentro da economia brasileira e dentro da lógica de crescimento do modelo keynesiano-desenvolvimentista. Entretanto, se o reflexo desse tipo de política foi vantajoso num primeiro momento, pois o emprego surgiu e a economia cresceu, a falta de uma maior política na área de educação de alto nível e em massa fez com que o Brasil ficasse com o passar do tempo dominado pelo conhecimento tecnológico.

Após o esgotamento do período de substituição de importações, em função da 1ª crise do petróleo (1973), o investimento das empresas estatais passou a ser um dos motores do crescimento da economia brasileira na segunda metade da década de 70 (GIAMBIAGI; ALÉM, 2002). Além disso, a maior facilidade em se obter financiamento ajudou a incrementar o processo de investimento. Porém esse também sofre esgotamento com a crise Mexicana de 1982 – moratória, e com o aumento dos juros no mercado internacional.

Com o desenvolvimento da crise provocado pela dívida e a explosão inflacionária no final da década de 70, o governo brasileiro passou a utilizar as empresas públicas como ferramenta de política macroeconômica e os preços de seus produtos eram usados como instrumentos de controle das taxas de inflação em ascensão.

Segundo Baer (2002), até o final da década de 70 as empresas públicas brasileiras funcionaram relativamente bem, contudo as mudanças no cenário internacional e o agravamento da situação interna fortaleceram o movimento de privatização.

o movimento brasileiro em direção à privatização começou no final da década de 70, quando a queda da taxa de crescimento resultou num aumento acirrado da concorrência entre empresas públicas e o setor privado pelos recursos de capital – internos e externos, cada vez mais escassos. Como as empresas estatais se encontravam no meio de grandes projetos de investimento aos quais o governo dava total apoio, a oferta de recursos disponíveis para o setor privado era cada vez mais reduzida, o que levou a um movimento em favor da privatização (BAER, 2002, p.35).

Conforme exposto na seção anterior, em meio às crises fiscais nos anos 80, vários países iniciam em todo o mundo um forte debate sobre qual papel o Estado deve desempenhar na vida contemporânea. Os padrões de desenvolvimento industrial haviam entrado em estagnação e a solução encontrada passa pelo modelo de liberalização comercial e a intervenção mínima do Estado no processo econômico. Este debate ficou mais intenso na medida em que dados estatísticos mostravam que com os descontroles fiscais, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento de desemprego e elevados índices de inflação.

Assim, definida pela perda em maior grau de crédito público e pela incapacidade crescente do Estado de realizar uma poupança pública que lhe permitisse financiar políticas públicas, a crise fiscal dos anos 80 foi atribuída ao mau funcionamento do aparelho estatal e três causas ganharam o centro da análise:

- a) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa;
- b) o esgotamento do modelo desenvolvimentista que se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estadismo nos países comunistas; e

c) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração burocrática e o início da administração gerencial. A superação da forma burocrática de administrar o Estado revelou-se nos custos crescentes, na baixa qualidade e na ineficiência dos serviços sociais ofertados pelo Estado através do emprego direto de burocratas.

Segundo Bresser-Pereira (1998), a reforma do Estado envolve o debate quanto a delimitação do tamanho do Estado, a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo, e o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, de garantir legitimidade e de governar.

Por isso, a reforma constitui-se numa condição de sobrevivência para a economia brasileira, pois resgatar a auto-estima do povo, estabelecer critérios de confiabilidade política e administrativa para novos investimentos e organizar e controlar as finanças internas e externas são metas de extrema relevância. Ainda hoje, o Estado tem seu programa de desburocratização e a sociedade discute a reforma previdenciária e tributária, pois o modelo de globalização econômica é uma realidade. E, se o país não se preparar para entrar no sistema em pé de igualdade, será dominado pelo conhecimento tecnológico dos países mais desenvolvidos.

De acordo com Rezende (2001), quanto maior a complexidade da organização social, maior é a necessidade do Estado intervir para arbitrar e regular conflitos. Nesse caso, a ação direta é menos importante que a regulação. Trata-se de aumentar a concorrência nos mercados em que operam os setores diretamente produtivos em compromisso com o aperfeiçoamento da capacidade do Estado ordenar o processo de desenvolvimento.

Em relação a essa necessidade de se repensar o Estado, Rezende (2001) também expõe que a desmoralização do Estado e a fragmentação da administração pública multiplicaram as

chances de conflitos no tocante a decisões de políticas e de definição de programas, aumentando a ineficiência da ação governamental pela perda de consistência dos planos e pela falta de coerência das medidas adotadas para implementá-los.

Por isso é tão importante recriar condições mínimas indispensáveis à adoção de uma estratégia coerente de atuação e à utilização de um conjunto de instrumentos de intervenção consistente, com objetivos concretos e nacionais. Assim, a reforma do Estado deve ter como referencial a urgente necessidade de transformá-lo eficiente e não de promover seu aniquilamento.

Se no século passado o avanço da industrialização dependia de pesados investimentos em infra-estrutura, a configuração moderna do desenvolvimento está ligada ao crescimento científico e à melhoria do sistema educativo. Assim, o estado precisa incentivar o processo de desenvolvimento tecnológico e também incorporar esses avanços ao seu processo administrativo.

Dentro desse processo de argumentação da necessidade de reformar o Estado em todos os seus níveis, o que inclui uma reforma gerencial, apresenta-se abaixo para fins de ilustração as formas tradicionais adotadas pelos Estados na forma de administrarem os seus recursos e sua organização:

**Administração Pública Patrimonialista:** nesse sistema o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano e a coisa pública se confunde com a particular. Como consequência, a corrupção e o nepotismo passam a ser práticas comuns, e o poder fica concentrado a poucos;

**Administração Pública Burocrática:** surge para combater a corrupção e o nepotismo da administração patrimonialista. É o momento do Estado liberal, onde os objetivos passam a se concentrar no desenvolvimento e profissionalização do servidor. Surge a idéia da carreira, de hierarquia funcional, da impessoalidade e do formalismo; e

**Administração Pública Gerencial:** surge com a intenção de tornar o aparelho estatal mais eficiente. Apesar de estar baseada na Administração Burocrática, difere desta no que tange à forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados. Neste tipo de administração a estratégia volta-se para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados e para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados.

### 2.3.3 A Reforma Gerencial de 1995

Com a crise do Estado a partir do final dos anos 70 e a percepção de que o modelo burocrático da Administração Pública estava se esgotando, surgiram novas perspectivas e idéias sobre que tipo de postura o Estado deveria adotar em relação à coisa pública.

Pereira (2002) faz uma análise da evolução dos modelos de gerenciamento governamental, começando a partir do modelo implementado pelo governo de Margareth Thatcher na Grã-Bretanha, que tinha como ponto central a adoção de práticas de administração gerenciais privadas adaptadas para o setor público.

Entretanto, apesar da tentativa, a dificuldade de atender aos anseios da sociedade iniciou uma nova fase da Administração Pública. A partir daí ganha força a visão de que o Estado precisava buscar a efetividade e a qualidade, e a tratar de maneira profissional os usuários dos serviços públicos. Essa nova percepção foi caracterizada como a *Public Service Orientation* – PSO, onde o avanço se dava por meio de reformas estruturais e no modelo

orçamentário, tudo para aumentar o grau de transparência e a responsabilização da Administração Pública.

Partindo da premissa de que uma Reforma Gerencial do Estado brasileiro também precisava ser implementada como consequência do próprio processo de crise e de condição para se viabilizar novas estruturas, a reforma foi deflagrada em 1995 – Plano Diretor da Reforma do Estado Brasileiro<sup>9</sup> -, e teve como propósito assegurar os mecanismos necessários ao aumento da eficácia, da eficiência e da efetividade da administração pública, além de criar novas condições de interação entre o Estado e a sociedade (BRESSER PEREIRA, 2000).

O Plano Diretor da Reforma do Estado Brasileiro contemplava cinco dimensões da reforma do Estado: o ajuste fiscal a partir de uma reforma tributária; uma reformulação no sistema orçamentário; reformas econômicas orientadas para o mercado; reforma da previdência social e inovação dos instrumentos de política social e reforma do aparelho do Estado, visando aumentar a *governance* - entende-se por *governance* o poder de um governo de efetivamente fazer valer as suas políticas.

Dentro da concepção da reforma administrativa, a redução das funções executivas deve ser compensada por uma maior qualificação de seus agentes, a fim de aumentar a capacidade de planejamento a médio e a longo prazos e que o Estado tenha real conhecimento dos vários segmentos do mercado para conseguir um sistema de regulação o mais eficaz possível. Segundo Rezende (2001), com o campo da regulação, novas responsabilidades deverão ser assumidas como consequência da adesão a acordos internacionais e do avanço das propostas de privatização de serviços de utilidade pública.

A reforma administrativa eficaz possibilitará em longo prazo o melhor controle do sistema de informação, a obtenção de instrumentos confiáveis para o planejamento, além de

---

<sup>9</sup>O Plano Diretor da Reforma do Estado foi elaborado pelo ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em setembro de 1995, e depois pelo Presidente da República.

permitir a qualificação dos administradores e a execução de programas públicos de forma contínua.

Assim, quase uma década após a implementação do Plano de Reforma do Aparelho do Estado, apesar do início das Reformas Tributária e da Previdência, e de uma modificação na estrutura orçamentária e das finanças públicas, dando origem à Lei de Responsabilidade Fiscal, a reforma continua sendo discutida devido ao alto grau de complexidade e da importância para a sociedade. Em relação à Reforma Administrativa, o Estado, buscando aumentar sua *governance*, procura investir em tecnologia e em treinamentos para o seu quadro de pessoal.

Para finalizar este tópico, pode-se dizer que entender a Reforma do Estado brasileiro é compreender a mudança de papel deste a partir do esgotamento do modelo do Estado nacional-desenvolvimentista, ocorrido desde o início da crise fiscal nos anos 80, até se chegar às reformas liberais dos anos 90, onde se estabelece um novo paradigma de atuação para o poder público frente ao modelo econômico globalizado.

## **2.4 A BASE TEÓRICA PARA A IMPLANTAÇÃO DA LRF**

O surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal ocorreu no ano de 2000, porém a Constituição Federal de 1988 já previa em seu art. 163 que uma Lei Complementar deveria dispor sobre a matéria relacionada às finanças públicas, dívida pública, fiscalização das instituições financeiras, etc. Essa colocação é importante porque alguns outros fatores foram atribuídos à criação da referida legislação. Dentre eles, fatores externo e interno como o acordo com o Fundo Monetário Internacional em 1999 e a criação de condições para um plano de estabilização fiscal no final da década de 90, respectivamente.

Para se estabelecer qual o fator determinante ao surgimento da LRF é preciso levar em consideração todo um conjunto de fatos. Entretanto, é possível afirmar que existia uma forte necessidade de restringir o endividamento, principalmente dos governos subnacionais, de romper com a postura adotada pelos governos de aumentarem seus gastos em período eleitoral e estabelecer maior responsabilidade aos administradores públicos por seus atos.

Em relação ao endividamento brasileiro é preciso considerar historicamente o grau de autonomia que os governos estaduais possuíam para contrair dívidas. Um outro ponto é entender que apesar da concepção sobre endividamento para o Estado ser diferente do caso de um cidadão comum, estabelecer regras para o endividamento não é uma coisa negativa já que os governos subnacionais não têm tanto compromisso com uma política de estabilização, não tendo uma postura tão moderada em relação aos seus endividamentos.

Com isso, tendo em mente que a longevidade do ente Estado é, na prática, infinita e que a vida de um ser humano possui um período determinado, no processo de maximização intertemporal do bem-estar, o Estado pode adotar uma política de endividamento maior do que a política tributária, mesmo porque, no caso da política tributária, como demonstrado na curva de *Laffer*, a partir de um certo ponto o aumento das alíquotas são contraproducentes, pois produzem uma evasão e/ou um desestímulo às atividades econômicas.

Considerando como certa e até necessária a política de endividamento, a concepção tradicional entende que um dos efeitos práticos é que a dívida reduz a poupança nacional e inibe a acumulação de capital. Isso ocorre porque como no pensamento tradicional o investimento é determinado pela poupança, se essa se reduz, conseqüentemente afeta o nível de investimento.

Diante do dilema de se aumentar o nível de recursos via endividamento ou através da política tributária, existe uma teoria para amenizar essa situação. Segundo a Teoria da Neutralidade da Dívida – equivalência ricardiana – no mundo real a economia não sofre

nenhum efeito negativo caso o governo deseje aumentar suas receitas via endividamento ou política tributária, pois ambos deixariam o valor presente do consumidor inalterado, mesmo porque do ponto de vista do “cliente” o mais importante é o consumo presente, ainda que o custo disso recaia sobre gerações futuras.

Está claro que esse comportamento de preferir um consumo presente possui um caráter psicológico, já que existe a incerteza quanto à expectativa do tempo de vida, contudo, cabe ao governo organizar o sistema para que gerações futuras não sejam responsabilizadas por políticas do presente.

Voltando à concepção ricardiana da dívida pública, Mankiw (1998, p.336), diz que “o princípio geral dessa teoria é que a dívida pública é equivalente aos impostos futuros e, se os consumidores estiverem suficientemente atentos ao futuro, os impostos futuros são equivalentes aos impostos correntes”. Portanto, financiar o governo através da dívida pública é o mesmo que financiá-lo através de impostos.

Apesar do arcabouço teórico contemplar o comportamento ideal da economia e a consciente visão intertemporal dos cidadãos, o mundo real atua sobre outra lógica. Com isso, analisando o caso do processo de endividamento dos estados brasileiros, o que se percebe é que já existe um grande fardo a ser carregado pelas gerações presentes e futuras, visto que algumas dívidas são praticamente impagáveis e o pensamento de que “dívida é para se rolar e não para se pagar” não condiz com a expectativa de quem quer receber.

Um outro ponto importante a ser observado na estrutura da Lei de Responsabilidade Fiscal, diz respeito à Teoria dos Ciclos Políticos. Isto porque, diante da incapacidade da Legislação Eleitoral, por exemplo, de inibir certos comportamentos de gestores públicos em períodos eleitorais, a LRF estabeleceu uma série de determinações como condições para renúncia de receita, criação de despesa de caráter continuado, limites para despesas com pessoal, etc.

Em relação a esse assunto, Nordhaus (*apud* GIAMBIAGI; ALÉM, 2002, p.345) estabeleceu uma interpretação teórica acerca da dinâmica da política fiscal. É a teoria do ciclo político. O autor argumenta “que em anos eleitorais os políticos tendem a gastar mais e os eleitores retribuem a esses políticos mantendo-os no poder”. Apesar desta afirmação ter um caráter genérico, aparentemente, não é muito compreensivo que os eleitores contribuam de maneira consciente para a manutenção desse ciclo.

Para fundamentar sua teoria, Nordhaus (1975) relacionou quatro hipóteses:

- a) os estímulos fiscais e monetários para o aumento da renda real e do emprego tem um custo inflacionário;
- b) existe um hiato temporal entre os benefícios iniciais – em termos de aumento de produção – de uma política econômica orientada para o crescimento da renda e do emprego e os prejuízos posteriores representados pela alta da taxa de inflação;
- c) a memória do eleitorado é curta, de modo que a perda de prestígio governamental, associada a um aumento do desemprego do início do governo, é menor do que o ganho de popularidade causado pela queda do desemprego na proximidade das eleições; e
- d) os eleitores tem escassa capacidade de prever o futuro, portanto não atribuem muito peso às prováveis conseqüências pós-eleitorais das políticas expansionistas.

Assim, independente do arcabouço teórico que fundamenta o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o importante a ser analisado é que ela faz parte do processo de reforma da estrutura do Estado e sua preocupação com a questão do endividamento tem como base os problemas de endividamento que o setor público atravessa.

Em relação ao Federalismo Fiscal, pode-se dizer que com a Constituição de 1988, uma nova configuração se estabeleceu. Houve um princípio de descentralização fiscal para que a União entregasse recursos e obrigações aos governos subnacionais, e ao mesmo tempo foi criado um maior grau de autonomia para esses governos.

Segundo Rigolon e Giambiagi (1999), o orçamento econômico mais importante em favor da descentralização fiscal refere-se à eficiência alocativa. Esse argumento está pautado no fato de que o governo nacional está muito afastado do maior público consumidor e por isso a decisão quanto aos bens a serem oferecidos pode não ser compatível com o desejo da população em questão. Para o Brasil, onde as dimensões territoriais, geográficas e culturais são tão marcantes, a possibilidade de que os governos subnacionais sejam mais eficientes na alocação de recursos é muito maior.

Por esse ponto de vista, a eficiência no processo de descentralização deveria trazer bons resultados para o conjunto da sociedade, no entanto a experiência recente de muitos países em desenvolvimento mostra que os governos subnacionais ao contrário de conseguirem maximizar as funções clássicas do Estado - Alocativa, Distributiva e Estabilizadora - passam a agravar os problemas macroeconômicos da sociedade.

Isso ocorre porque a falta de punição severa para as administrações dos governos subnacionais faz com que esses sejam incentivados a produzirem déficits e transferir os seus péssimos resultados para o governo central. Além disso, a contínua assistência financeira e o perdão aos inadimplentes geram uma situação de descrédito moral para o governo central.

### **3. AS PRINCIPAIS LEGISLAÇÕES FISCAIS NO MUNDO E A LRF**

Neste capítulo procura-se fazer uma exposição dos principais objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil e em outros países, dando ênfase às leis implementadas nos Estados Unidos, na União Européia e na Nova Zelândia. Com isso, objetiva-se estabelecer uma linha de análise comparativa entre as mencionadas Legislações e as peculiaridades de cada nação.

Para isso, este capítulo foi estruturado em três seções, onde, inicialmente, discorre-se sobre as Legislações *Gramm-Rudman-Rollings Act* – Estados Unidos, Tratado de *Maastricht* – União Européia e *Fiscal Responsibility Act* – Nova Zelândia. Após, discute-se alguns aspectos relevantes sobre o processo de criação da LRF no Brasil e por último, analisa-se as citadas legislações.

#### **3.1 AS PRINCIPAIS LEGISLAÇÕES NO MUNDO**

Motivadas por consideráveis déficits em suas contas públicas, várias nações, a partir da década de 80, empenharam-se em providenciar mecanismos para limitar e disciplinar seus gastos. Foi o momento em que os governos, especialmente nos países industrializados, passaram a se preocupar com as suas políticas orçamentárias de médio e longo prazo, dando especial importância ao comportamento de suas dívidas.

