

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO

Selene Peres Peres Nunes *
Ricardo da Costa Nunes **

1. Introdução

2. As experiências internacionais no desenvolvimento de instituições orçamentárias que inspiraram a Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil

2.1. A experiência dos Estados Unidos

2.2. A experiência da União Monetária Européia

2.3. A experiência da Nova Zelândia

3. Os avanços nas instituições orçamentárias introduzidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil

3.1. O processo orçamentário como instrumento de planejamento

3.2. Autonomia federativa e descentralização orçamentária

3.3. Independência entre os Poderes e relacionamento orçamentário

4. CONCLUSÃO

5. BIBLIOGRAFIA

1. INTRODUÇÃO

* Doutoranda em Economia pela Universidade de Brasília (UnB) e Assessora Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (selene.nunes@planejamento.gov.br), foi uma das responsáveis pela elaboração da proposta de Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil.

** Doutorando em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), trabalha na Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (ricardo.nunes@planejamento.gov.br) e na FIPLAC.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em maio de 2000, harmoniza e consolida, num único e consistente marco legal, muitos dos objetivos e avanços alcançados no processo de mudança do regime fiscal no Brasil nas últimas décadas. É única por constituir verdadeiro código de boas condutas fiscais aplicável a todos os entes de uma federação - União, Estados, Distrito Federal e Municípios -, em todos os Poderes, no conceito mais abrangente de administração pública. Aplica-se à administração direta, indireta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, ali definidas como as que recebem recursos fiscais para custeio ou investimento. Devem cumpri-la todos os que exerçam cargo, emprego ou função pública, independentemente do nível hierárquico.

A solução estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal é consequência de um longo processo de evolução das instituições orçamentárias no Brasil, que gerou na sociedade a percepção de que o governante não deve, em média, gastar mais do que arrecada. Em 1998, quando a Lei começou a ser concebida, no entanto, o diagnóstico da situação fiscal brasileira indicava a presença de déficits imoderados e reiterados em todos os níveis de governo, historicamente financiados através de inflação, impostos, dívida e, mais recentemente, privatização.

Em 1998, em meio a uma crise internacional, tudo indicava o esgotamento desse padrão de financiamento. Depois de uma sucessão de programas de estabilização fracassados, desde o Plano Cruzado (1986) até o Plano Collor (1990), o Plano Real, um programa de estabilização monetária exitoso desde 1994, havia livrado o País da hiperinflação e trazido conquistas das quais não se poderia abrir mão.

A carga tributária, superior a 30% do PIB, encontrava-se em patamares similares aos de países desenvolvidos e dava sinais de não poder ser mais elevada a curto prazo. Apesar disso, no nível dos Estados, sob o argumento de atrair investimentos, travava-se uma selvagem guerra fiscal que implicava perda de receitas.

A dívida pública, bastante elevada, havia estimulado, desde 1994, a privatização que agora se encontrava em fase avançada, sendo conhecida como uma das maiores do mundo em termos de geração de recursos. Apesar do direcionamento desses recursos para o abatimento da dívida, não foi possível impedir que a dívida se tornasse crescente devido, principalmente, à assunção de “esqueletos” (dívidas até então ocultadas) e à elevação das taxas de juros. Diante de crises, quando essa tendência se intensificava, o País reagia com medidas para aumentar receitas e reduzir despesas. Foi assim em setembro de 1997 e em outubro de 1998.

As tentativas de promover ajuste fiscal, contudo, freqüentemente abrangiam o curto prazo. Os ciclos políticos, a pouca tradição de planejamento e as

deficiências intertemporais do processo orçamentário¹ contribuíam para agravar os desajustes. O contexto institucional de descentralização financeira e autonomia política e administrativa, por sua vez, reduzia a possibilidade de controles efetivos conduzidos pelo Governo Federal e neutralizava seus esforços de austeridade. Mais ainda, a independência dos Poderes em todos os níveis da federação dava origem a uma estrutura administrativa complexa, com gastos de pessoal elevados, representando uma elevação de custos fixos sem correspondência em receitas.