Essa preocupação tinha grande fundamento, pois, conforme dados divulgados pelo FMI<sup>1</sup>, a dívida pública bruta dos países industrializados estava em ascensão, tanto que aumentou de 40% do PIB no começo da década de 80 para mais de 70% em meados da

década de 90. Já na América Latina a média ponderada da dívida pública sobre o PIB estava próxima de 50%.

Entretanto, não obstante a crise fiscal dos anos 80 ter forçado alguns governos centrais a adotarem medidas de combate ao processo de endividamento, os primeiros passos na tentativa de promover limitações tributárias e controle das despesas do governo, ocorreram com a aprovação da Proposta 13, em 1978, no Estado da Califórnia – EUA. Essa proposta buscava combater os altos e crescentes tributos imobiliários que foram um problema persistente na Califórnia durante as décadas de 1960 e 1970.

Apesar do objetivo explícito de combater a elevada carga tributária do Estado da Califórnia, a proposta 13 acabou forçando a necessidade de também se reorganizar a estrutura de despesa daquele governo, a fim de compatibilizar os volumes de gastos com uma sensível perda de arrecadação tributária. Além disso, ela gerou um impulso nacional em direção a uma reforma tributária.

Independente da controvérsia em relação aos resultados obtidos na Califórnia, a proposta 13, conforme afirma New (2003/2004), Membro do Centro de Dados de Harvard-Mit, gerou inovações políticas em outros estados, e com isso vários entes passaram a fornecer modelos de limitações de despesas e de tributos mais eficazes. Mais do que isso, esse movimento acabou sendo incorporado pelo Governo Americano que assim como outras importantes nações precisava reorganizar suas contas públicas.

Assim, de modo geral, controlar e reverter o crescimento da dívida pública passou a ser uma prioridade política, não somente para os países industrializados, mas também para a maioria dos países em desenvolvimento, ainda que os últimos fossem particularmente influenciados a adotar a política fiscal direcionada pelo FMI – *Fiscal Transparency*.

---

<sup>1</sup> *Papers* do FMI – Tópicos Seleccionados sobre Administração da Dívida Pública – X Seminário Regional de Política Fiscal, realizado em janeiro de 1998.

A adoção da *Fiscal Transparency* significa deixar o mais transparente possível os atos da Administração Pública, acentuar o grau de planejamento fiscal através de uma política macroeconômica consistente e tornar acessível para toda a sociedade os objetivos e os resultados da política fiscal, utilizando para isso a prestação das contas públicas e a emissão de uma série de relatórios fiscais. Para a adoção dessa política foi elaborado um código de boa conduta, conforme Anexo A.

### **3.1.1 A Lei Americana - *Gramm-Rudman-Hollings Act*<sup>3</sup>**

Em 1985 foi editada a Lei de Orçamento Equilibrado e de Controle Emergencial do Déficit, conhecida como o *Gramm-Rudman-Hollings Act*, sendo a primeira grande experiência de tentativa de controle do déficit público do Governo Central nos Estados Unidos.

O principal objetivo era conseguir uma redução progressiva do déficit dentro de um período de 5 anos (1986 a 1990), buscando alcançar um orçamento equilibrado em 1991, prazo que acabou sendo estendido para o ano de 1993. Para isso, adotar-se-ia o cancelamento de verbas sempre que o déficit sobrepujasse a meta estipulada. Ou seja, se orçamento proposto pelo Congresso implicasse déficit acima do teto, um procedimento conhecido como seqüestro entrava automaticamente em ação, cortando os gastos de todos os programas na mesma porcentagem, de modo a alcançar o déficit almejado.

O foco dessa lei estava centrado na exigência de se obter um orçamento equilibrado, entretanto a execução ficava comprometida no momento em que qualquer erro de projeção,

---

<sup>3</sup> Blanchard (2001), afirma que esse nome foi dado em homenagem aos senadores *Gramm, Rudman e Hollings* que diante da incapacidade do Congresso de conseguir uma redução do déficit, apresentaram um projeto de lei conjunto, com o objetivo de forçar a redução do déficit por meio de restrições ao processo orçamentário.

motivado por mudanças no panorama econômico ou político, ou até mesmo “técnico”, poderia levar à redução na arrecadação ou a projeções otimistas de déficits muito baixos.

Apesar da tentativa de equilibrar o orçamento, o resultado dessa lei foi a ineficiência. Isso ocorreu porque a exigência de equilíbrio se dava apenas na confecção do orçamento e não na sua execução, além do que, o controle baseado em projeções de déficits permitiu estimativas orçamentárias manipuladas, com tendência de arrecadação superior à realidade e a criação de déficits diferentes do que aqueles orçados.

Outro problema foi o fato de diversos programas de gastos serem excluídos do sistema de cortes, entre os quais, podem ser citados os pagamentos de juros da dívida, os benefícios da Previdência Social e alguns programas de transferência para pessoas de baixa renda.

Assim, foi notório o fracasso da *GRH Act*, porém foi possível concluir que era inútil estabelecer limites nominais para os déficits anuais, já que acontecimentos imprevisíveis, como a recessão de 1990 ou a manutenção de conflitos armados, podem levar à necessidade de se ultrapassar os limites fixados para os gastos.

Diante dessa falta de êxito, o Congresso Americano aprovou uma nova Legislação em 1990, a qual consistia em um novo sistema de regras conhecido como Lei de Cumprimento do Orçamento, a chamada *Budget Enforcement Act* (BEA). A partir daí, o controle passou a ser sobre gastos e receitas, em vez de metas de déficit, pautando-se em dois mecanismos essenciais: a determinação de limites para as apropriações discricionárias e a utilização de procedimentos compensatórios para o aumento de despesas compulsórias.

**a) Apropriações Discricionárias:** refere-se a recursos orçamentários (exceto para financiar programas de despesas direta) previstos em atas de apropriação de despesas, englobando todos os gastos de defesa, os custos operacionais da maioria das agências federais e muitas transferências para os governos estaduais e municipais;

**b) Despesas Compulsórias:**<sup>4</sup> gastos com programas elegíveis, tais como seguridade social, auxílio-alimentação e obrigações orçamentárias previstos em leis que não sejam atos de apropriação de despesa.

Como resultado, pode-se dizer que essa legislação trouxe uma implicação importante para a administração orçamentária ao focar as despesas e não o próprio déficit. Isso porque, se ocorresse uma recessão e em consequência uma queda das receitas, o déficit poderia aumentar sem desencadear um corte nos gastos, o que acabou acontecendo durante os anos de 1991 e 1992. Entretanto, apesar do equilíbrio orçamentário ter sido atingido alguns anos depois em 1998, antes da nova previsão de 2001, essa Legislação perdeu credibilidade e teve de ser substituída por outro sistema Blanchard (2001).

Como crítica, um relatório do próprio *US Congressional Budget Office – CBO –* Escritório de Orçamento do Congresso, de 2002, frisa que as regras não são por si suficientes e que é necessário que os atores políticos tenham interesse na disciplina fiscal. Ainda nesse contexto, de acordo com Ter-Minassian (1998), controlar e, preferencialmente, reverter o crescimento da dívida pública permanece como uma prioridade política para todas as administrações públicas e em todas as nações.

### **3.1.2 O tratado de *Maastricht***

Com a assinatura do tratado de *Maastricht*, firmado em 07/02/92, os países europeus interessados na formação da União Monetária Européia e buscando compartilhar uma moeda comum, implementaram uma forma inédita de integração econômica, pois estabeleceram uma

---

<sup>4</sup> “[...] qualquer novo programa de transferências só poderia se adotado se fosse possível demonstrar que não aumentariam o déficit no futuro (seja por meio de novas receitas ou por redução dos gastos em alguns programas existente)”. Essa regra ficou conhecida como regra *PAYGO* – pague enquanto faz Blanchard, (2001). O objetivo desta regra era garantir que qualquer legislação baixada antes de 1º de outubro de 2002, que afetasse as despesas diretas ou as receitas, de modo a aumentar o déficit, sofreria seqüestro compensatório.

forma de política monetária centralizada, ainda que a política orçamentária continuasse a cargo de cada Estado-Membro, apesar de todos terem que cumprir normas gerais Dehove (2002).

Estabelecido o objetivo de assegurar um critério de sustentabilidade da posição financeira de cada governo, situação orçamentária de déficit que não fosse considerada excessiva nos termos do Art. 104-c, evitando assim que um país-membro gerasse externalidades negativas para outros, foi acordado que:

- a) A dívida pública bruta não poderia ultrapassar 60% do PIB;<sup>5</sup>
- b) O déficit público nominal de cada ano não poderia exceder 3% do PIB.

Porém, um país que não tivesse atingido os critérios anteriormente expostos mas demonstrasse uma trajetória claramente descendente de endividamento público, poderia ser aceito pela União, conforme apresentado por Kennedy e Robbins (2001).

Além dessas regras, outros regulamentos estabeleceram limites máximos para as taxas de inflação anual, política de juros de longo prazo nos padrões dos países membros e a observância sobre um determinado nível de câmbio, devendo ser monitorado para não destoar de maneira significativa a ponto de prejudicar a integração. Aqui se estabeleceu a manutenção da taxa de câmbio nos dois últimos anos antes da integração da moeda comum.

Apesar da aparente dificuldade de implantação da União Monetária Européia, visto que se está falando de países soberanos e que são estruturalmente bastante diferentes tanto em termos econômicos – nível de industrialização, de desemprego, de dívida, de inflação, bem como em panorama político, social e cultural (NUNES e NUNES, 2001), um ponto extremamente significativo e importante para a consolidação dessa legislação foi o fato de que a Corte de Justiça Européia entendeu que o tratado possuía *Status Constitucional*,

---

<sup>5</sup> Segundo Giambiagi e Além (2002), quando o tratado foi assinado, a dívida pública média, na União Européia, era ligeiramente superior a 60% do PIB, tendo sido fixado esse parâmetro como referência para o teto da relação dívida/PIB.

impossibilitando que leis nacionais tivessem a possibilidade de estabelecer níveis de déficits ou dívidas mais elevados.

Um outro ponto importante foi o fato da legislação estabelecer que o Conselho formado por Ministros da Fazenda, caso um Estado membro não tivesse cumprido as determinações do tratado ou do próprio Conselho, poderia decidir aplicar as seguintes medidas:

- 1) requerer a publicação de informações adicionais especificadas pelo Conselho antes da emissão de títulos;
- 2) convidar o Banco Europeu de Investimentos a reconsiderar sua política de empréstimos para o Estado membro;
- 3) impor ao Estado membro que faça um depósito não remunerado de tamanho apropriado junto à Comunidade até que o déficit excessivo tenha, a critério do Conselho, sido corrigido; e
- 4) aplicar multas de tamanho significativo.

Como avaliação do tratado, no relatório de Convergência de 1998 (25/03/98), preparado pela Comissão Europeia, verificou-se que os Estados membros fizeram notáveis esforços de redução de seus déficits governamentais, contudo, segundo Easterly (*apud* NUNES; NUNES, 2001), as regras foram efetivas para obter a convergência, mas parte do ajuste foi realizado com contabilidade criativa e deterioração de gastos de custeio.

### **3.1.3 A *Fiscal Responsibility Act* - Nova Zelândia**

Em 1994 foi editada na Nova Zelândia a *Fiscal Responsibility Act*, uma lei que procurou estabelecer uma conduta de grande transparência em relação à administração do

orçamento geral do governo. Sem determinar percentuais máximos para questões como endividamento ou déficit, mas seguindo uma trajetória de médio e longo prazo para a relação dívida pública/PIB, a lei foi estruturada em normas de conduta e pautada em princípios de gestão fiscal responsável, sendo preservada a autonomia do executivo para propor e executar a política orçamentária.

A preocupação com a transparência foi um ponto evidente que pode ser facilmente percebido quando se observa os principais objetivos da Legislação: tornar mais acessível à sociedade o conhecimento e o entendimento de informações fiscais e econômicas; garantir que a avaliação da política fiscal possa ser efetuada por organismos sem vínculo; e pensar o orçamento dentro de uma perspectiva de longo prazo, porém definir explicita e claramente as destinações dentro do orçamento anual.

Para poder atingir essas metas Nunes e Nunes (2001), mostram que o governo ficou comprometido com o respeito aos seguintes princípios fiscais:

- a) reduzir o endividamento pelos resultados operacionais superavitários até alcançar um nível de endividamento prudente, o que evita que esse nível prudente seja alcançado por venda de ativos;
- b) manter um nível de dívida sob controle assegurando que, em média, durante um prazo razoável, as despesas totais não excederão as receitas totais, o que permite desvios do equilíbrio em virtude do ciclo econômico;
- c) manter um nível de patrimônio líquido que proporcione um colchão para prevenção de choques adversos, o que significa reconhecer que a solidez financeira depende do equilíbrio global entre ativos e passivos e não apenas da dívida;
- d) realizar uma gestão previdente de riscos fiscais, o que significa reconhecer a necessidade de tratar de modo prudente os passivos contingentes; e
- e) ter um grau razoável de previsibilidade e estabilidade dos impostos.

## **3.2 A LEI DA RESPONSABILIDADE FISCAL - BRASIL**

### **3.2.1 O processo de criação**

Apesar de algumas leis e normas, na primeira metade da década de 90, versarem sobre dívidas e formas de limitar as despesas dos governos, da existência de outras legislações como a resolução 78/98 do Senado Federal, que procurava controlar o endividamento público, da legislação eleitoral, que proíbe contratar e aumentar salários antes das eleições e da Lei Complementar n. 96 de 31 de maio de 1999, mas conhecida como Lei Rita Camata II, que limitava gastos com servidores ativos e inativos do poder executivo, ao final dos anos 90, a situação fiscal se encontrava bem complicada e o endividamento público não conseguia ser controlado de maneira eficaz.

Diante do quadro descrito anteriormente e considerando o modelo do estado federal brasileiro e a forma de partilha do poder financeiro entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, ao longo dos anos se intensificou uma situação de necessidade constante de socorro financeiro por parte da União aos outros entes, o que provocou uma necessidade de se reestruturar parte do modelo, visto que era importante estabelecer menor vínculo com as transferências de recursos federais.

Assim, buscando um modo legal de aglutinar, de ampliar e de fazer valer normas já existentes, de combater a questão do endividamento, de enfrentar o problema da “má administração” pública e, sobretudo cumprir a Constituição de 1988, Título VI (da Tributação e do Orçamento), Capítulo II (das Finanças Públicas), que estabeleceu que normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal deveriam ser regulamentadas por lei complementar, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, no ano de 1998, enviou ao Congresso Nacional projeto de lei nesse sentido. Esse projeto foi elaborado por especialistas,

contou com a participação da sociedade e incorporou regras fiscais de legislações anteriormente expostas.

Dessa forma, seguindo a mesma trajetória de países desenvolvidos e em desenvolvimento e a orientação do Fundo Monetário Internacional<sup>6</sup>, o governo, preocupado com a evolução do seu endividamento que em grande medida estava associado ao crescimento das dívidas estaduais, as quais se davam não pela falta de uma legislação pertinente, mas, sobretudo pela natureza pouco transparente das relações intergovernamentais, buscou mecanismos para gerar um maior controle orçamentário e para ampliar a transparência na administração pública.

Nesse contexto, em resposta ao desequilíbrio fiscal e financeiro dos governos estaduais e da incapacidade do Governo Federal de restringir esse processo, já que a política de endividamento funcionava dentro de um espaço no qual o poder real era tradicionalmente exercido no modelo federativo brasileiro através de acordos e negociações políticas, foi sancionada a Lei de Responsabilidade Fiscal em 04/05/2000, cujo tramite pode ser observado por intermédio do Quadro 2.

<b>12/05/1999</b>	A partir de 12 de maio de 1999, a Câmara dos Deputados instalou a Comissão especial que começou a discutir o projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal.
<b>14/12/1999</b>	A Comissão Especial da Câmara aprovou o parecer do relator Pedro Novais (PMDB/MA) sobre o projeto que cria a Lei de Responsabilidade Fiscal.
<b>25/01/2000</b>	Câmara aprova a Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>04/04/2000</b>	O Projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal foi aprovado sem emendas na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal e em tempo relativamente rápido.
<b>04/05/2000</b>	O Presidente da República sancionou a lei que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
<b>03/08/2000</b>	O governo federal enviou a proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e municípios, conforme determinação constante da LRF.
<b>11/10/2000</b>	O Senado aprovou o Projeto de Lei sobre crimes contra a Responsabilidade Fiscal. Com a aprovação do Projeto os crimes e as infrações contra a responsabilidade fiscal cometidos pelos administradores públicos serão punidos com penas de multas, detenção e reclusão de até quatro anos. A aprovação do Projeto teve o apoio de todos os partidos.
<b>19/10/2000</b>	O Presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal, que tipifica os crimes de responsabilidade fiscal e define as penas para os infratores, que podem chegar até mesmo à prisão.

## **Quadro 2 - Brasil - o processo de criação da LRF**

Fonte: Ministério do Planejamento

<sup>6</sup> Em 1999 o Brasil assinou um acordo com o FMI e se comprometeu com a obtenção de superávits primários para os próximos anos. A filosofia do FMI é baseada na transparência fiscal, o que deve ser perseguido pelos governos. Assim, a estabilidade, eficácia e equidade são vistos como os princípios fundamentais das finanças públicas e com isso é possível se obter disciplina e sustentabilidade fiscal macroeconômica e boa administração, contribuindo no desempenho econômico.

### **3.2.2 Aspectos relevantes da LRF**

Considerado um código de conduta para os administradores públicos de todo o país e um marco em matéria de finanças públicas no Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 04/05/2000), aprovada no Congresso e sancionada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, entrou no ordenamento jurídico brasileiro a fim de iniciar uma mudança cultural na administração dos recursos públicos e tornar efetivo o Programa de Estabilidade Fiscal do Governo Federal de 1998.

Procurando melhorar o desempenho da administração das contas públicas no país, evidenciando a transparência orçamentária e fiscal, a LRF passou a exigir ações planejadas, cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, limites na geração de despesas com pessoal, endividamento público, operações de crédito, etc., e compatibilidade entre os instrumentos de planejamento: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Para conseguir atingir esses objetivos a nova legislação foi estruturada para criar, gradualmente, condições para assegurar maior consistência ao controle do endividamento. A estratégia de controle do endividamento incorpora a idéia de sustentabilidade fiscal intertemporal com a finalidade de evitar a transformação dos déficits de hoje em dívidas do futuro. Essa mudança do controle já é anunciada pela Lei n. 9.496/97, o que será analisado posteriormente.

Apenas para reforçar a idéia da preocupação com o endividamento, é oportuno frisar que a natureza pouco transparente das relações intergovernamentais na esfera do endividamento era um combustível inesgotável, pois se realizava em um ambiente de

constante barganha política, já que o Senado Federal possuía tão grande responsabilidade para autorizar endividamento extra aos definidos nos orçamentos.

Um outro ponto está ligado ao fato de que como a capacidade de alavancar recursos é muito diferenciada entre as unidades da federação, as limitações dos mecanismos de controle do endividamento permitem que alguns estados, utilizando as prerrogativas da autonomia, sobre-endividem-se de modo acentuado.

Além disso, é interessante observar o ponto de vista dos governos subnacionais, que ao contrário do governo central (cujos interesses para a realização do ajuste fiscal se devem às suas implicações sobre o equilíbrio macroeconômico), não têm um compromisso maior com o ajuste, já que os benefícios diretos com a sua manutenção não são evidentes e existe tradicionalmente uma tendência a transferir os desequilíbrios locais para a União.

Apesar da LRF possuir o aspecto claro de combater o endividamento, o maior problema não é esse. É interessante observar que o déficit fiscal não implica necessariamente descontrole das finanças públicas. No entanto, a situação fiscal de muitos estados contradiz com essa política e a necessidade de restringir o endividamento “irresponsável” é uma condição extremamente importante para o quadro geral das finanças do país.

Outro aspecto importante e que foi bastante criticado é o fato da LRF apresentar uma natureza centralizadora ao deslocar a discussão dos limites do endividamento da esfera do Senado Federal (instituição legislativa com a qual se busca reproduzir a natureza federativa do regime político brasileiro) para o governo central. Porém, o que num primeiro momento pode ser visto como uma atitude autoritária do governo central em relação aos outros entes da Federação, também pode ser analisado pelo lado da eficiência técnica, pois a liberação de crédito perde o caráter político e fica condicionada ao comportamento fiscal de cada unidade.

Em síntese, a Lei de Responsabilidade Fiscal está pautada na noção de um novo ambiente fiscal, não como medida temporária, mas como uma atitude fiscal de caráter continuado no país, evidenciando os seguintes princípios:

- a) permanente planejamento;
- b) equilíbrio das contas públicas evitando-se déficits imoderados e reiterados, com a conseqüente elevação da dívida pública em nível imprudente e incompatível com a receita e o patrimônio público;
- c) preservação do patrimônio público deixando uma margem de segurança para a absorção de efeitos de eventos imprevistos;
- d) adoção de políticas tributárias previsíveis e estáveis; e
- e) transparência na elaboração e divulgação dos documentos orçamentários e contábeis, em linguagem simples e objetiva.

### **3.3 UMA ANÁLISE COMPARATIVA**

Conforme já apresentado, a preocupação com os resultados fiscais se tornou um ponto de grande relevância em todo o mundo. Diversos países elaboraram regras fiscais a fim de estabelecer parâmetros para a obtenção de resultados orçamentários compatíveis com a situação em que suas economias se encontravam. Para isso, essas regras estabeleceram de um modo geral a obtenção de metas fiscais, restrições ao endividamento e, principalmente, aos gastos.

No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal procurou atingir a questão do endividamento público, atacando-o por meio do controle de gastos, da elaboração e do planejamento com caráter de médio e longo prazos e de superávits primários consecutivos.

A título de comparação com países da América do Sul, apesar de não ter sido feito nenhum comentário anteriormente, pode-se afirmar que ao contrário das regras fiscais como da Argentina e do Peru, que só atingiram o orçamento do governo central, a LRF do Brasil foi elaborada para toda a sociedade, visto que atingiu todos os níveis da Administração Pública Brasileira. Foi o modo de combater de maneira ampla a indisciplina fiscal na administração do patrimônio público.

Já comparando com as Legislações anteriormente apresentadas, pode-se dizer que em relação ao Tratado de *Maastricht*, ocorre uma semelhança com a LRF quando se analisa a preocupação com resultados orçamentários e restrições ao endividamento. Conforme já apresentado, com o referido Tratado os países integrantes da Comunidade Européia estabeleceram que o déficit público nominal de cada ano não poderia exceder 3% do PIB e a dívida pública não poderia ultrapassar 60% do PIB. No Brasil, a preocupação com limites de despesas para todos os governos e poderes públicos se assemelha à preocupação com o endividamento público, já que também foram estabelecidos limites para o endividamento dos entes públicos. Além disso, existe a necessidade de cumprir metas fiscais, o que faz exigir o bom desempenho de todo o setor público.

Analisando a LRF em relação ao modelo implementado na Nova Zelândia, o qual não teve a preocupação de estabelecer metas para o endividamento ou limitar os resultados nominais, e sim se concentrar no desenvolvimento de regras claras a fim de promover a transparência das contas públicas, a LRF no Brasil buscou incorporar a questão da transparência fiscal. Essa preocupação foi bastante forte já que no Brasil a cultura política e muito provavelmente, a facilidade de escapar de acusações de crimes contra a Administração Pública, favorecem a contínua dilapidação do patrimônio público, principalmente nos governos subnacionais, onde os controles são menos rígidos e o jogo de acomodação política é mais evidente.

Por isso, uma série de relatórios e um sistema de controle permanente ficaram determinados no texto da LRF. Assim, a sociedade passa a ter mais acesso a informações importantes sobre receitas e despesas dos governos e isso gera “em tese” uma maior necessidade do administrador público de se preocupar com o controle financeiro, já que as informações estão sendo periodicamente acompanhadas.

Nos Estados Unidos, a preocupação da Lei *Gramm-Rudman-Hollings* - 1985, concentrou-se no melhor desempenho do resultado orçamentário, o que não foi muito eficiente. Assim em 1990, a nova legislação *Budget Enforcement Act*, passou a preocupar-se com o controle sobre os gastos e as receitas, deixando a questão das metas de déficit para segundo plano. No Brasil, a LRF atingiu todos os níveis de governo, diferente da Lei *Gramm-Rudman-Hollings* e do *Budget Enforcement Act* que foram feitos apenas para o governo central. Além disso, a LRF é bem mais abrangente nos seus objetivos, pois estabelece um rígido controle sobre a efetivação de despesas e a obtenção de receitas, o que passa a balizar a conduta e a programação orçamentária dos administradores públicos.

Para finalizar, pode-se dizer que a LRF brasileira possui a peculiaridade de ter levado em conta a experiência de outros países, a estrutura Federativa do Brasil e a necessidade de melhorar o desempenho da administração pública no país inteiro. Essa lei pode ser vista como uma Legislação rígida e isso faz sentido pois outras leis não conseguiram ser eficazes, talvez pela falta de punições como o cancelamento de transferências obrigatórias de recursos ou de responsabilização criminal. A falta desses mecanismos atua como fator que não incentiva a boa administração pública.

Entretanto, se outras legislações não foram eficientes tanto no Brasil como em outros países, pode-se questionar que a LRF também sofrerá o mesmo problema. Porém, é necessário ter a dimensão que uma Legislação será eficiente de acordo com o grau de amadurecimento político da sociedade e com o real cumprimento das regras estabelecidas. É

preciso que os bons administradores sejam valorizados através da punição dos “maus” administradores. Além disso, o sucesso da LRF está condicionado ao fato da dificuldade de se mudar as regras. Como ela é uma Lei Complementar essa dificuldade aumenta e isso é um fator muito importante para o equilíbrio político.

Desta forma, pode-se dizer que a LRF buscou nas experiências de outros países e nas características do sistema político e jurídico brasileiro, ser rígida em aspectos fundamentais para o melhor desempenho da economia e da administração pública no Brasil.

Para uma melhor visualização de cada uma das legislações fiscais apresentadas anteriormente, no Quadro 3, procura-se destacar os aspectos considerados mais relevantes, observando-se a estrutura e os objetivos de cada uma.

<b>Tratado de Maastricht CCE</b>	<b>Budget Enforcement Act EUA</b>	<b>Fiscal Responsibility Act Nova Zelândia</b>
<p>Definição de critérios para respaldar a sustentação financeira de cada Estado-Membro; Cada Estado-Membro conduz sua política orçamentária, entretanto os resultados devem convergir para os critérios acordados;</p> <p>O Tratado estabelece metas fiscais e existe punição para o Estado-Membro que não se enquadrar dentro do que regula as disposições do Tratado;</p> <p>Existe Conselhos de Fiscalização.</p>	<p>Foi criada para balizar a política do Governo Federal, já que cada Estado possui regras próprias;</p> <p>Permite a alteração na estrutura orçamentária, desde que se aumente a receita ou que um aumento de uma despesa seja seguido de uma redução de uma outra despesa.</p> <p>Possui mecanismos de controle imediato das despesas, o que assegura o cumprimento dos limites e metas orçamentárias previstas;</p> <p>A fixação de metas de superávit é determinada pelo Congresso;</p>	<p>Não existe a previsão de metas fiscais, porém a conduta da política fiscal está pautada em bases prudenciais;</p> <p>O executivo possui liberdade orçamentária, mas precisa dar o máximo de transparência possível e seguir alguns princípios estabelecidos pelo Congresso;</p> <p>A <i>Fiscal Responsibility Act</i> atinge toda a Nova Zelândia já que esse país possui a característica de ser um Estado unitário conduzido por um regime Parlamentarista..</p>
<b>Lei de Responsabilidade Fiscal – Brasil</b>		
<p>Foi criada para atingir todas as esferas de governos, poderes da República, Ministério Público e entidades pertencentes ao grupo da Administração Pública Indireta</p> <p>Possui limites para o endividamento público e para despesas com pessoal.</p>		

### **Quadro 3 – As principais legislações fiscais**

Fonte: Elaborado pelo autor.

## **4. A LRF E OS ESTADOS FEDERADOS**

Como já exposto, a Lei de Responsabilidade Fiscal entrou no ordenamento jurídico brasileiro com o intuito de amenizar os impactos negativos dentro do sistema orçamentário brasileiro, além é claro, de tornar mais transparente e responsável a Administração Pública.

O processo de implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal levou em consideração o aspecto da estrutura federativa do Brasil e foi possível porque dois importantes ajustes foram realizados anteriormente: o primeiro foi a nova estrutura orçamentária a partir da Constituição de 1988 e o segundo foi a renegociação das dívidas dos governos subnacionais em 1997/1998.

Quanto a questão orçamentária a lei evidenciou a preocupação com um maior e melhor planejamento a médio e longo prazos e estabeleceu uma série de obrigações em relação às metas fiscais. Já em relação ao processo de renegociação das dívidas estaduais, estabeleceu que a União não faria mais assunção de compromissos ou confissão de dívidas de entes da Federação mediante emissão, aceite e ainda aval de títulos de crédito.

Dessa forma, o objetivo deste capítulo é discorrer de maneira geral sobre a reforma orçamentária no Brasil, mostrando, principalmente, que a partir da Constituição de 1988, o orçamento passou a ser elaborado observando-se três pontos básicos: o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento das Empresas Estatais.

Em seguida, é feita uma exposição sobre o início do processo de renegociação das dívidas dos estados em 1997, e por último, fecha-se o capítulo dando ênfase a alguns aspectos importantes em relação ao que prediz a LRF e que devem ser observados pelas administrações estaduais.

## **4.1 O ORÇAMENTO E SUA EVOLUÇÃO NO BRASIL**

Antes de iniciar o panorama da evolução orçamentária no Brasil, faz-se oportuno uma definição e alguns comentários sobre a estrutura clássica do orçamento<sup>1</sup>, dando evidência aos princípios orçamentários.

Em certo sentido, o orçamento pode ser visto como uma antecipação ou previsão de um gasto público que fica condicionado ao recebimento de uma receita. Ele constitui-se no elo entre a obtenção de recursos e a execução de programas que visam alcançar objetivos de políticas públicas, as quais representam a expectativa de participação do setor público nos diferentes setores da atividade econômica e social.

Segundo Pereira (1999), apresentando uma definição mais técnica, o orçamento público, entendido como instrumento de planejamento e de controle da Administração Pública, funciona como um mecanismo capaz de permitir que periodicamente sejam reavaliados os objetivos e fins do governo. Para isso, algumas regras básicas são utilizadas a fim de dar suporte técnico às atividades de elaboração do orçamento. São os princípios orçamentários.

Dentre os princípios de maior destaque, Giacomoni (1998) e Matias (1999), dão ênfase aos seguintes: princípios da anualidade, da unidade, da universalidade, da exclusividade, da especificação, da publicidade e do equilíbrio. Estes princípios procuram reunir de maneira global e em único orçamento todas as expectativas de receitas e de despesas do Estado, devendo ser elaborado e autorizado para um determinado período de tempo. Além disso, deve conter somente matérias financeiras referentes ao período e de tal maneira que facilite a compreensão por parte de qualquer pessoa. E ainda, deve estar acessível ao conhecimento de toda a sociedade e ser, sobretudo, equilibrado.

Tão importante quanto os princípios, é o processo de evolução na organização e estrutura do orçamento. Por isso, a forma de organização vem sofrendo alterações substanciais ao longo das últimas décadas e novas características vêm sendo incorporadas no sentido de possibilitar um maior controle, um melhor planejamento e cada vez mais transparência. Na nova configuração dos orçamentos públicos, pode-se destacar as seguintes preocupações:

a) controle dos gastos – aqui o objetivo é a proteção contra excessos ou abusos dos administradores, o que é feito por meio da determinação de limites legais e a redução da ampliação dos gastos;

b) gestão dos recursos – busca-se especificar com clareza os projetos e as atividades a serem executadas, facilitando a visualização tanto para o administrador quanto para a sociedade;

c) planejamento – é uma das maiores preocupações inseridas dentro do orçamento, tanto que é claramente expresso no Art. 165 da Constituição Federal, exigido pela LRF e obrigatoriamente adotado nas três esferas de poder e em todos os níveis de governo; e

d) controle macroeconômico – o governo deve ter um eficiente controle sobre as receitas e as despesas agregadas, de modo a possibilitar metas como inflação baixa, redução de desemprego e políticas de investimentos consistentes e factíveis com a realidade e possibilidade financeira de cada estrutura de poder.

No Brasil, o processo de elaboração do orçamento, nesse caso dando importância ao orçamento do Governo Federal, já que as transferências intergovernamentais são um aspecto significativo do sistema federativo brasileiro, envolve um conjunto articulado de tarefas complexas e compreende a participação de órgãos centrais e setoriais, além das unidades orçamentárias. Um ponto importante a ser observado é a obrigatoriedade do orçamento do

---

<sup>1</sup> Para saber um pouco mais sobre a história do processo orçamentário, o que acontece em outros países e alguns princípios desejáveis que deveriam ser respeitados na elaboração do orçamento, ver Longo e Troster (1993).

Governo Federal ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do ano anterior à sua vigência.

Para uma maior compreensão do atual modelo orçamentário no Brasil e a importância que possui dentro da estrutura da LRF, será feita uma análise da evolução da estrutura orçamentária até os dias de hoje e com isso se verificará que as mudanças implementadas foram incorporadas pela LRF.

#### **4.1.1 A evolução do orçamento**

A tentativa de organização do processo orçamentário brasileiro data de outubro de 1936, quando o Conselho Federal do Serviço Público Civil, instituído pela Lei n. 284, posteriormente substituído pelo Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, Órgão diretamente subordinado ao Presidente da República, iniciou a organização técnica do orçamento do Governo Federal.

Apesar da tentativa de organização, nesse primeiro momento, dificuldades com um emaranhado de leis e regulamentos, aliados à falta de implementação de modernos princípios de administração, fizeram com que as atividades brasileiras fossem exercidas de forma inconsistente, ficando o processo de organização e de execução orçamentária atrelados às conveniências pessoais ou a grupos organizados.

Além dessas dificuldades, fatores como a evolução tecnológica e a expansão econômica mundial forçaram o início da expansão do aparelho administrativo, levando o governo a ter a necessidade de criar novos Órgãos e efetuar o recrutamento de servidores para funções técnicas, já que devido à dimensão dos valores e à ampliação dos programas de governo, a necessidade de controle profissional passou a ser fundamental

Com as mudanças citadas acima, a preocupação com a estrutura orçamentária aumentou e foi a partir de 1964, com a edição da Lei 4.320, que uma importante transformação ocorreu com a criação do Orçamento-Programa. De acordo com Rezende (2001), a principal característica dessa nova estrutura e que se distinguiu do orçamento tradicional, foi o fato de passar a enfatizar o objetivo no gasto, em vez da simples preocupação com a categoria do dispêndio.

A origem dessa nova estrutura de orçamento seguiu a lógica de planejamento de grandes empresas norte-americanas no início do século passado e que já havia sido adaptado pelo setor público nos EUA. Assim, levando em consideração as peculiaridades de uma política de planejamento governamental, o orçamento-programa foi adotado com as seguintes características:

- a) avaliação e comparação dos diferentes programas desenvolvidos pelo governo em termos de sua contribuição para os objetivos nacionais;
- b) determinação de como objetivos preestabelecidos podem se atingidos com um mínimo dispêndio de recursos;
- c) projeção das ações governamentais para um horizonte de tempo superior ao período usual de um ano; e
- d) revisão dos objetivos, dos programas e dos orçamentos à luz da experiência passada e de modificações na conjuntura.

Durante o período de 1964 até a promulgação da Constituição de 1988, algumas pequenas alterações foram feitas na estrutura orçamentária, entretanto a programação financeira tomou um novo aspecto ao incorporar uma política de planejamento de médio e longo prazo, com a exigência de se observar o Plano Plurianual (PPA), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO).

A partir desse momento, o planejamento e o orçamento passaram a ser interligados e as ações do governo começaram a ser pautadas sobre uma linha de horizonte de médio e longo prazo, sofrendo avaliação e fiscalização quanto à sua real aplicabilidade.

Porém, apesar da tentativa de maior integração do orçamento ao planejamento, o que é realizado por meio do Plano Plurianual, Cruz (2002) afirma que, salvo raras exceções, esse tipo de planejamento foi sendo elaborado pelos governantes apenas para atender às exigências de cunho legal, sem a definição de objetivos e metas claras, tanto para a administração pública, quanto para a sociedade.