A situação de descontrole das finanças de Estados e Municípios chegou a ser de tal ordem que originou uma crise a um tempo fiscal e monetária. Os Estados alimentavam uma trajetória crescente de despesas financiando-se junto aos bancos públicos estaduais, que operavam praticamente como bancos centrais locais autônomos. A política monetária, por sua vez, sofria perturbações advindas dos problemas recorrentes das instituições financeiras controladas pelos governos estaduais, principalmente as de grande porte, as quais recebiam grande volume de depósitos do público. Tal fato, obrigava o Banco Central a socorrer as instituições com extraordinária freqüência para evitar situações de insolvência e/ou permitir a rolagem das dívidas estaduais.

O círculo vicioso era reforçado pelo histórico de recorrentes renegociações de dívidas dos Estados junto à União, somente rompido em 1996, quando se realizou um definitivo e abrangente processo de renegociação de dívidas estaduais, em moldes radicalmente distintos das experiências anteriores. A União tornou-se credora da dívida e os vinte e quatro Estados e o Distrito Federal que assinaram o acordo comprometeram-se a amortizar seu débito em 30 anos, pagando prestações mensais equivalentes a um percentual fixo de sua receita líquida real, prevista a correção do saldo devedor pela aplicação do IGP-DI mais 6% de juros.

Foram incluídos compromissos de ajuste fiscal e patrimonial, uma nova disciplina para o endividamento dos Estados e um programa de estímulo à privatização, saneamento ou transformação em agência de fomento dos bancos públicos estaduais. Comprometeram-se, ainda, a abater 20% da dívida renegociada com receitas de privatização. Como consequência, o acordo induziu os Estados a um esforço permanente de produção de resultados primários compatíveis com a redução do seu endividamento total, ao longo do tempo. Faltava apenas garantir que essa seria mesmo a última renegociação.

O diagnóstico fiscal brasileiro indicava que o equilíbrio fiscal numa seqüência de períodos havia sido muitas vezes prejudicado. Necessitava-se de uma mudança definitiva do regime fiscal brasileiro, expressa por uma lei abrangente das finanças públicas que consagrasse e tornasse efetivos os princípios da transparência e da responsabilidade fiscais. Só assim, através de um ataque frontal às causas estruturais do desequilíbrio das contas públicas, seria possível retomar o crescimento econômico num contexto de estabilidade

¹ Para uma análise das deficiências intertemporais do processo orçamentário e seu papel na formação de déficits quasi-fiscais, ver Nunes (1998).

monetária.

A Constituição Federal de 1988 já havia previsto, no seu artigo 163, uma Lei Complementar que fixaria os princípios norteadores de finanças públicas no Brasil. Passados dez anos da promulgação da Constituição, esse artigo ainda não havia sido regulamentado e a emenda constitucional da reforma administrativa, aprovada em junho de 1998, estabeleceu um prazo de 180 dias para que o Poder Executivo encaminhasse uma proposta ao Legislativo.

Foi assim que, em setembro de 1998, começou-se a construir a proposta da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo por pano de fundo o diagnóstico fiscal descrito e como inspiração as experiências internacionais descritas na próxima seção. A elaboração foi coordenada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com participação decisiva do BNDES, e incorporou contribuições de diferentes ministérios e órgãos federais.² Esse processo de costura interna do texto era necessário em virtude das profundas transformações culturais propostas. Embora alguns tivessem a falsa idéia de que a Lei teria como foco apenas Estados e Municípios, verificou-se que a proposta impunha ao Governo Federal pesadas transformações institucionais e culturais, além de exigir muito trabalho operacional para sua implementação.

O processo de elaboração, aprovação e implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, contudo, só pode ser plenamente compreendido em um contexto de fortalecimento das instituições democráticas. É resultado de uma cobrança da sociedade, de um consenso em torno da necessidade de mudanças e é, sem dúvida, uma conquista da sociedade brasileira. Chega, talvez, com cem anos de atraso.

Este artigo analisa as principais mudanças que a Lei de Responsabilidade Fiscal introduziu no processo orçamentário no Brasil. Logo após esta breve introdução, a segunda descreve as experiências internacionais no desenvolvimento de instituições orçamentárias que motivaram a elaboração da Lei. A terceira seção discute os avanços institucionais introduzidos na área de orçamento, notadamente seu papel na função de planejamento e os aspectos relativos ao relacionamento entre entes e poderes na federação.

2. AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS NO DESENVOLVIMENTO DE INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS QUE INSPIRARAM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL DO BRASIL

² O Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal foi elaborado, sob a coordenação do Ministro Martus Tavares, pelos economistas José Roberto R. Afonso e Álvaro Manoel, além desta autora. Colaboraram com sugestões, técnicos da Secretaria de Assuntos Fiscais do BNDES, da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de todas as coordenações da Secretaria do Tesouro Nacional, da Secretaria da Receita Federal, da Secretaria Federal de Controle Interno, de alguns departamentos do Banco Central e do Ministério da Previdência e Assistência Social.

Ainda que inovadora e adaptada às necessidades locais, a Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil buscou inspiração também na experiência internacional recente³. Ao longo da década de 90, alguns países empreenderam iniciativas bem sucedidas no sentido de evitar o surgimento de grandes déficits públicos e níveis excessivos de dívida. Destacam-se, nesse sentido, as lições fornecidas pelas experiências da Comunidade Econômica Européia (1992), do *Budget Enforcement Act* dos Estados Unidos (1990) e do *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia (1994). São iniciativas ainda muito recentes; pode-se dizer que nos anos 90, o mundo começou a despertar para a responsabilidade fiscal.⁴

Nesta seção, será analisado o desenvolvimento recente de instituições orçamentárias em alguns países. O objetivo aqui é estabelecer os pontos de referência em relação aos quais estar-se-á, na próxima seção, avaliando os avanços institucionais recentes do Brasil. Além disso, esse tipo de comparação é sempre útil para identificar os avanços possíveis em reformas futuras.

De acordo com a definição de Alesina (1997), as instituições orçamentárias são o conjunto de regras, procedimentos e práticas de acordo com as quais os orçamentos são elaborados, aprovados e implementados.

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

Contudo, na prática, o planejador social dos manuais de economia não existe. Há, na verdade, um conjunto de atores que participam do processo decisório com suas próprias preferências e motivações. Isto gera uma série de problemas potenciais que as instituições orçamentárias podem contribuir para solucionar. Também a grande variedade de experiências fiscais entre países (ou estados) relativamente homogêneos e a dificuldade de explicar tais diferenças com variáveis puramente econômicas levou vários autores a considerar a influência de fatores políticos e institucionais.

As instituições orçamentárias alteram as regras do jogo em que atuam os agentes, seja impondo restrições a todo o processo orçamentário, ou distribuindo

³ No endereço do BNDES, há uma "biblioteca virtual", compreendendo estudos, textos legais, projetos e links úteis consultados pelos técnicos que preparam o projeto (vide <http://federativo.bndes.gov.br>).

⁴ O maior exemplo dessa recomendação é o Código de Boas Práticas na Transparência Fiscal, elaborado pelo FMI. A esse respeito, ver IMF (1998) e o site www.imf.org/fiscal. Uma versão oficial em português deste código de conduta também pode ser encontrada no Banco Federativo (<http://federativo.bndes.gov.br>).

o poder e as responsabilidades entre os diferentes agentes, afetando os resultados fiscais em uma ou outra direção. Nas palavras de Alesina (1997,p.c17): “Budget institutions can influence fiscal outcome because they determine how the ‘game is played’ amongst agents with different incentives concerning fiscal discipline”. Assim, torna-se importante estudar as instituições orçamentárias para compreender os caminhos pelos quais é possível determinar o nível e a distribuição de gasto público de modo satisfatório para a sociedade.

Weingast, Shepsle & Johnsen (1981) alertaram para o problema dos recursos comuns. De acordo com essa abordagem, os orçamentos públicos possuem duas importantes características que não podem ser ignoradas. Primeiramente, enquanto os benefícios dos programas públicos tendem a estar concentrados, os custos tendem a ser financiados por um conjunto de recursos comuns.

A segunda característica refere-se ao fato de que o orçamento é resultado de um processo de decisão coletiva, que envolve uma variedade de agentes: legisladores, ministros de gasto e ministro de finanças. Os legisladores atendem aos interesses de suas respectivas jurisdições e tendem a favorecer os programas que as beneficiam, embora tais programas sejam financiados com recursos de todo o país. Os ministros de gasto favorecem os programas de suas respectivas áreas técnicas pois seu poder dentro do governo está associado com o tamanho do orçamento que administram. O ministro de finanças tende a enfrentar a restrição orçamentária de toda a economia pois é responsável pela estabilidade macroeconômica e possui incentivos para promover a disciplina fiscal.