Para melhor compreender o processo de evolução da política orçamentária no Brasil, o Quadro 4 evidencia quais as determinações constitucionais de cada período, partindo desde 1824 até a atual Constitucional de 1988.

<b>Período</b>	<b>As Constituições e o Orçamento</b>
1824 – 1945	As primeiras Constituições Federais de 1824 e 1891 não trataram diretamente a questão orçamentária.
1945 – 1964	A Constituição de 1946, denominada “planejamentista”, explicita a criação de planos setoriais e regionais, com reflexos no orçamento, ao estabelecer vinculações com a receita.
1964 – 1988	Em 1964, é criado o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica, tendo Celso Furtado como seu ocupante. Nesse momento surgiu a figura do Orçamento-Programa, o qual tinha por objetivo detalhar as etapas a serem cumpridas no Plano Plurianual.
1988	O orçamento passou a ficar condicionado à Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Além disso, ampliou a participação do Poder Legislativo na elaboração do orçamento.

**Quadro 4 - Brasil - evolução histórica do orçamento**

Fonte: Ministério do Planejamento

Devido a grande importância que passaram a ter no processo de elaboração e execução da política orçamentária a partir da Constituição de 1988, procura-se definir a seguir o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual.

a) Plano Plurianual (PPA) – 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 capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada, ou seja, que abrangam mais de um exercício financeiro;

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; e

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.

#### **4.1.2 O processo orçamentário no Brasil**

De acordo com a Constituição Federal, em seu Art. 165, a proposição do orçamento é de competência exclusiva do Poder Executivo e deve levar em conta o PPA, a LDO e a LOA. Dessa forma, até o dia 31 de agosto do primeiro ano de mandato presidencial, o Poder Executivo envia o projeto do PPA ao Congresso Nacional. Já o projeto da LDO também deve

ser encaminhado ao Congresso até o dia 15 de abril de cada ano e o projeto da LOA até o dia 31 de agosto de cada ano.

O orçamento tem seu início a partir das possibilidades de receitas e da definição dos tetos orçamentários para os ministérios. Essa programação é efetuada pela Secretaria de Orçamento e Finanças – SOF, ligada ao Ministério do Planejamento. Após ampla negociação, as propostas chegam ao Congresso Nacional, onde comissões especiais analisam e recebem emendas que serão incorporadas ao orçamento desde que exista a comprovação técnica de que há recursos disponíveis ou remanejados para tais emendas.

Com todo esse trâmite e depois de inúmeras negociações, o orçamento é aprovado, trazendo em seu corpo três componentes consolidados:

- a) o orçamento fiscal, que abrange as despesas dos poderes executivo, legislativo e judiciário, ou seja, toda a administração direta e indireta, incluindo as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- b) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e os órgãos a ela vinculados, incluindo as despesas sociais de saúde, pensões e indenizações, e assistência social; e
- c) o orçamento de investimentos,<sup>2</sup> compreendendo todas as despesas de capital das empresas estatais em que a União, direta e indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

No caminho do aprimoramento e seguindo a lógica da reformulação da organização do Estado, a partir de 2000, algumas modificações foram implementadas em relação ao tipo de classificação orçamentária, procurando-se facilitar a atividade gerencial, através de técnicas simplificadas e descentralizadas. É o esforço de modernização administrativa buscando

---

<sup>2</sup> Assim como no PPA, o orçamento inclui despesas financiadas com recursos externos, porém possui menor dimensão porque não inclui projetos que podem ser principalmente subsidiados pelo setor privado. Além disso, o orçamento inclui somente as despesas de capital das empresas estatais, excluindo os seus resultados financeiros gerais.

melhores resultados por intermédio de um planejamento orçamentário realista e em compasso com as novas teorias de administração pública.

## **4.2 A RENEGOCIAÇÃO DAS DÍVIDAS DOS GOVERNOS ESTADUAIS: LEI N.9.496/97**

No federalismo brasileiro, onde a forma de interação entre o Governo Federal e os Governos Estaduais e Municipais possui um caráter de grande vinculação fiscal, a eficiência da política fiscal de todas as unidades é um fator de fundamental importância para a estabilização da economia em longo prazo.

Não obstante o grau de independência das unidades subnacionais quanto à forma da sua organização orçamentária, o fato concreto é que a maioria não possui receitas suficientes para executarem suas funções constitucionais e necessitam recorrer à União e a uma política de financiamento.<sup>3</sup>

Nesse sentido, o aumento da crise fiscal brasileira nas últimas duas décadas, ainda que pesem fortes e importantes fatores ligados à corrupção e à ineficiência administrativa, possui estreita ligação com as próprias características do sistema. Segundo Rezende (2001), dois aspectos fundamentais podem ser destacados: as enormes disparidades regionais e a forte tradição municipalista do país.

Em relação às disparidades regionais, o governo central utiliza-se da política fiscal para tentar amenizar os problemas, entretanto as dificuldades são estruturais. Com isso, a atuação do Governo Federal precisa ser constante, o que gera um conflito, já que os estados

---

<sup>3</sup> Com a Constituição de 1988, a descentralização de recursos públicos para Estados e Municípios foram ampliadas, porém as responsabilidades sobre políticas públicas se intensificaram e geraram desequilíbrios orçamentários.

mais desenvolvidos reivindicam maior autonomia tributária, enquanto o Governo Federal necessita aumentar as transferências compensatórias para as regiões menos desenvolvidas.

Já em relação aos municípios, a Constituição de 1988 elevou seu grau de importância dentro da Federação, entretanto se de um lado proporcionou maior autonomia tributária e repasses financeiros, do outro, as responsabilidades destes governos também cresceram e muitos não conseguiram arcar com suas obrigações.

Ainda em relação aos municípios, é importante frisar que na década de 90 houve um aumento expressivo de emancipações, conforme dados da Tabela 2, principalmente nas regiões menos desenvolvidas do país, e isso aumentou o custo de manutenção da máquina administrativa, o que gerou um grande e importante problema: a cota-parte do ICMS, assim como do fundo de participação dos municípios, sofreram uma perda potencial para cada unidade visto que o aumento no número de unidades foi bem mais acelerado que o aumento das arrecadações dos estados e da União, e com isso, a solução para muitos foi o endividamento.

**Tabela 2 - Brasil – Evolução do número de municípios**

Ano	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
1970	143	1377	306	1410	717	3953
1980	166	1378	353	1412	727	4036
1990	219	1509	458	1432	873	4491
2000	449	1787	446	1666	1159	5507
2003	449	1792	463	1668	1188	5560

Fontes: IBGE (2004)

De acordo com Giambiagi e Além (2002), os estados e, particularmente, os municípios – que apresentaram os maiores ganhos com a descentralização dos recursos fiscais -, assumiram novas responsabilidades frente à gradativa redução da capacidade financeira da União, principalmente, nos gastos com ensino e educação.

Um outro fator importante no processo de endividamento dos estados brasileiros está ligado ao programa de estabilização a partir do Plano Real, pois com a redução da inflação os

juros reais ficaram maiores, e a política de alongamento de despesas perdem efeito. Porém, existe uma corrente que considera que os efeitos da “Lei Kandir”<sup>4</sup> contribuíram sensivelmente para o mau desempenho de alguns estados.

Ainda em relação ao aumento do endividamento dos estados, duas outras fontes de piora nos resultados fiscais, depois de 1994, são apontados por Giambiagi e Além (2002, p.164).

- o aumento inicial do gasto com o funcionalismo, associado à concessão de generosos reajustes salariais, em alguns poucos casos por parte das administrações que estavam acabando no final de 1994 e na maioria dos casos por parte das novas administrações que assumiram em 1995; e
- o peso crescente dos inativos na composição da folha de pagamento dos estados, resultando da combinação de: regras de âmbito nacional favoráveis à passagem para a inatividade em idade precoce, como a aposentadoria das professoras – que respondem por uma parte importante da folha dos estados, - aos 25 anos de serviços; e regras específicas que premiam certas categorias, com base em uma legislação estadual.

**Tabela 3 - Dívida líquida dos estados e municípios (% PIB dez)**

	1981	1986	1990	1995	1999
Estados e municípios	4,2	6,5	6,6	10,6	15,6
Dívida interna	3,3	4,7	5,5	10,3	14,7
Dívida externa	0,9	1,8	1,1	0,3	0,9

Fonte: Banco Central (2004)

Independente dos fatores causadores do endividamento dos governos subnacionais, o fato concreto é que o processo de endividamento se intensificou nos anos 90, o que pode ser observado por intermédio da Tabela 3, e isso gerou a quase paralisação desses governos. Essa situação chegou ao limite insustentável e o Governo Federal, que segundo Giambiagi e Além (2002), historicamente sempre amenizou as situações de desequilíbrios agudos das finanças desses governos, seja assumindo seus passivos ou perdoando total ou parcialmente as dívidas,

---

<sup>4</sup> Esta lei federal estabeleceu incentivos para as exportações, entretanto houve uma perda de arrecadação de ICMS de alguns Estados, e a compensação dessa situação não ocorreu.

decidiu mudar sua política e implementou algumas importantes medidas a partir da metade da década de 90. Entre essas medidas pode-se destacar:

- a) iniciou a privatização de vários bancos estaduais, os quais foram utilizados para financiamento do déficit estadual;
- b) limitou a contratação de “antecipação de receita orçamentária”, que era realizada mediante empréstimos obtidos junto à rede bancária;
- c) implementou a renegociação das dívidas estaduais, durante 1997/1998; e
- d) incentivou a privatização de empresas estatais estaduais.

Em relação às medidas, os acordos de renegociação entre a União e os estados e alguns municípios tiveram papel fundamental para a implementação de um processo consistente de ajuste fiscal em nível nacional. O crescimento exagerado das dívidas dessas unidades desde o início da década de 90 exigiu a intervenção do governo federal, o que passou a ocorrer por intermédio da Lei n. 9.496/97.

É importante destacar que já em 1995 foi implementado um Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. Este programa foi respaldado pelo Voto 162 do Conselho Monetário Nacional – CNM, sendo utilizado para permitir o refinanciamento de dívidas estaduais, além da abertura de linhas de crédito para ações emergenciais, como o Programa de Demissão Voluntária – PDV.<sup>5</sup>

O Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados possuía três linhas de crédito, sendo uma para o refinanciamento das dívidas em atraso até 30 de novembro de 1995, uma outra para financiar o já mencionado programa de ajuste de quadro de pessoal e uma terceira linha de crédito para transformar as antecipações de receitas orçamentárias em dívida fundada.

---

<sup>5</sup> Este programa foi financiado com recursos da Caixa Econômica Federal e tinha como objetivo permitir que governos e empresas públicas reestruturassem suas despesas com pessoal.

Coube à Secretaria do Tesouro Nacional acompanhar os acordos fiscais assumidos pelos governos estaduais e monitorar os resultados da implementação de uma política de equilíbrio orçamentário sustentável. Entretanto, para que os governos estaduais pudessem ter acesso às linhas de créditos, precisavam se comprometer com os seguintes compromissos:

- a) redução e controle do endividamento estadual;
- b) privatização, concessão de serviços públicos, reforma patrimonial e controle de estatais estaduais;
- c) controle e redução da despesa de pessoal, nos termos da Lei Complementar n. 82 de 1995 – a chamada Lei Camata I;
- d) compromisso de resultado primário trimestral; e
- e) aumento da receita, modernização e melhoria de sistemas de arrecadação, de controle do gasto e de geração de informações fiscais.

#### **4.2.1 O novo Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal dos Estados – Lei n.9.496, de 11.09.1997**

A adoção desse programa foi uma importante medida para aliviar a situação de endividamento a curto prazo dos estados. E consistiu na autorização dada à União, através da referida lei, para tratar da assunção e do refinanciamento das seguintes obrigações de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal:

- 1) dívida pública mobiliária interna e externa constituída até 12.12.95, e as que constituídas após essa data, consubstanciaram simples rolagens de dívidas anteriores;
- 2) decorrentes de operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual, relativas a despesas líquidas e certas, exigíveis até 31.12.94; e

- 3) empréstimos tomados junto à Caixa Econômica Federal ao amparo da Resolução n. 70/95, do Senado Federal.

#### **4.2.2 O processo de renegociação**

Conforme já explanado, no final da década de 90 o Governo Federal comprometido com sua política de austeridade em relação ao ajuste fiscal, iniciou, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional, um processo de renegociação das dívidas dos governos subnacionais, sendo o principal foco a dívida dos estados. Dívidas estas que tinham como fonte alimentadora o uso excessivo de bancos estaduais e das instituições financeiras que aumentavam significativamente o volume de recursos disponíveis para esses governos.

Assim, apesar de no ano de 1995 terem sido feitos vários acordos de refinanciamento das dívidas dos estados – Voto 162 do Conselho Monetário Nacional – foi em setembro de 1997, com a edição da Lei n. 9.496, que foi implementado um novo Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal. A partir de então, a União foi autorizada a assumir a dívida pública mobiliária dos estados e do Distrito Federal, além de outras dívidas autorizadas pelo Senado Federal. Entre elas, as dívidas assumidas após os acordos provenientes do Voto 162/95. Além disso, a respectiva Lei estabeleceu critérios para a consolidação, o refinanciamento e a assunção, pela União, das dívidas e disponibilizou as linhas de financiamentos para três tipos de passivos apresentados na seção anterior.

De acordo com dados do Ministério do Planejamento, o novo Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal<sup>6</sup> foi assinado inicialmente pelos governadores de 24 estados e

---

<sup>6</sup> Esse programa estabeleceu critérios para disciplinar a renegociação e é parte integrante de uma proposta de ajuste fiscal para os Estados, onde são fixadas metas para a dívida financeira, para o resultado primário, para as despesas de pessoal e investimentos, para a arrecadação de receitas próprias e para a privatização.

do Distrito Federal (Amapá e Tocantins não o fizeram) e consistiu no comprometimento das unidades em adotar ações que possibilitassem alcançar metas relativas a:

- a) redução das despesas com funcionalismo público;
- b) melhora no resultado primário;
- c) reforma da estrutura estatal com processo de privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial; e
- d) aumento de investimentos e das receitas de arrecadação própria.

Com esse acordo, o governo federal esperava dar fôlego para as finanças estaduais, permitindo que com o alongamento das dívidas, redução dos encargos financeiros e concedendo vantagens especiais, os estados teriam um novo incentivo a organizarem suas estruturas e suas finanças. Para tanto, o acordo exigia que a cada ano o cumprimento das metas e compromissos do exercício anterior fossem avaliados, podendo ser atualizados dentro da perspectiva de cada estado. Esse procedimento será executado até o término do contrato de financiamento.

Segundo Vale (2001), para a implementação desta lei foram analisados pelo Tesouro Nacional os limites de endividamento da União, a legislação estadual e os contratos e títulos originais da dívida dos estados.

Cabe salientar que antes dos acordos de refinanciamento das dívidas de 1995 e de 1997, já existiam outros programas disponíveis aos estados<sup>7</sup>. Eram linhas de créditos oferecidas aos governos, mas que em contrapartida exigiam um ajuste fiscal por intermédio de redução dos gastos com pessoal, de um maior controle sobre as atividades financeiras das empresas estatais e a adoção de medidas orçamentárias visando à geração de superávits

---

<sup>7</sup> Já em 1987, a União promove medidas visando ao equacionamento da insuficiência de recursos dos Estados e Municípios, realizando em caráter extraordinário, operações de créditos à conta e risco do Tesouro Nacional. Essas operações eram realizadas por intermédio do Banco do Brasil, mediante suprimento adiantado pelo Banco Central. Vale (2001).

primários. Entretanto, esses programas eram paliativos e a situação do endividamento não melhorava.

#### 4.2.3 Os números da renegociação

A Tabela 4 mostra as datas e os valores negociados pelos estados com a União, quando da renegociação de suas dívidas e do acordo do Programa de Incentivo a Redução do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária - PROES.

**Tabela 4 - Valores refinanciados da Lei 9.496/97 e PROES - R\$ (milhões)**

UF	Lei 9.496/97			PROES*	
	Assinatura do Contrato	Dívida Refinanciada	Dívida Assumida	Assinatura do Contrato	Valor do Financiamento
Acre	31.03.98	18	19	31.03.98	101
Alagoas	29.06.98	648	678	29.06.98	427
Amazonas	11.03.98	120	-	13.11.98	357
Amapá	-	-	-	26.05.98	26
Bahia	01.12.97	883	959	19.03.98	1.353
Ceará	17.10.97	127	138	12.11.98	954
Distrito Federal	29.07.99	642	648	-	-
Espírito Santo	24.03.98	387	430	31.03.98	208
Goiás	25.03.98	1.175	1.352	13.11.98	419
Maranhão	22.01.98	237	244	30.06.98	275
Minas Gerais	18.02.98	10.185	11.828	08.05.98	4.344
Mato Grosso Do Sul	30.03.98	1.139	1.236	-	-
Mato Grosso	11.07.97	776	802	16.12.97	285
Pará	30.03.98	261	274	30.03.98	98
Paraíba	31.03.98	244	266	-	-
Pernambuco	23.12.97	137	143	12.06.98	1.492
Piauí	20.01.98	241	251	-	112
Paraná	31.03.98	462	520	30.06.98	3.850
Rio De Janeiro	29.10.99	15.246	18.537	-	-
Rio Grande Do Norte	26.11.97	56	57	13.05.98	99
Rondônia	12.02.98	144	147	12.02.98	502
Roraima	25.03.98	7	-	25.03.98	33
Rio Grande Do Sul	15.04.98	7.782	9.427	31.03.98	1.988
Santa Catarina	31.03.98	1.391	1.522	31.03.98	2.442
Sergipe	27.11.97	355	389	30.03.98	32
São Paulo	22.05.97	46.585	50.389	-	-
<b>TOTAL</b>		<b>89.248</b>	<b>100.256</b>		<b>19.397</b>

Fonte: MF/STN

Para melhor expressar a importância da renegociação das dívidas para os Estados, a Tabela 5 apresenta os dados dos estados com as maiores dívidas e quanto representou o valor renegociado em relação ao PIB e ao total devido.

**Tabela 5 - Brasil – Renegociação das dívidas dos principais estados – 1997**

Estados	Milhões de reais	% do PIB Estadual - 1997	% total financiado
Minas Gerais	11.828,00	15,95	13,4
Rio de Janeiro	18.537,00	9,81	9,6
Rio Grande do Sul	9.427,00	17,77	10,7
São Paulo	50.389,00	18,75	56,8

Fontes: Ministério da Fazenda

O processo de renegociação das dívidas em 1997, segundo dados do Ministério do Planejamento, envolveu a reestruturação da dívida de 24 estados e do Distrito Federal, e ainda, um socorro aos bancos estaduais. O Governo Federal assumiu os passivos, emitindo títulos de 30 anos, pagando juros de 6% ao ano mais a inflação medida pelo IGP-DI. Além disso, ficou acordado que os pagamentos das prestações das dívidas renegociadas, seriam garantidas pela vinculação das receitas próprias dos estados e dos repasses do Fundo de Participação Estadual, recursos esses que podem se bloqueados em caso de inadimplência. (RIGOLON e GIAMBIAGI, 1999).

Com a assinatura dos contratos, os estados e o Distrito Federal assumiram uma dívida de R\$ 119,5 bilhões, valor que atualizado para o ano de 2002 pelo Tesouro Nacional chegava a R\$ 242 bilhões.

Diante do exposto, pode-se perceber que o problema fiscal na Administração Pública brasileira é persistente e que apesar dos diversos programas de apoio financeiro e de reestruturação de dívidas, os estados estão sempre necessitando de um novo socorro do Governo Federal. Após a assinatura do acordo de 1997/1998, que exigiu a observância rigorosa do cumprimento das metas fiscais pelos estados, o programa também foi estendido

aos municípios, que ficaram obrigados a cumprir metas de gastos com pessoal ativo e criação de fundos de aposentadorias e pensões para pagamento de pessoal inativo.

#### 4.2.3.1 Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal dos Municípios – Medida Provisória nº 2.118/01

A Medida Provisória nº 2.118 trata da assunção e do refinanciamento, pela União, das seguintes obrigações de responsabilidade dos municípios e contou com a adesão de 180 municípios:

- 1) dívida pública mobiliária interna e externa constituída até 12.12.95, e as que constituídas após essa data, consubstanciaram simples rolagens de dívidas anteriores. Admite-se a inclusão de precatórios judiciais que não satisfaçam as condições impostas pela Resolução nº 78 do Senado Federal;
- 2) dívidas junto a instituições financeiras nacionais e estrangeiras, cujos contratos tenham sido firmados até 31.01.99, inclusive a decorrente de transformação de operações de antecipação de receita orçamentária em dívida fundada;
- 3) dívidas junto a instituições financeiras nacionais ou estrangeiras, decorrentes de cessão de crédito firmada até 31.01.99; e
- 4) dívida relativa a operações de antecipação de receita orçamentária, contraída até 31.01.99.

Para efetuarem os pagamentos, os municípios tiveram os valores refinanciados em até 360 prestações mensais, (trinta anos), exceto aqueles decorrentes de precatórios judiciais que terão prazo de 120 meses, atualizadas pela variação positiva do IGP-DI, com juros de 9% a.a.,

podendo ser reduzido para 7,5% a.a. ou 6% a.a., caso os devedores amortizem extraordinariamente 10% ou 20% do valor refinanciado pela União.

Entretanto, com o surgimento da LRF a prática de refinanciamento ou adiamento no pagamento de compromissos assumidos ficou efetivamente vedado, o que passou a exigir uma nova postura na administração orçamentária dos governos, porém um novo programa de ajuda financeira foi concedido aos estados, contando com a adesão de 21 governos e alcançando 38 instituições financeiras, sendo incluída a criação de agência de fomento.

#### 4.2.3.2 Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal - Medida Provisória nº2.139/01

A Medida Provisória nº 2.139 estabeleceu mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária. A União emprestou recursos aos estados destinados a:

- 1) aquisição do controle da instituição financeira, para privatização ou liquidação;
- 2) financiamento para extinção ou transformação da instituição financeira em não financeira;
- 3) financiamento dos ajustes prévios para privatização de instituição financeira;
- 4) aquisição de créditos que a instituição financeira detenha contra seu controlador ou entidades por este controladas; e
- 5) financiamento parcial para saneamento de instituição financeira.

Os estados pagarão os empréstimos em 360 prestações mensais, atualizadas pela variação positiva do IGP-DI, com juros de 6% a.a. Os saldos devedores desses financiamentos podem se integrar ao saldo devedor do contrato de refinanciamento de que trata a Lei nº 9.496/97.

### **4.3 ASPECTOS IMPORTANTES A SEREM OBSERVADOS PELA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL**

Nas seções anteriores, procurou-se mostrar que tanto a mudança na estrutura orçamentária como a renegociação das dívidas dos estados foram importantes medidas para permitir a implementação da LRF.

Entretanto, apesar desta Lei possuir um caráter de grande relevância no processo de reforma das finanças públicas, a ponto de ser considerada um marco institucional, ela consiste em última análise, na junção de várias legislações existentes mas que não conseguiram ser eficazes no sentido de serem amplamente respeitadas.

Em tese, o crescimento exagerado do endividamento dos estados brasileiros é associado a problemas conjunturais como o reflexo da crise financeira da década de 80, porém sob um aspeto analítico, as dificuldades de controlar o endividamento desses governos passava pelo horizonte político, visto que o Senado Federal era responsável em última instância por autorização de operações de crédito extra-limite.<sup>8</sup>

Com o caráter político possuindo um relevante papel dentro da organização orçamentária e no grau de endividamento, as legislações existentes serviram como redutores do aumento desse endividamento, mas não conseguiram ser mais fortes do que os problemas institucionais da organização do Estado brasileiro.

Nesse sentido, a LRF tenta estabelecer um aprimoramento sobre o controle do endividamento público e para isso estabelece pontos estratégicos a serem seguidos e amplamente combatidos por meio da fiscalização e transparência. Dentre eles temos:

---

<sup>8</sup> A Resolução do Senado 69/95 e posteriormente a Resolução 78/98 determinavam ao BACEN a responsabilidade de apurar o enquadramento nos limites de endividamento. Entretanto, a última palavra era do Senado, mesmo que os estados e os municípios não atendessem a algumas das exigências. A Resolução do Senado Federal de 43 de 2001 revogou as anteriores, estabeleceu novos limites, transferiu para o Ministério da Fazenda a responsabilidade de apurar o endividamento nos limites bem como ficou estabelecido que não terão de ser enviados ao Senado os pedidos de operações de crédito de governadores e prefeitos que não atendam aos requisitos mínimos estabelecidos no âmbito do refinanciamento segundo a Lei n. 9.496/97.

**a) Endividamento Público:**

Em conformidade com a Constituição Federal, art. 52, incisos VI e VII, que estabelece que a competência, privativa, para determinar os limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como os limites globais e condições para operações de crédito externo e interno, pertence ao Senado Federal e de acordo com o art. 30, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece normas para os limites da dívida pública e das operações de crédito, o Presidente da República, seguindo o que determinam os dois artigos, submeteu ao Senado Federal em agosto de 2000 uma proposta com os referidos limites.

Assim, o Senado Federal, por intermédio da Resolução n. 40 de dezembro de 2001, definiu os limites para as dívidas consolidadas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Em relação aos estados e ao Distrito Federal ficou determinado que as dívidas consolidadas líquidas, ao final do exercício de 2016, não poderão ultrapassar duas vezes o valor de suas receitas correntes líquidas.

Para melhor compreensão dos termos utilizados pela LRF e pela Resolução do Senado Federal, torna-se necessário definir o conceito de 1 - Dívida Pública Consolidada, 2 - Dívida Consolidada Líquida e 3 - Receita Corrente Líquida, de acordo com a Resolução 40/2001 do Senado Federal.

**1) Dívida Pública Consolidada:** montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do estado, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito que, embora de prazo inferior a 12 meses, tenham constado como receitas no orçamento (art. 1º, § 1º, inciso III);

**2) Dívida Consolidada Líquida:** dívida pública consolidada, deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros (art. 1º, § 1º, inciso V);

**3) Receita Corrente Líquida:** somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas as parcelas entregues pelos estados aos municípios por determinação constitucional e, ainda, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre os regimes de previdência social, de que trata o art. 201, § 9º, da Constituição Federal (art. 2º, incisos I e II).

A preocupação com o endividamento público é o ponto central do Programa de Ajuste Fiscal do governo brasileiro, entretanto, Bendlin (2002) afirma que isto não significa que com a implementação da LRF os entes públicos não possam contrair novas dívidas ou renegociar as atuais. Por isso, uma série de regras foram estabelecidas para que os entes da Federação possam endividar-se, mas que consigam ficar dentro dos limites de prudência estabelecidos tanto pela LRF como pela Resolução 40/2001 do Senado Federal.

Mecanismos como apuração do montante da dívida consolidada ao final de cada quadrimestre e a correção do excesso de endividamento, em termos de relação dívida líquida/RCL, em até 15 anos, em uma proporção de um quinze avos por ano, respectivamente, são exemplos do modo como o endividamento público está sendo tratado por essas duas legislações.

Além disso, a LRF estabelece a verificação do cumprimento do limite de endividamento ao final de cada quadrimestre. Caso esse limite seja ultrapassado, são imperativas as medidas de recondução ao limite, no máximo até o término de três quadrimestres subsequentes. Enquanto perdurar o excesso, as operações de crédito ficam

suspensas, inclusive as de antecipação da receita. Vencido o prazo e não realizado o devido ajuste, ficam impedidas as transferências voluntárias de recursos (CRUZ, 2001).

**b) Limites com despesas com pessoal:**

Em virtude das dificuldades que estados e municípios estavam passando com a sua folha de pagamento, situação na qual alguns governos chegaram a destinar quase toda a sua arrecadação com pagamento de salários e de pensões, a LRF procurou tratar esse assunto de maneira objetiva, mantendo níveis de despesas estabelecidos pela lei “Rita Camata II”.

Após a análise da média dos gastos com pessoal ativo, inativo e pensionista de alguns entes da Federação ficou estabelecido para a União os limites máximos de 50% da sua Receita Corrente Líquida para os gastos com pessoal, 60% para os estados e municípios e 52% para o Distrito Federal. E que foram divididas entre os três poderes e o Ministério Público Federal, conforme Quadro 5.

PODERES E ÓRGÃOS	ESFERAS			
	FEDERAL	ESTADUAL	DF	MUNICIPAL
Legislativo c/ TC	2,5%	3,0%	3,0%	6,0%
Judiciário	6,0%	6,0%	*	*
Executivo	40,9%	49,0%	49,0%	54,0%
Min. Público	0,6%	2,0%	*	*
<b>TOTAL</b>	<b>50,0%</b>	<b>60,0%</b>	<b>52,0%</b>	<b>60,0%</b>

**Quadro 5 – Limites com gastos de pessoal nas esferas de governo**

\* o Distrito Federal e os Municípios não possuem Poder Judiciário e Min. Público.

A LRF prevê ainda mecanismos de correções de desvios para os entes da Federação, que não estiverem enquadrados nos limites previstos. Dessa forma, se a despesa total com pessoal exceder a noventa e cinco por cento (95%) do limite, ficam vedados ao Poder ou órgão referido que houver incorrido no excesso:

a) concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título;

- b) criação de cargo, emprego ou função;
- c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- d) provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; e
- e) Contratação de horas extras, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6 do Art. 57 da Constituição Federal e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Em relação às determinações dos limites de despesas com a folha de pagamento, um dos grandes avanços trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foi o fato de que deixou de ser uma exigência só do executivo e passou para todos os níveis de governo.

### **c) Superávit Primário**

Um grande objetivo a ser perseguido pelos estados é a questão do superávit primário. Isso ocorre porque, com o acordo de renegociação das dívidas estaduais com a União em 1997, a necessidade de cumprir seus compromissos frente as determinações da LRF e da Resolução 40/2001 do Senado Federal, e com o objetivo de ajudar o Programa de Ajuste Fiscal do País, os estados precisam reorganizar suas finanças e cumprir as metas fiscais que integram a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Para se conseguir bons resultados fiscais, a LRF define como instrumento de planejamento o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) e incorpora uma série de demonstrativos financeiros que deverão ser observados (PIRES, 2002).

As metas fiscais deverão ser seguidas pelo orçamento anual, bem como pela sua execução. As metas podem ser modificadas por projeto de lei de iniciativa do Presidente da

República, através de alteração da LDO, desde que seja aprovada por maioria simples do Congresso Nacional.

**d) Criação de despesas e redução de receitas permanentes:**

Para combater a criação de despesas de caráter continuado, entendidas aquelas com duração superior a dois anos e que sejam derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução, a LRF em seu art. 17 estabelece uma série de condições para efetivá-las.

Do mesmo modo, a LRF procura combater a redução de receitas permanentes dada pela renúncia de receita, e que se caracteriza pela concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária e que não esteja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva ocorrer sua vigência e nos dois seguintes, (PIRES, 2002).

## **5. DESEMPENHO DOS GOVERNOS ESTADUAIS NO PERÍODO DE 2000/2003**

A possibilidade deste estudo deve-se, em parte, porque com o advento da LRF houve um alto nível de publicidade dos dados fiscais no Brasil, já que a partir desse momento ficou estipulado que a sociedade deveria ter acesso às informações sobre a realidade fiscal dos governos de maneira mais fácil e ampla.

De acordo com o Ministério do Planejamento, informações contidas no PPA (Plano Plurianual), na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), nas Contas Públicas anuais (contidas no Balanço Geral da União) e nos relatórios de auditoria do TCU, são colocadas à disposição da sociedade nas páginas oficiais do Governo na Internet. Além disso, os estados, por intermédio de suas Secretarias de Administração, também colocam à disposição seus resultados orçamentários.

Assim, partindo do levantamento de dados oficiais, neste capítulo, é apresentado o desempenho dos governos estaduais no período de 2000/2003, porém outros dados referentes ao período anterior à LRF são mostrados para permitir ao leitor uma melhor possibilidade de comparação e análise crítica.

Dessa forma, na primeira seção são apresentados os resultados dos governos estaduais em relação ao endividamento público, aos limites de despesas com pessoal do executivo e ao superávit primário. Após, procura-se situar a visão do Governo Federal, dos governos subnacionais, da sociedade e de técnicos em relação aos reais objetivos da LRF, tudo com base em pesquisa.

## 5.1 DO ENDIVIDAMENTO

Conforme apresentado anteriormente, o aumento do endividamento público atingiu várias sociedades nos anos 80 e alguns países implementaram medidas para tentar controlar esse movimento. No caso brasileiro, a década de 90 é que foi marcada por um significativo aumento do endividamento dos governos subnacionais e a necessidade de combater esse problema passou a ser um assunto de muita importância para a economia brasileira.

Por intermédio do processo de renegociação das dívidas dos governos estaduais em 1997 e com uma reforma das instituições administradoras da dívida pública onde, a partir de 1998, a função de administrar a dívida, incluindo tanto a interna quanto externa, foi transferida do Banco Central do Brasil para a Secretaria do Tesouro Nacional, que por sua vez criou uma unidade para monitorar a dívida dos estados e dos municípios, o Governo Federal tentou oferecer melhores condições gerenciais aos estados e a ter maior controle sobre o endividamento.

Estas medidas foram importantes para tentar reduzir o nível de endividamento, já que a maioria dos estados possuía uma estrutura de dívida de curto prazo e de juros elevados, o que estava se tornando uma bola de neve e inviabilizando operacionalmente as administrações.

Segundo Rigolon e Giambiagi (1999), a deterioração dos resultados fiscais de estados e de municípios contribuiu de forma significativa para o agravamento do quadro fiscal no Brasil no passado recente. De acordo com pesquisa feita por esses autores, esses governos responderam, sozinhos, por 35% da deterioração substancial – 5,2% do PIB – do resultado operacional agregado entre 1990-1994 e 1995-1998. Diante desse quadro, uma consequência visível dos déficits elevados dos governos subnacionais foi o crescimento expressivo de suas dívidas.

A confirmação do aumento do endividamento pode ser feita quando se verifica que a dívida líquida desses governos aumentou, ininterruptamente, de 5,8% do PIB em 1989 para 14,4% em 1998, e a participação na dívida líquida do setor público passou de apenas 15% em 1989 para 39% entre 1995 e 1998.

Com a implementação da LRF, uma nova medida de cunho legal e de caráter geral para a administração pública passou a combater o processo de endividamento. De acordo com o Art. 42, ficou defeso ao titular de cada Poder ou de qualquer Órgão nos últimos dois quadrimestres do seu mandato ter o seguinte comportamento:

- a) contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro desse período;
- b) deixar parcelas de despesas a serem pagas no exercício financeiro seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para esse feito.

Assim, apresenta-se no Quadro 6 o comportamento das dívidas e receitas dos estados no período de 2000/2003, cujos resultados foram apurados e divulgados pelo Ministério da Fazenda e mostram em termos nominais a evolução da dívida consolidada líquida e da receita líquida, as quais estão discriminadas por estado nos anexos B e C, respectivamente.

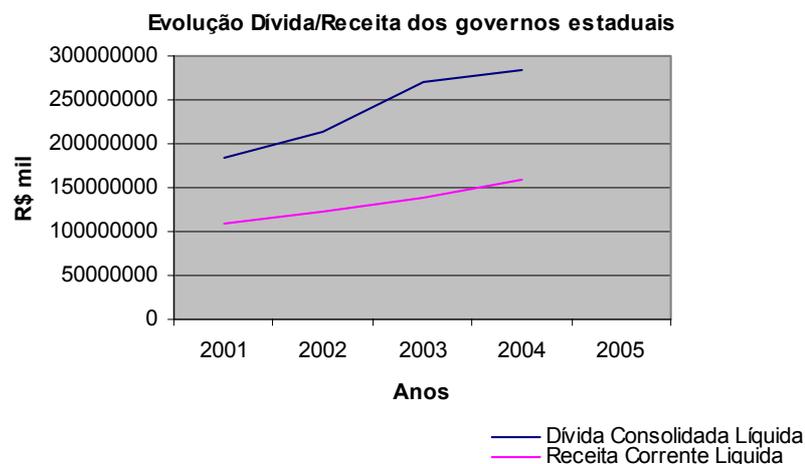
R\$ mil

Dívida Consolidada Líquida – DCL				Receita Corrente Líquida – RCL			
Dezembro				Dezembro			
2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
184.556.637	212.584.938	270.478.269	284.247.687	108.432.525	123.170.204	139.075.233	158.388.578

**Quadro 6 – Evolução das dívidas/receitas dos governos estaduais – 2000/2003**

Fonte: MF/STN

Por intermédio da figura 1 pode-se ter uma melhor idéia do comportamento da dívida consolidada líquida e do aumento de receita corrente dos governos estaduais no período analisado.