Dado que a maior parte dos agentes envolvidos com o processo orçamentário representa interesses geográficos ou setoriais, a combinação destas duas características, dependendo do arranjo institucional, pode gerar uma sobreutilização dos recursos comuns e resultar em gasto e déficit excessivos. Além disso, muitas vezes os benefícios privados dos atores do processo orçamentário surgem mesclados aos interesses públicos.

Além destes, uma variedade de problemas vem sendo tratados na literatura. Canzoneri & Diba (1990) alertaram para outras possíveis externalidades entre diferentes unidades de governo. A questão do endividamento estratégico foi abordada por Alesina & Tabellini (1987), Nordhaus (1975), Tufte (1978) e Rogoff (1990) apontaram os problemas relativos ao ciclo eleitoral e ao horizonte temporal curto dos políticos.

De acordo com Alesina & Perotti (1995), identificamos três tipos de regras orçamentárias: as numéricas, as de procedimento e as de transparência. Dentre as restrições numéricas, incluem-se, por exemplo, a Lei Gramm-Rudman-Hollings, as regras de orçamento equilibrado dos estados dos EUA e os critérios de Maastricht.

As regras numéricas apresentam prós e contras. Em sua defesa, pode-se dizer que, quando são respeitadas, podem resolver a maioria dos problemas já identificados: eliminam o endividamento estratégico, limitam transferências entre gerações e o ciclo eleitoral e podem resolver o problema dos recursos comuns.

Contudo, o grande problema passa a ser garantir que as regras sejam de fato cumpridas. Assim, dentre os argumentos contrários podem-se destacar os incentivos que geram à “contabilidade criativa” e o fato de que tendem a ser muito inflexíveis (salvo quando forem contingentes ou quando responderem ao ciclo econômico). Isto é particularmente relevante em uma região volátil como a América Latina.

As regras de procedimento afetam a interação entre os distintos agentes que participam do processo orçamentário e podem ser hierárquicas ou colegiadas. As regras hierárquicas concentram o poder em termos orçamentários no ministro de finanças e no executivo vis a vis ao legislativo, enquanto as regras colegiadas tendem a dividir o poder de forma mais igualitária.

Uma regra hierárquica na fase de elaboração do projeto de lei orçamentária pode determinar que os ministros de gasto recebam limites orçamentários que devem respeitar, enquanto a regra colegiada deixaria a cada ministro de gasto a função de elaborar seu próprio orçamento, sendo a negociação conjunta. Uma regra hierárquica na fase de aprovação do orçamento pode determinar que o Congresso tenha capacidade de modificar a composição do gasto, mas não de aumentar o déficit ou o gasto total, enquanto, pela regra colegiada, o Congresso não teria restrições quanto às modificações que poderia propor.

Hagen & Harden (1996) sugerem que o grau de disciplina fiscal obtido em vários países está relacionado à centralização do processo orçamentário e à menor interveniência de fatores políticos, não apenas nas emendas elaboradas no Congresso, mais muito antes disso, na elaboração do orçamento nos órgãos. Segundo os autores, dívida pública, inflação, estagnação da economia e subdesenvolvimento de algumas áreas em detrimento de outras podem ser resultado de uma má elaboração do processo orçamentário e a resolução destes problemas pode estar na execução do orçamento.

Do mesmo modo que no caso das regras numéricas, também aqui há prós e contras. As regras de procedimento podem introduzir disciplina concentrando o poder em quem tem a responsabilidade pela estabilidade macroeconômica e podem resolver o problema dos recursos comuns. Além disso são mais flexíveis e permitem responder ao ciclo econômico. Dentre os argumentos contrários, pode-

se citar o fato de que não resolvem o problema do ciclo eleitoral, nem a ênfase que os políticos dão ao curto prazo, nem o problema de endividamento estratégico. Também podem ser mais lentas que as regras numéricas para gerar credibilidade para a política fiscal por permitirem maior discricionariedade.

As regras que afetam a transparência do orçamento referem-se ao controle de gastos extra-orçamentários, ao uso estratégico de estimativas macroeconômicas para a elaboração do orçamento, ao tratamento de dívidas contingentes e a restrições à “contabilidade criativa”. De acordo com Allan (1994), a capacidade do governo de exercer controle sobre os gastos dos três poderes e do próprio executivo decorre também do volume de gastos quase-fiscais. O autor lembra que, na maior parte dos países da OCDE, o gasto quase-fiscal é registrado no orçamento por meio de estimativas e está sujeito às exigências de *reporting* e *accounting*.