**Figura 1 – Gráfico da evolução das dívidas e receitas dos governos estaduais 2000-2003**

Da análise dos resultados, percebe-se que houve uma variação de aproximadamente 54% na dívida consolidada líquida, entretanto, a receita corrente líquida teve uma variação positiva de 46%, o que fez com que o índice DCL/RCL – dívida consolidada líquida/receita corrente líquida – ficasse relativamente estabilizado, tendo uma variação de 5,29%, ou seja, saiu de 1,70 em 2000 para 1,79 em 2003, mostrando que apesar do aumento do endividamento, se olhar o panorama dos dados dos anos 90, pode-se afirmar que ocorreu uma certa estabilidade no processo de endividamento.

Considerando que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu como limite máximo da relação DCL/RCL o índice 2, percebe-se com os dados da Tabela 6 que vários estados conseguiram reduzir significativamente suas dívidas, como é o caso de Mato Grosso que saiu de um índice de 2,50 em 2000 para 0,87 em 2003.

Assim, no agregado, o resultado está abaixo do limite legal, entretanto alguns estados se encontram em situação bem complicada, como é o caso de Mato Grosso do sul, 2,67, Rio Grande do Sul, 2,63 e Goiás, 2,40.

**Tabela 6 - Relação DCL / RCL (dez)**

<b>Anos</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>Média</b>
AC	1,04	0,83	0,73	0,68	0,82
AL	2,23	1,78	2,36	2,26	2,16
AM	1,0	0,69	0,67	0,49	0,71
AP	0,05	0,05	0,28	0,26	0,16
BA	1,64	1,71	1,82	1,63	1,70
CE	0,87	0,94	1,18	1,09	1,02
DF	0,36	0,35	0,40	0,36	0,37
ES	0,98	0,83	1,16	0,97	0,99
GO	3,13	2,81	2,77	2,40	2,78
MA	2,58	2,10	2,73	2,23	2,41
MG	1,41	2,34	2,63	2,43	2,20
MS	3,10	2,94	3,10	2,67	2,95
MT	2,50	1,97	1,59	0,87	1,73
PA	0,57	0,63	0,67	0,61	0,62
PB	1,53	1,10	1,42	1,17	1,31
PE	0,86	1,12	1,25	1,19	1,11
PI	1,73	1,74	1,64	1,68	1,70
PR	1,29	1,34	1,24	0,97	1,21
RJ	2,07	1,90	2,35	2,03	2,09
RN	0,71	0,54	0,65	0,53	0,61
RO	1,11	1,05	0,79	1,14	1,02
RR	0,31	0,28	0,35	-0,01	0,23
RS	2,66	2,51	2,79	2,63	2,65
SC	1,83	1,45	1,95	1,69	1,73
SE	0,88	0,78	0,73	0,70	0,77
SP	1,93	1,97	2,27	2,24	2,10
TO	0,35	0,27	0,37	0,26	0,31
<b>Total</b>	<b>1,70</b>	<b>1,73</b>	<b>1,94</b>	<b>1,79</b>	<b>1,79</b>

Fonte: MF/STN

## 5.2 DOS LIMITES DE DESPESAS COM PESSOAL

As despesas com as folhas de pagamento tornaram-se um problema de grande proporção para as administrações estaduais nos últimos anos. Isso ocorreu porque houve uma ampliação natural da máquina administrativa, visto que as atribuições do governo evoluíram para atividades cada vez mais específicas, exigindo um maior número de servidores para atender à demanda da população.

Dentro da teoria econômica, a “Lei de Wagner” sugere que os gastos do governo crescem na medida em que as sociedades evoluem, o que se justifica pelo fato de que o aumento no nível de renda induz a uma maior pressão por serviços de melhor qualidade.

No caso do Brasil, além do fator de desenvolvimento econômico, uma outra questão é colocada por Giambiagi e Além (2002), como fator de grande relevância e que contribuiu para aumentar os gastos públicos. Foi o intensivo processo de urbanização que ocorreu entre 1950 e 1980, onde a população brasileira urbana passou de 36% para 68% da população total, o que exigiu uma grande necessidade de investimento em programas habitacionais, em infraestrutura, em serviços, etc.

Analisando a questão a partir do período de 1980, dois fatores podem ser discutidos como colaboradores para um significativo aumento do gasto público em relação à obtenção de recursos, o que, em consequência, gerou um expressivo aumento no nível de endividamento das três esferas de governo.

Primeiro, a dificuldade do país em aumentar o nível de crescimento econômico provocou duas situações: de um lado, afetou e afeta o nível de arrecadação dos governos, o que em consequência provoca uma situação de dificuldade para se cumprir as obrigações financeiras e as despesas do funcionalismo, as quais passaram a representar expressivos percentuais da receita corrente líquida; do outro, o nível de renda dos trabalhadores ficou estagnado, com tendência de perda se for considerado o processo inflacionário, e esses cidadãos passam a exigir dos governos uma posição cada vez mais assistencialista, o que por sua vez gera a necessidade para os governos de gastarem mais com estruturas burocráticas e com a implementação de programas básicos.

Em segundo lugar, no caso específico dos estados e dos municípios, a Constituição de 1988 impôs uma série de obrigações institucionais, o que gerou uma forte crítica por não terem sido oferecidas contrapartidas financeiras para fazer face às despesas criadas. Como resultado dessa situação, ocorreu o aumento da dependência das transferências constitucionais e do processo de endividamento.

Assim, discutindo a situação no campo técnico, deixando de lado questões como políticas de “empreguismo” adotadas por muitos governos em anos eleitorais ou o excessivo grau de benefícios que possuem os servidores públicos em alguns estados, traduzindo-se parte em vantagens financeiras, conseguidas através de decisões judiciais ou leis extremamente benevolentes, o fato concreto é que a situação chegou a um ponto de quase inviabilidade operacional e isso exigiu uma atitude legal.

Observando os dados da Tabela 7, pode-se dimensionar o tamanho do problema quando se analisa a relação despesa de pessoal e receita corrente líquida dos estados, a qual atingiu níveis elevadíssimos no período em questão, onde muitos governos estavam arrecadando para praticamente pagar a folha de funcionários, como era o caso do Rio de Janeiro, Alagoas e Piauí no ano de 1995.

**Tabela 7 - Despesa de pessoal por estado (% da RCL)**

UF	1995	1996	1997	1998	1999	Média
AC	73	73	67	61	62	68,50
AL	105	106	74	68	71	88,25
AM	45	47	49	57	51	49,50
AP	71	61	58	53	58	60,75
BA	56	56	53	53	54	54,50
CE	67	58	61	54	47	60,00
DF	80	84	75	76	74	78,75
ES	69	67	63	62	59	65,25
GO	75	67	62	66	68	67,50
MA	61	65	65	62	53	63,25
MG	80	79	80	79	73	79,50
MS	67	67	64	73	70	67,75
MT	82	74	57	60	51	68,25
PA	81	66	69	57	54	68,25
PB	63	55	59	59	60	59,00
PE	83	78	71	70	70	75,50
PI	86	71	68	65	64	72,50
PR	73	75	78	80	72	76,50
RJ	95	87	83	75	70	85,00
RN	79	73	67	64	54	70,75
RO	87	76	76	81	74	80,00
RR	39	42	40	26	41	36,75
RS	82	88	85	78	81	83,25
SC	77	70	72	78	70	74,25
SE	77	72	65	61	63	68,75
SP	63	65	64	65	64	64,25
TO	50	47	45	44	42	46,50

Fonte: MF/STN

Entretanto, houve uma mudança no comportamento dos índices a partir da tentativa de se controlar e reduzir as despesas de pessoal nos termos da Lei Complementar n. 82 – a chamada Lei Camata I, visto que os governos estaduais ficaram obrigados a certos limites de

gastos com o pessoal do executivo. No período de 1995 a 1999, com exceção do estado do Amazonas que manteve o mesmo nível de despesas e o estado de Roraima que elevou sua relação em dois pontos percentuais, ainda que ambos tenham um nível de despesa abaixo da média nacional<sup>1</sup>, todos os outros estados conseguiram melhorar seus desempenhos em relação ao índice despesa de pessoal/receita corrente líquida.

Analisando a Tabela 8, onde é apresentada a relação despesa com pessoal do executivo, a qual representa cerca de 80% das despesas com a folha de pagamento de funcionários dos estados, tendo como limite 49% da RCL, e receita corrente líquida, observa-se que o desempenho dos governos estaduais vem melhorando em relação ao que foi definido pela LRF. No período de 2000 a 2003, essa rubrica ficou praticamente controlada e abaixo do limite legal de 49% da RCL, sendo que na média dos estados o índice ficou em 47,85% em 2000, 45,97% em 2001, 45,49% em 2002 e 45,32% em 2003.

**Tabela 8 - Despesas com pessoal do executivo / RCL (%)**

Anos	2000	2001	2002	2003	Média
AC	47,32	47,22	45,06	48,99	47,15
AL	44,29	44,49	46,87	48,29	45,99
AM	44,76	40,73	39,87	40,47	41,46
AP	36,86	37,91	31,14	37,17	35,77
BA	35,89	38,41	41,63	44,21	40,04
CE	42,59	41,44	39,39	41,81	41,31
DF	32,89	34,09	32,41	33,59	33,25
ES	44,90	40,11	41,52	36,70	40,81
GO	49,17	45,96	43,81	45,18	46,03
MA	48,54	46,84	40,75	46,96	45,77
MG	63,86	62,83	61,67	57,72	61,52
MS	45,68	48,07	34,97	37,45	41,54
MT	42,66	39,28	36,65	37,40	39,00
PA	42,26	42,66	43,12	44,98	43,26
PB	42,10	39,36	48,17	52,63	45,57
PE	49,22	48,17	46,97	46,53	47,72
PI	45,22	47,11	48,55	52,49	48,34
PR	45,58	49,05	44,53	46,18	46,34
RJ	39,90	35,14	37,55	39,27	37,97
RN	41,15	45,76	49,02	48,15	46,02
RO	45,03	39,33	31,18	38,00	38,39
RR	38,68	32,95	31,16	24,99	31,95
RS	61,68	51,84	48,77	48,69	52,75
SC	52,03	46,01	49,44	44,14	47,91
SE	57,88	47,39	46,07	47,50	49,71
SP	49,27	47,93	47,99	46,68	47,97
TO	34,15	35,93	35,70	36,67	35,61

Fonte: MF/STN

<sup>1</sup> Média nacional foi de 56% no ano de 2000.

De maneira geral, pode-se dizer que os estados vêm cumprindo a determinação legal, porém algumas considerações são importantes:

a) no caso de Minas Gerais, apesar da melhora, onde o índice em 2000 era 63,86% e em 2003 ficou em 57,72%, a despesa com pessoal do executivo ainda se encontra muito acima do limite de 49% da RCL;

b) no estado do Rio Grande do Sul, observa-se um grande esforço do governo na medida em que o índice caiu de 61,68% em 2000 para 48,69% em 2003, porém a situação ainda não está sob controle;

c) o estado de Sergipe também conseguiu reduzir seu índice e passou de 57,88% em 2000 para 47,50% em 2003; e

d) no caso dos estados do Acre, de Alagoas, da Bahia, da Paraíba, do Piauí e do Rio Grande do Norte, o desempenho no período piorou ainda que a maioria esteja dentro do limite de 49% da RCL.

Como conclusão, pode-se dizer que os estados, tomando como base o período a partir de 1995 vêm melhorando as suas situações e que considerando o período de 2000/2003, quando a LRF entrou em vigor, com exceção de MG – porém com tendência de melhora – eles conseguiram, na média, um bom desempenho. Contudo, algumas reclamações quanto à dificuldade de se aumentar o salário ou contratar novos servidores fazem parte do debate político. Além disso, é interessante perceber que dos estados que tiveram um aumento do índice no período, quase todos são da região Nordeste.

### **5.3 DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO**

Conforme já discutido, no final dos anos 90 a União foi autorizada a renegociar as dívidas dos estados e dos municípios. Como uma das condições impostas, estes entes

precisavam melhorar seus resultados fiscais e operacionais, o que passa pelo superávit primário, visto que com os acordos, parte da receita ficaria automaticamente comprometida com o pagamento das dívidas.

Uma outra questão importante em relação à necessidade dos estados de obterem superávit primário foi o fato de que o governo central adotou a política de metas fiscais, ainda que a obrigação de estabelecer metas fiscais seja um comando da LRF e que atinge todas as esferas de governo.

Com a adoção da política de metas fiscais o governo federal passou a pressionar os estados para que adotassem a mesma postura, visto que era necessário fazer algo para garantir a solvência e a estabilidade da economia, já que o Brasil vinha acumulando uma grande dívida nos últimos anos e canalizando boa parte do seu esforço produtivo com o pagamento do serviço da dívida, sem, contudo conseguir reduzi-la.

Sem entrar em detalhes sobre a política de metas fiscais, o fato é que no Brasil a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que o governo firme metas fiscais e tome providências para cumpri-las. Esse comportamento deve ser executado através do anúncio de metas anuais e quadrimestrais, onde a sociedade possa conhecer com transparência as expectativas dos governos com respeito às receitas e às despesas.

Assim, diante de um quadro de endividamento, a situação de deterioração das contas públicas precisava ser revista e combatida, e a partir do momento em que LRF passou a vigorar, houve uma tentativa de uniformizar os procedimentos na administração pública através do estabelecimento de regras de comportamento, visando melhorar, principalmente, o desempenho dos governos estaduais.

Segundo levantamento realizado pelo IBGE, através do seu departamento de controle de Contas Nacionais, os resultados primários e nominais dos estados apresentaram uma evolução no período se comparados ao PIB. Esses dados podem ser vistos abaixo, entretanto é

importante salientar que a metodologia de análise dos resultados diverge dos dados divulgados pelo Ministério da Fazenda, mostrados no Quadro 7. Porém, apesar da divergência de valores a tendência de superávit no período a partir de 2000 é a mesma.

<b>Resultado Primário</b>				<b>Resultado Nominal</b>			
<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
6.408.321	8.093.942	9.167.292	-	3.864.882	19.273.264	46.510.695	-
0,58% PIB	0,67% PIB	0,69% PIB	-	0,35% PIB	1,61% PIB	3,52% PIB	-

#### **Quadro 7 – Resultados primário e nominal dos governos estaduais 2000/2003**

Fonte: IBGE (2004).

PIB: 2000 = R\$ 1.101.255 milhões; 2001 = R\$ 1.200.060 milhões e 2002 = R\$ 1.321.490 milhões. - Dados não disponíveis para 2003.

Para melhor visualizar o comportamento e o esforço dos estados em obterem resultados primários, é apresentado na Tabela 9 o desempenho de cada governo no período de 1995 a 2002. Esses dados foram disponibilizados pelo Ministério da Fazenda e consideram o resultado primário como sendo a Receita Total, excluídas as Receitas Financeiras, as Operações de Crédito e as Alienações de Bens, excluindo-se as Despesas Totais, não computando nestas últimas os Juros e Amortizações.

#### **Tabela 9 – Resultado primário dos Estados 1995-2002**

<b>Estados</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
AC	(76.858)	35.220	(10.079)	(29.796)	(57.131)	75.932	74.762	63.404
AL	49.787	(252.088)	170.013	178.667	(4.723)	35.681	250.649	375.044
AM	(65.556)	243.929	157.583	(90.441)	118.651	249.490	(197.253)	132.685
AP	(26.256)	57.970	5.943	25.033	34.085	96.556	50.911	5.157
BA	(41.479)	(51.362)	(455.444)	(2.511.030)	(161.828)	366.829	166.817	639.756
CE	(27.688)	25.906	(168.585)	(493.433)	(898.297)	(60.576)	(65.575)	37.870
DF	4.811	(144.635)	(103.171)	(58.052)	97.526	86.474	193.864	144.115
ES	(295.120)	(168.026)	(312.239)	(587.799)	(195.757)	110.689	256.886	158.878
GO	(20.592)	(61.449)	(211.067)	(752.791)	(511.301)	210.113	(593.885)	298.640
MA	120.068	50.766	278.196	268.856	(180.405)	391.315	78.494	190.105
MG	(1.324.097)	(238.696)	16.909	(3.841.291)	1.061.472	253.610	(42.960)	(1.004.669)
MS	52.820	(159.808)	(58.688)	(216.259)	103.942	11.532	129.497	166.342
MT	(228.322)	94.857	13.730	(324.598)	227.224	139.713	333.947	116.207
PA	19.588	(73.225)	(45.317)	(305.853)	(136.083)	146.989	156.766	131.560
PB	45.480	60.029	42.481	(8.241)	14.947	108.315	(77.107)	(39.016)
PE	(88.373)	(185.049)	21.620	(1.433.403)	(58.409)	(338.187)	(174.710)	(76.948)
PI	(60.996)	18.831	25.993	43.576	71.195	174.773	152.588	50.366
PR	(168.094)	(523.510)	(1.260.382)	(3.038.794)	(5.384.103)	(908.765)	420.673	559.339
RJ	(1.271.298)	(2.411.813)	(2.444.248)	(2.671.459)	(1.401.485)	91.255	(569.614)	246.091
RN	(55.123)	(86.017)	(136.889)	(556.531)	(3.998)	65.615	59.254	53.319
RO	(153.283)	(43.054)	(18.734)	(587.197)	25.391	76.263	97.970	37.220
RR	(33.721)	(11.299)	(2.640)	12.382	17.248	(25.838)	(32.332)	139.301
RS	(309.471)	(925.294)	(1.328.781)	(3.793.179)	(384.812)	(591.090)	(224.425)	378.324
SC	(148.867)	(96.732)	88.759	(144.450)	19.619	(442.006)	461.880	(834.733)
SE	(52.331)	(25.737)	(115.921)	(353.340)	(68.907)	93.040	117.147	148.914
SP	(250.763)	370.345	(5.525.297)	499.142	577.519	1.707.453	2.949.738	2.490.325
TO	(15.253)	(243.915)	(35.520)	8.294	64.077	135.129	162.693	(50.369)
<b>TOTAL</b>	<b>(4.420.987)</b>	<b>(4.743.856)</b>	<b>(11.411.774)</b>	<b>(20.761.986)</b>	<b>(7.014.343)</b>	<b>2.260.306</b>	<b>4.136.676</b>	<b>4.557.228</b>

Fonte: MF/STN - OBS: Os resultados acima não devem ser examinados separadamente das informações referentes a cada UF, constante da página do Tesouro Nacional, onde consta a inclusão ou não dos entes da Administração Indireta.