As regras numéricas e as regras de procedimento são formas alternativas de induzir disciplina fiscal mas resolvem problemas distintos. Já as regras numéricas e as regras de transparência são complementares; sem transparência, as regras numéricas não são efetivas. Mas quanto mais restritivas forem as regras, maiores serão os incentivos para a “contabilidade criativa”. Portanto, se são introduzidas regras numéricas, é importante melhorar a transparência.

Uma questão importante é determinar quão duras devem ser as regras. Em 1987, Alesina elabora índice de “dureza” das regras de orçamento equilibrado. Vários autores chegam a interessantes conclusões a respeito. Estados com regras mais duras (ver Poterba (1996)), tendem a ter menor déficit, segundo Eichengreen (1992) e Bohn & Inman (1996), e menor dívida, de acordo com von Hagen (1991). Ainda, segundo Eichengreen (1992) e Alt & Lowry (1994), estados com regras mais duras enfrentam taxas de juros mais baixas, vis a vis ao tamanho do déficit. Alt & Lowry (1994) observaram que aqueles que tem regras mais duras se ajustam mais diante de déficits passados. Segundo Poterba (1994), também reagem mais a choques negativos durante o ano fiscal e, para Bayoumi & Eichengreen (1995), tendem a ter uma política fiscal menos anticíclica, sem que isto se reflita em menor estabilização das receitas.

2.1. A experiência dos Estados Unidos

No ponto de vista histórico, nos Estados Unidos, o surgimento de grandes déficits, a partir da década de 70, tornava cada vez mais urgente a necessidade de estabelecer limites. Além disso, as mudanças nos procedimentos legislativos em 1974 e o crescimento da escola do “supply side economics” com a política de Reagan foram fatores que também influenciaram nessa direção. Com a Congressional Budget Act-CBA de 1974, procurou-se limitar o déficit público, com a criação de uma norma que estabelecia a aprovação simultânea do montante do déficit, do gasto total e das prioridades orçamentárias. Assim, impediu-se que o déficit fosse obtido de forma residual. Por outro lado, a política de Reagan foi menos intervencionista no que se refere à cobrança de tributos, em contrapartida

exigindo redução de subsídios e contenção das despesas de modo geral. De acordo com os economistas da “supply side economics”, a arrecadação de receita tributária pode ser elevada se forem reduzidas as alíquotas e, conseqüentemente, os efeitos negativos da cobrança de impostos sobre o crescimento econômico. Na ausência de intervenção do governo, o livre mercado ofereceria incentivos para elevação dos níveis de poupança e investimento.

A Lei Gramm-Rudman-Hollings, de 1985, constitui exemplo da adoção de regra numérica. Previa a redução gradual dos déficits do governo federal americano até que os mesmos fossem eliminados. Apresentou algum resultado mas, sem dúvida inferior ao que se objetivava inicialmente. Boa parte dos déficits foi coberta com a venda de ativos e com a utilização de “contabilidade criativa”.

Após algumas tentativas não plenamente bem sucedidas, em 1990, foi realizado um novo esforço, agora mais assentado em regras de procedimento: os Estados Unidos adotaram o *Budget Enforcement Act* – BEA . O BEA é legislação que contempla apenas o governo federal pois, salvo algum caso isolado de má gestão em estado americano, os desajustes fiscais sérios eram quase que exclusivamente verificados no governo federal. A explicação pode estar no fato de que cada unidade da federação possui regras próprias, em geral mais duras. Há estados onde é proibido ao governante, por lei, fazer dívida.

Ainda que não fosse possível visualizar soluções para um contexto federativo, o que mais chamou atenção na experiência do BEA foi que, após a sua implementação, o desempenho fiscal dos Estados Unidos apresentou uma inflexão. Antes marcado por déficits e endividamento crescentes, passou a apresentar melhora de resultados, chegando a verificar-se superávit nominal. Pela primeira vez, o Congresso americano precisou reunir-se para decidir que destino dar ao superávit nominal. A primeira proposta previa a formação de reservas para capitalização da previdência que, pelas previsões atuariais, deveria tornar-se deficitária em 20 anos. A segunda proposta, que logrou êxito, referia-se à redução da carga tributária. Em conseqüência da redução de impostos, foi possível incentivar investimentos e obter taxas de crescimento econômico elevadas nos períodos seguintes, com baixa inflação.