Da análise dos resultados pode-se perceber que os governos estaduais conseguiram melhorar seus resultados primários. Essa sensível mudança ocorre a partir de 1999, o que pode ser reflexo dos acordos de refinanciamento das dívidas estaduais e da obrigatoriedade de ampliar a política de arrecadação de tributos locais, a fim de fazer face às necessidades correntes.

Além disso, após a implementação da LRF é possível verificar que os resultados primários não só se estabilizaram positivamente como mantêm uma tendência de crescimento em relação ao PIB. Esses resultados podem ser justificados pelo esforço de arrecadação fiscal dos estados e pelo aumento da carga tributária. Em relação ao esforço fiscal de arrecadação do ICMS, dados divulgados pelo BNDES mostram que de 2002 para 2003, houve um incremento de arrecadação de 14,14%, o que é um resultado expressivo se for considerado que o PIB ficou praticamente inalterado.

#### **5.4 ALGUMAS VISÕES SOBRE A LRF**

Durante o processo de implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal a imprensa deu considerável divulgação a seu respeito. Em geral, as matérias apresentavam a aprovação da lei como um marco para o processo de administração pública no Brasil, pois determinava que os governantes obedecessem a normas e a limites para administrar as finanças públicas, tendo que prestar contas sobre quanto e como gastam os recursos extraídos da sociedade.

Assim, a lei surgia como veículo direcionador e balizador do processo de administração e sua função era estabelecer procedimentos administrativos a serem seguidos por toda a administração pública, fixando, principalmente, limites para as despesas com

peçoal, para a dívida pública e para a criação de metas de controle das receitas e das despesas.

De acordo com Nascimento (2003), o processo de elaboração, de aprovação e de implementação da LRF deve ser amplamente compreendido em um contexto de fortalecimento das instituições democráticas e de reestruturação do Estado. O seu surgimento foi atribuído a um movimento social, onde a compreensão de que ordenar o gasto público no Brasil era condição imperiosa para que a sociedade pudesse ter um maior conhecimento e controle sobre as finanças públicas.

Entretanto, apesar de todo o movimento pró LRF, diversas opiniões contrárias à estrutura da lei foram colocadas a público. Na verdade, a dimensão da LRF permite isso, já que ela interfere na condução da administração financeira de todos os entes públicos e isso pode entrar em choque com ideologias ou maneiras diferentes de enxergar os caminhos do desenvolvimento econômico.

Destarte, neste último momento da elaboração do estudo da Lei de Responsabilidade Fiscal como parte integrante do processo de Reforma do Estado procura-se expor ângulos diferentes de se analisar as determinações da LRF, mostrando que ao mesmo tempo em que ela é anunciada como um marco para a Administração Pública, também é vista como medida de interferência no sistema federativo brasileiro e no sistema econômico.

#### **5.4.1 A visão do Governo Federal**

Ainda que pesem as críticas direcionadas ao Governo Federal em relação à imposição e à estrutura da LRF, o fato é que desde a promulgação da Constituição em 1988, havia uma determinação no Art. 163, onde constava que Lei Complementar iria dispor sobre: I –

finanças públicas; II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; III – concessão de garantias pelas entidades públicas; IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública; V – fiscalização das instituições financeiras; VI – operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Apesar da determinação constitucional ser de 1988, a decisão de fazer uma legislação dessa proporção passou a ser uma questão política e por isso muitos anos se passaram até que fosse iniciada a construção da LRF.

Porém, diante da evolução do endividamento público nos anos 90, principalmente a partir de 1994, já que com o advento do plano real, o processo inflacionário se reduziu, ocasionando que as receitas deixaram de ser indexadas e praticamente acabou o alongamento de prazos para a realização de despesas, o Governo Federal se empenhou na aprovação de uma legislação voltada para disciplinar a Administração Pública.

Um outro ponto foi o fato que quando o Governo Federal iniciou o processo de renegociação das dívidas estaduais e de alguns municípios, alguma medida de caráter geral precisava ser imposta para que uma nova postura administrativa ficasse configurada dentro dos caminhos da administração pública brasileira. Era necessário impedir que os governos subnacionais tivessem a prerrogativa de manterem o processo de endividamento e efetivamente pudessem cumprir com os acordos assinados com a União.

Os acordos firmados com o FMI e a implementação da política de metas fiscais também influenciaram na estrutura da lei, já que existia uma pressão externa para organizar as finanças públicas brasileira e garantir o cumprimento dos acordos financeiros internos e

externos, porém o governo federal precisava da contribuição dos governos subnacionais na sua política de superávit primário e isso foi imposto via processo legal.

Por último, pode-se dizer que o governo federal enxergou a Lei além da Reforma do Estado. Ela foi dimensionada para privilegiar a recuperação da capacidade gerencial do setor público e ser um forte aliado do bom governante.

A expectativa era de que ao impedir que um governo pudesse financiar ou assumir as dívidas de outro, ou que lhe conceder recursos a fundo perdido sem a menor contrapartida de esforço local, a perpetuação de um sistema que premiava os “administradores ineficientes”<sup>2</sup> sofreria uma ruptura e o “melhor administrador” seria evidenciado pelo seu bom desempenho, considerando condições iguais para todos.

Além disso, dentro da política de fortalecimento do Estado Brasileiro, com o aprimoramento das instituições democráticas, a LRF tem um papel de importante influência no processo eleitoral, já que as promessas ilusórias de aumentos de salários, de investimentos faraônicos ou mesmo redução ou anistia de tributos ficam “teoricamente” inviabilizados, o que traz para o campo político a organização de programas de governo compatíveis com a realidade nacional.

Dessa forma, do ponto de vista do Governo Federal a LRF é um meio legal de possuir controle sobre as atividades gerenciais dos governos subnacionais, permitindo que toda a sociedade possua informações oficiais e que a luta por recursos financeiros não fique no campo político e passe a ser pautado sobre estudos técnicos e de acordo com a realidade do país e de cada governo subnacional.

---

<sup>2</sup> Definir administradores eficientes e ineficientes pode ser muito subjetivo, entretanto a Lei primou pela gestão responsável.

#### **5.4.2 Dos governos subnacionais**

Uma das principais críticas dos governos subnacionais em relação à LRF é o fato de que ela dá pouca margem de manobra para os seus administradores na condução de suas políticas públicas, atuando como um veículo que interfere no sistema federativo brasileiro, já que de certa forma, condiciona os limites de atuação dos governos subnacionais.

No ano da implementação da lei, em 2000, houve eleições municipais e muitos prefeitos tiveram que assumir as dívidas das gestões passadas. Como consequência, alguns prefeitos preferiram se endividar a respeitar a lei e organizaram um movimento para pressionar o governo federal a ceder em alguns pontos, já que muitos não conseguiriam cumprir as metas estabelecidas e poderiam sofrer consequências jurídicas ao final do seu mandato.

Um ponto de bastante crítica nesse contexto de autonomia administrativa foi o fato de que a LRF estabeleceu condições para o aumento das despesas de um ano para outro, e no caso de muitos governos municipais, que possuíam condições de ampliarem seus gastos, a reclamação foi muito maior, já que estavam abaixo dos limites estabelecidos e mesmo assim ficaram impedidos legalmente.

Em relação aos Estados, os governadores criticam a fórmula usada para se medir o nível de despesa. Assim como o governo federal reclama ao FMI que os investimentos deveriam ser excluídos do cálculo do resultado primário, os governadores também o fazem.

Outro ponto crítico para os governadores é o fato de que as despesas com os servidores estão próximas do limite legal e a pressão por aumento de salários é muito forte. Como um dos principais pontos para se alterar os níveis de despesa com essa rubrica é o aumento da receita corrente líquida e como o país está passando por um período de pouco crescimento do PIB, apesar do aumento da carga tributária, a expansão dos recursos é limitada

e os governos estaduais acabam sentindo o reflexo da falta de verbas, visto que a maior parte da receita se concentra no governo federal.

De modo geral, os governos subnacionais criticam a LRF porque ela determina limites ao processo de financiamento, o que acaba interferindo no nível de investimento e tratando situações diferentes de maneira igual. Por outro lado, a necessidade de ter que prestar contas ao Tesouro Nacional para continuar recebendo os repasses dos fundos constitucionais, não vai de encontro aos interesses de muitos administradores, sendo criticada como inconstitucional já que atinge as bases do sistema federativo brasileiro.

#### **5.4.3 Da sociedade**

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal a sociedade passou a ter maior conhecimento da situação fiscal dos governos e ganhou espaço no processo de participação da política. Isso ocorreu porque a Lei prevê uma ampla divulgação, em períodos determinados, dos relatórios que informam quanto se arrecada, de que modo e como são realizados os gastos. Além disso, a lei estimula a prática do Orçamento Participativo, pois exige audiências públicas como condição prévia para a elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias anual.

Outro ponto interessante é que a LRF traz uma mudança importante no processo político, pois impede que os governantes façam dívidas ao final de seus mandatos sem apresentarem fontes de receitas, com o objetivo de conseguirem apoio e recursos financeiros para suas campanhas. Essa vedação gera o benefício no longo prazo de que a sociedade pode avaliar de maneira mais objetiva os dirigentes políticos, visto que as regras são claras e valem para todos.

Porém, também existe a visão social de que a LRF é uma imposição internacional e que além de ser autoritária, face ao princípio da autonomia de gestão dos entes subnacionais, inibe a política macroeconômica de investimento ou expansão dos gastos em períodos recessivos. Dentro dessa visão, a lei surge não como um movimento consciente da sociedade brasileira, mas a partir do acordo com o FMI, quando o Fundo apresentou o modelo de Lei de Responsabilidade Fiscal aplicados no México e na Argentina.

Além disso, os reais objetivos são colocados não como um meio de disciplinar as finanças públicas no Brasil, mas como um mecanismo de proteção aos interesses financeiros dos credores nacionais e internacionais, reduzindo seus riscos e aumentando a tendência à concentração de renda.

Outras críticas também são feitas na medida em que se acredita que a LRF tem o objetivo de perpetuar a atual política neoliberal, centralizar o controle financeiro nas mãos do Governo Central e paralisar os gastos públicos correntes, em especial as despesas com pessoal, impedindo a melhoria dos serviços públicos.

#### **5.4.4 Uma visão técnica**

Diante do quadro de evolução do endividamento público e do conhecimento de que o nível de receita comprometido com as despesas correntes era elevado, dificultando o deslocamento de recursos para outras rubricas, a LRF surge como um ponto de ruptura para a política de endividamento sem respaldo.

Claro está que a LRF é fruto do aprimoramento de outras legislações como a lei Rita Camata I ou mesmo do acordo de renegociação das dívidas estaduais de 1997, e que possui um caráter de rigidez porque trata situações diferentes entre governos de maneira geral. Isso

gera certo conflito, pois alguns governos subnacionais perdem a possibilidade de alavancarem seu crescimento, já que necessitam uma gama maior de recursos do que sua possibilidade legal. Entretanto, permitir algum tipo de exceção ao cumprimento da lei, seria torná-la contestada judicialmente e possivelmente ineficaz.

Do ponto de vista agregado, a LRF sofre uma crítica contundente na medida em que procura atuar como uma espécie de política fiscal restritiva. Isso ocorre porque na macroeconomia o déficit público exerce papel relevante como medida anticíclica em conjunturas recessivas e como importante motor de estratégias de crescimento econômico de longo prazo.

Para os que não enxergam a lei por esse ângulo, o entendimento é de que o combate ao endividamento público é essencial pois a sociedade brasileira se encontra em uma situação muito difícil, onde não consegue nem cumprir com suas obrigações financeiras. Atualmente, o aumento da dívida não decorre do financiamento dos investimentos ou outros gastos visando incrementar o bem-estar da população e sim do incremento dos juros.

Assim, a corrente favorável à LRF reconhece que ela possui certa rigidez, entretanto outros aspectos de relevante importância precisam ser observados como:

- a) tem influência sobre a política eleitoral na medida em que estabelece regras para anos eleitorais e limites às promessas inviáveis;
- b) privilegia a boa administração na medida em que evita a dilapidação do patrimônio público e assegura a obrigatoriedade de arrecadação fiscal, tornando menos agressiva a guerra fiscal entre os governos subnacionais; e
- c) traz às claras os resultados financeiros das administrações, ainda que possam ser questionados quanto ao método contábil adotado.

## 6. CONCLUSÃO

Nesta dissertação o objetivo estabelecido foi o de analisar o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal no contexto da Reforma do Estado Brasileiro nos anos 90. Além disto, esta pesquisa estabeleceu como parâmetros de análise os efeitos da referida lei, para os desempenhos dos governos estaduais no que tange aos seus resultados sobre nível de endividamento, de despesas com pessoal e de resultados fiscais.

Procurando discorrer sobre alguns aspectos da Reforma do Estado e os fatores que possibilitaram ou impuseram o surgimento da LRF, este estudo buscou expor conceitos e regras fiscais existentes em outros países, e a partir daí, promover uma comparação da legislação brasileira em relação às Legislações *Gramm-Rudman-Rollings Act* – Estados Unidos, Tratado de *Maastricht* – União Européia e *Fiscal Responsibility Act* – Nova Zelândia.

Para dar maior gama de informações e suporte a este trabalho, procurou-se estudar, ainda que de maneira limitada, a estrutura orçamentária no Brasil e apresentar os planos de renegociação das dívidas dos estados e dos municípios, já que esses foram fatores importantes para permitir a implantação da LRF por toda a administração pública. Esta afirmação está baseada no fato de que a LRF contém aspectos rígidos em relação ao controle do orçamento e estabelece limites para o processo de endividamento dos entes públicos.

Com isso, chegou-se ao final desta dissertação com uma visão bem interessante sobre o processo de Reforma do Estado Brasileiro nos anos 90, de todo o movimento de implementação e estrutura da Lei de Responsabilidade Fiscal e do comportamento das contas públicas dos governos estaduais após a implantação da LRF.

Entendido que os objetivos foram perseguidos pode-se destacar de toda esta análise que a implantação da LRF significou um movimento de ruptura na forma de se tratar as

finanças públicas no Brasil, pois um novo padrão de comportamento administrativo passou a ser exigido e antigos vícios administrativos geradores de endividamento passaram a ser totalmente vedados.

Obstante a controvérsia existente sobre os reais interesses e a rigidez da LRF, o fato concreto é que os dados apresentados no capítulo anterior revelam uma tendência de comportamento mais disciplinado das contas públicas estaduais, o que até certo ponto pode ser enxergado por um ângulo positivo, pois a princípio, a impressão que se tem é de que existe uma real preocupação com o cumprimento da LRF.

É bem verdade que atribuir todo o mérito pelo melhor desempenho desses governos ao fato da LRF estar em vigor seria uma atitude injusta ou até mesmo precipitada, porém não é possível negar a evidência dos dados, o que permite afirmar que o grande benefício da transparência fiscal e do controle sobre a política orçamentária foram conseguidos até o momento.

Em relação à transparência fiscal, o que se pode afirmar é que existe uma observância à divulgação dos relatórios fiscais, que a sociedade está tendo mais acesso a relatórios periódicos e de fácil entendimento. Com respeito ao controle sobre a política orçamentária, os governos estaduais estão adotando o planejamento em longo prazo e observando as determinações da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

Considerando que o grau de contribuição para melhorar e aumentar a eficiência na administração pública brasileira foi maior do que o fato de ter gerado uma espécie de conflito político, já que os governos subnacionais perderam, em tese, parte de sua autonomia para fazer sua “política fiscal”, pode-se dizer que os principais objetivos propostos pela LRF estão sendo atingidos.

Apesar de ser afirmada a eficiência da LRF, é importante destacar que a maior obediência à LRF está se dando na esfera dos governos federal e estadual. Com respeito aos

governos municipais, muitos problemas estão sendo detectados pela Controladoria-Geral da União<sup>1</sup> e em muitos casos, o não cumprimento da legislação está associado à falta de conhecimento técnico.

Basicamente, o controle das contas municipais está ligado à fiscalização do Tribunal de Contas dos Estados, mas os relatórios fiscais também precisam ser remetidos à Secretária do Tesouro Nacional, a qual também controla dados em relação ao fundo de participação dos estados e dos municípios, ao endividamento, ao resultado fiscal e outros.

Ainda que a LRF seja tecnicamente bem estruturada e que seja rígida para evitar a possibilidade de ser desrespeitada, destaca-se que o fator controle social é um mecanismo necessário para se atingir a eficiência e a eficácia da lei. Outro ponto fundamental está no fato de a sociedade entender a importância dessa legislação, mesmo que se considere que o sucesso das regras fiscais seja muito mais decorrente de uma vontade política do que um desejo popular.

Para concluir esta pesquisa, pode-se evidenciar que os resultados das contas estaduais melhoraram no período de 2000/2003, permitindo afirmar que em algum sentido a adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe, no mínimo, o benefício de estagnar o processo de endividamento dos estados e de exigir que esses entes se tornassem mais operacionais.

Em relação a esses resultados os principais aspectos a serem destacados são os seguintes:

- a) endividamento: com relação ao processo de endividamento, percebe-se que apesar do ligeiro aumento no agregado da dívida dos estados, existe uma tendência de estabilização desse processo. Outro ponto importante é que alguns estados que estavam com um nível de endividamento acima do nível permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal estão demonstrando um grande esforço para reduzi-lo;

---

<sup>1</sup> No dia 03/04/03, foi lançado em Brasília o programa nacional de controle de recursos públicos, cujo objetivo é estimular práticas mais rigorosas de controle entre os administradores públicos, assegurando a correta aplicação

- b) despesas com pessoal: o combate a esse problema possui um caráter fundamental para as contas dos governos estaduais, visto que a situação de muitos desses governos era tão difícil que praticamente tudo que se arrecadava era para pagar a folha de pagamento dos funcionários. Entretanto, esse quadro vem melhorando e diversos governos estão se tornando mais operacionais, enxugando a máquina administrativa e melhorando a qualidade do gasto; e
- c) superávit primário: a obtenção de melhores resultados operacionais passou a ser uma determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Porém, a adoção do programa de metas fiscais pelo governo federal fez com que os governos subnacionais, como dependentes de recursos repassados pela União, sofressem a pressão para contribuir para os objetivos fiscais do governo brasileiro. Como resultado, é possível observar uma sensível melhora nos resultados operacionais desses governos e isso está ajudando a conter o endividamento público dos governos subnacionais.

## REFERÊNCIAS

- ARIENTI, W. L. Uma análise regulacionista das reformas do Estado capitalista: rumo ao Estado pós-fordista? **Textos de Economia**. Florianópolis: v.8, n.1, p.1-36, 2002.
- BAER, W. **A economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 2002.
- BANCO CENTRAL. **Séries temporais**. Disponível em <[www. bc.gov.br](http://www.bc.gov.br)>. Acesso em: 17 fev. 2004.
- BNDES - BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Dispõe textos sobre responsabilidade fiscal**. Disponível em: <[www.federativo.bndes.gov.br](http://www.federativo.bndes.gov.br)> Acesso em: 20 nov. 2003.
- BENAKOUCHE, R. **Acumulação mundial e dependência**. Rio de Janeiro: Vozes, 1990.
- BENDLIN, J. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e os efeitos sobre a gestão fiscal**: Estudo de caso em municípios do Estado do Paraná. 2002. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal de Santa Catarina.
- BLANCHARD, O. J. **Macroeconomia**: teoria e política econômica. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: 18.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- BRASIL. **Cartilha sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal**, 2000. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>. Acesso em: 20 jul. 2002.
- BRASIL. **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: Planejamento, 2000. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)> Acesso em: 20 jul. 2002.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.
- BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Avaliação dos sistemas de administração e controle financeiro do Brasil**. Brasília, DF, 2001.
- BRASIL. **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](http://www.senado.gov.br)> Acesso em: 10 mar. 2003.
- BRESSER PEREIRA, L. C. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**. V. 34, N.4, jul. 2000.
- COSTA LIMA, M. **O Estado e as políticas de ajuste na América Latina dos anos 1990**. As abordagens do Consenso de Washington, da Crise Fiscal, do Neo-estruturalismo. Disponível em <[www.fundaj.gov.br/observanordeste/obte024.html](http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obte024.html) - 8k> Acesso em: 10 mar. 2003.

CRUZ, F. da (Coord.). **Lei de responsabilidade fiscal comentada:** lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DEHOVE, M. Anatomia e Destinos de uma Invenção Política: a União Européia em busca de um futuro. **Nexos Econômicos**. Salvador, v.11, n.4, p. 85-102, nov. 2002.

DOWNS, A. **uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999. Original de 1957.

FAORO, R. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Código de boas práticas para a transparência fiscal**.2001. Disponível em [www.imf.org/external/np/fad/trans/por/codep.pdf](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/codep.pdf). Acesso em: 25 jan. 2004.

TER-MINASSIAN, T. **Tópicos selecionados sobre administração da dívida pública**. - FMI. Disponível em: [www.federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs\\_Pagina\\_LRF/Fmi\\_trad.doc](http://www.federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_LRF/Fmi_trad.doc). Acesso em: 25 jan. 2004.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

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

GIAMBIAGI, F; ALÉM, A. C., **Finanças públicas** - Teoria e Prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros:** pesquisa de informações básicas municipais 1999. Rio de Janeiro: 2001. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: 15 jan. 2004.

KENNEDY, S; ROBBINS. J. *"The Role of fiscal rules on determining fiscal performance."* **Canadian Department of Finance Working Paper**. 2001.

LONGO, C. A.; TROSTER, R. L. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas, 1993.

MANKIW, G. **Macroeconomia**. 3.ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1998.

MATIAS, J. M. da S. **Contabilidade pública:** conceitos e aplicações. Campo Grande: Secretaria de Divulgação do TJ-MS, 1999.

MERCADANTE, A. **"Globalização, FMI e New Deal"**. São Paulo: Folha de São Paulo, 27 de dezembro de 1998. Disponível em [www.race.nuca.ie.uftj.br/journal/m/m.htm](http://www.race.nuca.ie.uftj.br/journal/m/m.htm) - 18k>. Acesso em: 17 fev. 2004.

MEURER, R.; SAMOBYL, R. **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: [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br). Acesso em: 20 nov. 2003.

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: 15 mar. 2003.

MUSGRAVE, R. A. **Teoria das finanças públicas.** São Paulo: Atlas, 1974.

NASCIMENTO, E. R. Três anos da Lei de Responsabilidade Fiscal. **IDAF** – Informativo de Direito Administrativo e Responsabilidade Fiscal, ano III, n.25, ago. 2003/2004.

NEW, M. J. A proposta 13 e as limitações orçamentárias estaduais. **Banco de Idéias.** ano VII, n. 25, dez/jan/fev 2003/2004.

NEW ZELAND TREASURY DEPARTMENT. *Fiscal Responsibility Act*: some coments, mimeo. 1995.

NORDHAUS, W. The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies.* 42:169-190, 1975.

NORTH, D. C. *Structure and change in economic history.* New York: W. W. Norton & Co, 1981.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. da C. 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.

PEREIRA, J. M. **Finanças públicas: A Política Orçamentária no Brasil.** São Paulo: Atlas, 1999.

PEREIRA, J. M.. **Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil.** In: Congresso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública, VII. Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002.

PIRES, J. B. F. de S.. **Contabilidade pública: orçamento público e Lei de Responsabilidade Fiscal.** 7. ed. Brasília: Franco & Fortes, 2002.

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

RIANI, F. **Economia do setor público: Uma abordagem introdutória.** 3.ed. São Paulo: Atlas, 1997.

RIGOLON, F. J. Z.; GIAMBIAGI, F. A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados. **Textos para Discussão.** Rio de Janeiro: BNDES, n.69, jul1999.

SANSON, J.R. Da determinação de funções econômicas entre diferentes níveis de governo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 10., Águas de São Pedro, SP, dez. 1982. **Anais...** Brasília: ANPEC, 1982. P. 939-951.

SCHUMPETER, J.A. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Divulgados da receita e despesa dos Estados e municípios desde 1988**. Disponível em: <[www.stn.fazenda.gov.br/f-Irfiscal.html](http://www.stn.fazenda.gov.br/f-Irfiscal.html)>. Acesso em: 30 nov. 2003.

SHAPIRO, E. **Análise macroeconômica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1985.

SMITH, A. **Economistas políticos**. São Paulo: Musa Ed., 2001.

SIMONSEN, M. H. **Ensaio Analítico**. Rio de Janeiro: editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998.

STRACHMAN, E. Instituições: uma caracterização crítica. **Economia**. Niterói (RJ), v.3, n.1, p. 5-29, jan./jun. 2002.

VALE, E. M. do. A economia obtida pelo setor público com a assunção das dívidas dos Estados pela União, na execução do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados (Lei nº 9.496/97). In: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças públicas: VII prêmio Tesouro Nacional**. Brasília: ESAF, 2001.

## **ANEXO A – CÓDIGO DE BOAS PRÁTICAS PARA A TRANSPARÊNCIA FISCAL**

### **Fundo Monetário Internacional Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal**

#### **I. DEFINIÇÃO CLARA DE FUNÇÕES E RESPONSABILIDADES**

**1.1 O setor de governo deve ser distinguido do resto do setor público e do resto da economia e, dentro do setor público, as funções de política e de gestão devem ser bem definidas e divulgadas ao público.**

1.1.1 A estrutura e as funções do governo devem ser claramente especificadas.

1.1.2 A divisão de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo e os poderes executivo, legislativo e judiciário deve ser claramente definida.

1.1.3 Mecanismos claros devem ser estabelecidos para a coordenação e gestão das atividades orçamentárias e extra-orçamentárias.

1.1.4 As relações entre o governo e os órgãos do setor público não governamental (por exemplo, o banco central, as instituições financeiras públicas e as empresas públicas não financeiras) devem se basear em dispositivos bem definidos.

1.1.5 A intervenção do governo no setor privado (por exemplo, mediante regulamentação e participação acionária) deve ser realizada de forma aberta e pública, com base em normas e procedimentos claros, aplicados de maneira não discriminatória.

**1.2 A gestão das finanças públicas deve inscrever-se num quadro jurídico e administrativo claramente definido.**

1.2.1 Todo empenho ou gasto de recursos públicos deve ser regido por leis orçamentárias abrangentes e normas administrativas acessíveis ao público.

1.2.2 Os impostos, direitos, taxas e comissões devem ter uma base legal explícita. A legislação e regulamentação tributária deve ser facilmente acessível e compreensível e a discricção administrativa na sua aplicação deve ser pautada por critérios claramente definidos.

1.2.3 As normas éticas para o comportamento dos servidores públicos devem ser claras e amplamente divulgadas.

#### **II. ACESSO PÚBLICO À INFORMAÇÃO**

**2.1 O público deve ser plenamente informado sobre as atividades fiscais passadas, presentes e programadas do governo.**

2.1.1 A documentação orçamentária, as contas definitivas e outros relatórios fiscais dirigidos ao público devem cobrir todas as atividades orçamentárias e extra-orçamentárias do governo central, e a posição fiscal consolidada do governo central deve ser divulgada.

2.1.2 Informações comparáveis às do orçamento anual devem ser fornecidas a respeito dos resultados dos dois exercícios anteriores, juntamente com previsões dos principais agregados orçamentários para dois exercícios posteriores ao do orçamento.

2.1.3 Demonstrativos com uma descrição da natureza e significação fiscal das responsabilidades e renúncias fiscais eventuais e das atividades parafiscais do governo central devem fazer parte da documentação orçamentária.

2.1.4 O governo central deve publicar informações completas sobre o nível e a composição de sua dívida e de seus ativos financeiros.

2.1.5 Onde os níveis infranacionais de governo são significativos, sua posição fiscal conjunta e a posição fiscal consolidada do governo geral devem ser divulgadas.

## **2.2 Deve ser assumido um compromisso público de divulgação tempestiva de informações fiscais.**

2.2.1 A divulgação de informações fiscais deve ser uma obrigação legal do governo.

2.2.2 A programação da divulgação de informações fiscais deve ser anunciada com antecedência.

### **III. ABERTURA NA PREPARAÇÃO, EXECUÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DO ORÇAMENTO**

## **3.1 A documentação orçamentária deve especificar os objetivos da política fiscal, a estrutura macroeconômica, as políticas em que se baseia o orçamento e os principais riscos fiscais identificáveis.**

3.1.1 As diretrizes do orçamento anual devem partir de uma exposição dos objetivos da política fiscal e de uma avaliação da sustentabilidade fiscal.

3.1.2 As normas fiscais adotadas (por exemplo, obrigatoriedade de equilíbrio orçamentário ou limites ao endividamento dos níveis infranacionais de governo) devem ser claramente definidas.

3.1.3 O orçamento anual deve ser preparado e apresentado no contexto de uma estrutura macroeconômica quantitativa global e coerente e as principais hipóteses econômicas em que se baseia o orçamento devem ser explicitadas.

3.1.4 As novas políticas que estiverem sendo introduzidas no orçamento anual devem ser descritas claramente.

3.1.5 Os principais riscos fiscais devem ser identificados e quantificados sempre que possível, inclusive as variações das hipóteses econômicas e a incerteza dos custos de empenhos específicos de verbas (por exemplo, reestruturação financeira).

## **3.2 As informações orçamentárias devem ser classificadas e apresentadas de forma a facilitar a análise das políticas e promover a prestação de contas.**

3.2.1 Os dados orçamentários devem ser divulgados em termos brutos, discriminando receitas, despesas e financiamentos e classificando as despesas por categoria econômica, funcional e administrativa. Os dados sobre as atividades extra-orçamentárias devem ser divulgados nos mesmos termos.

3.2.2 Os objetivos dos principais programas orçamentários (por exemplo, melhoria de indicadores sociais pertinentes) devem ser explicitados.

3.2.3 O saldo global do governo geral deve constituir um indicador sintético padronizado da posição fiscal do governo. Quando cabível, este indicador deve ser complementado com outros indicadores fiscais referentes ao governo geral (por exemplo, saldo operacional, saldo estrutural ou saldo primário).

3.2.4 O saldo do setor público deve ser divulgado quando os órgãos do setor público não governamental desenvolverem atividades para fiscais.

## **3.3 A metodologia de execução e controle das despesas aprovadas e para a receita deve ser claramente especificada.**

3.3.1 Deve haver um sistema contábil global e integrado, que permita uma avaliação fidedigna dos atrasados de pagamentos.

3.3.2 A regulamentação referente à aquisição e à contratação deve ser padronizada e acessível a todos os interessados.

3.3.3 A execução orçamentária deve ser objeto de auditoria interna, e deve ser possível reexaminar os procedimentos da auditoria.

3.3.4 A administração tributária nacional deve ter proteção legal contra a ingerência política e deve periodicamente prestar contas ao público sobre suas atividades.

#### **3.4 As contas fiscais devem ser apresentadas periodicamente ao poder legislativo e ao público.**

3.4.1 Um relatório sobre a execução orçamentária em meados do exercício deve ser apresentado ao poder legislativo. Também devem ser publicados relatórios mais frequentes (com periodicidade pelo menos trimestral).

3.4.2 As contas definitivas devem ser apresentadas ao poder legislativo dentro de um ano a partir do encerramento do exercício.

3.4.3 Os resultados alcançados em relação aos objetivos dos principais programas orçamentários devem ser apresentados ao poder legislativo anualmente.

### **IV. GARANTIAS DE INTEGRIDADE**

#### **4.1 As informações fiscais devem satisfazer normas aceitas de qualidade de informações.**

4.1.1 As informações orçamentárias devem refletir as tendências da receita e da despesa, a evolução da conjuntura macroeconômica subjacente e compromissos de política bem definidos.

4.1.2 O orçamento anual e as contas definitivas devem indicar o regime contábil (por exemplo, caixa ou competência de exercício) e as normas usadas na compilação e apresentação dos dados orçamentários.

4.1.3 Deve haver garantias específicas no que se refere à qualidade das informações fiscais. Em particular, deve-se indicar se os dados dos relatórios fiscais são internamente coerentes e se foram conciliados com informações relevantes advindas de outras fontes.

#### **4.2 As informações fiscais devem ser objeto de escrutínio independente.**

4.2.1 Um órgão nacional de auditoria ou entidade equivalente, independente do poder executivo, deve fornecer relatórios tempestivos ao poder legislativo e ao público sobre a integridade financeira das contas do governo.

4.2.2 Peritos independentes devem ser convidados a avaliar as projeções fiscais, as projeções macroeconômicas nas quais elas são baseadas e todas as hipóteses subjacentes.

4.2.3 Deve-se conceder a um órgão nacional de estatística a autonomia institucional para avaliar a qualidade das informações fiscais.

**ANEXO B – DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA DOS ESTADOS (R\$ MIL)**

<b>Anos</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
AC	705.834	653.786	703.747	694.228
AL	2.670.510	2.451.353	3.491.788	3.693.413
AM	1.925.679	1.568.313	1.850.103	1.508.621
AP	31.016	35.232	226.777	240.086
BA	8.362.057	9.758.867	12.156.457	12.246.048
CE	2.711.864	3.402.000	4.543.190	4.462.686
DF	1.153.478	1.200.158	1.587.309	1.599.518
ES	2.129.037	2.123.028	2.963.875	3.247.058
GO	8.369.621	9.029.903	10.611.539	10.948.751
MA	4.624.286	4.452.327	5.784.811	5.461.308
MG	13.614.394	26.757.537	32.941.741	34.735.247
MS	4.133.669	4.507.029	5.450.997	5.662.202
MT	4.379.490	4.107.381	3.995.655	2.699.320
PA	1.314.362	1.713.754	2.138.123	2.121.048
PB	2.438.937	1.977.968	2.769.785	2.618.406
PE	2.961.347	4.253.625	5.495.023	5.527.538
PI	2.002.176	2.241.789	2.602.589	2.679.332
PR	7.353.797	8.395.766	9.269.301	8.146.623
RJ	23.870.049	25.840.552	35.449.514	38.957.303
RN	1.148.656	964.036	1.291.902	1.157.033
RO	1.002.894	1.076.043	947.698	1.669.535
RR	160.000	171.309	257.377	- 8.555
RS	17.740.010	18.535.183	23.496.895	25.400.348
SC	6.018.289	5.680.842	8.511.284	8.676.906
SE	1.064.373	1.086.809	1.215.477	1.260.170
SP	62.347.593	70.308.906	90.210.046	98.440.275
TO	323.219	291.442	515.266	403.239
<b>Total</b>	<b>184.556.637</b>	<b>212.584.938</b>	<b>270.478.269</b>	<b>284.247.687</b>

Fonte: MF/STN

**ANEXO C – RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DOS ESTADOS (R\$ MIL)**

<b>Anos</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
AC	677.082	784.799	970.673	1.023.480
AL	1.195.875	1.375.355	1.477.875	1.634.849
AM	1.925.171	2.288.852	2.767.751	3.054.642
AP	678.300	701.103	810.519	940.819
BA	5.105.240	5.715.509	6.693.304	7.506.520
CE	3.103.121	3.628.078	3.866.405	4.080.430
DF	3.209.332	3.419.965	3.987.827	4.467.483
ES	2.176.256	2.565.412	2.560.765	3.331.517
GO	2.671.633	3.208.572	3.829.074	4.553.742
MA	1.794.116	2.121.935	2.121.935	2.447.055
MG	9.629.796	11.412.858	12.542.039	14.305.976
MS	1.335.384	1.531.786	1.756.433	2.124.103
MT	1.748.543	2.085.871	2.512.858	3.120.494
PA	2.313.543	2.706.265	3.204.737	3.503.004
PB	1.599.214	1.801.118	1.944.563	2.234.882
PE	3.458.438	3.803.157	4.383.769	4.626.426
PI	1.155.252	1.290.514	1.586.525	1.594.604
PR	5.709.876	6.260.845	7.490.807	8.367.598
RJ	11.529.908	13.608.848	15.100.326	19.168.781
RN	1.620.144	1.784.766	1.999.524	2.166.858
RO	902.789	1.022.129	1.204.801	1.466.141
RR	517.009	604.774	732.306	660.775
RS	6.657.896	7.378.894	8.414.927	9.660.540
SC	3.288.096	3.904.463	4.373.551	5.129.578
SE	1.209.361	1.395.943	1.674.710	1.805.467
SP	32.298.817	35.683.659	39.675.808	43.874.881
TO	922.333	1.084.734	1.391.422	1.537.933
<b>Total</b>	<b>108.432.525</b>	<b>123.170.204</b>	<b>139.075.233</b>	<b>158.388.578</b>

Fonte: MF/STN