Parte desse sucesso poderia ser explicado pelo crescimento econômico que torna o ajuste mais fácil ao impulsionar a arrecadação de tributos. Todavia, o mesmo crescimento não foi necessariamente acompanhado de ajuste fiscal em outros momentos da história americana, nem tampouco em outros países (vide fase do “milagre econômico” brasileiro que chegou a apresentar taxas de crescimento de 13% a.a.). Este fato acentuava a importância da adoção de regras fiscais. Parte do sucesso parecia ser explicado pelo comprometimento em relação à obtenção de resultados fiscais, evitando um endividamento excessivo, comprometimento esse que se estendia à execução financeira.

Na construção da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil buscou-se inspiração no regime de metas fiscais do BEA, como contraponto para a prática de

obter os resultados fiscais residualmente, o que havia permitido até então que qualquer volume de despesa fosse financiado com aumento de dívida. Não é por acaso que a série de resultados primários historicamente gravitou em torno do zero. A diferença entre o pagamento de juros e o resultado primário gerado representava endividamento adicional.

Era justamente esse comportamento que se desejava combater mas, para dar “*enforcement*” à regra, era preciso que ela abrangesse a execução financeira do orçamento e que pudesse recuar à própria criação das despesas. Serviram de inspiração dois mecanismos de controle dos gastos muito importantes introduzidos pelo BEA: o *sequestration* e o *pay as you go*.

Nos Estados Unidos, o BEA determina que o Congresso fixe *ex-ante* metas de resultado fiscal no processo orçamentário e um mecanismo de corte automático das dotações orçamentárias é acionado quando há previsão de que as metas não serão atingidas. O corte de despesas não é apenas financeiro; reduzem-se, na proporção necessária, as dotações orçamentárias, inclusive as referentes a pagamento de pessoal.

No Brasil, o *sequestration*, acabou originando o corte automático do art. 9^o, aplicável sempre que as previsões indicarem o não cumprimento das metas de resultado fiscal estabelecidas pelo Congresso no processo orçamentário. Mecanismo semelhante já vinha sendo utilizado há algum tempo pelo Governo Federal, tendo ficado conhecido como “contingenciamento”, mas tratava-se de decisão discricionária da administração ⁵, que dificilmente é aplicada por outros entes da federação.

Na prática, a Lei de Responsabilidade Fiscal tornou essa regra mandatória para todos os entes da federação. Além disso, o corte passou a estender-se a todos os Poderes, evitando a sobrecarga até então verificada no Executivo. A solução, contudo, excluiu despesas rígidas - pessoal, previdência, transferências constitucionais e legais e juros - e outras estabelecidas nas diretrizes orçamentárias.

O *pay as you go* americano refere-se a um mecanismo de compensação para despesas cujos efeitos transcendam um período. Para sua aprovação, é preciso indicar a fonte de financiamento nova, isto é, as receitas criadas ou as despesas canceladas, em igual montante, por igual período de tempo.

⁵ Nessa linha discricionária e motivado por uma crise internacional, ainda em outubro de 1998, o Brasil anunciou um conjunto de medidas econômicas que incluía a adoção de regime de metas fiscais para o período 1999-2001. O cumprimento dessas metas tornou-se parte do acordo firmado com o FMI. Não se deve confundir tal medida com a exigência, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, de estabelecer metas, todos os anos, para os três anos seguintes. Além de mandatório e permanente, esse dispositivo aplica-se a todos os entes da federação, os quais devem pactuar com seus respectivos legislativos quais serão as metas fiscais, sem qualquer relação com compromisso de política assumido individualmente pelo Governo Federal.

No Brasil, foi a inspiração do mecanismo de compensação para despesas de caráter continuado, contido no art. 17. Atua na geração de despesas obrigatórias, por lei, medida provisória ou ato administrativo normativo, que geram efeitos permanentes sobre o nível de gasto. As despesas que pertencerem a essa categoria específica precisam ser compensadas, no ato da sua criação, por aumento de receita ou redução de despesa que neutralize o impacto da expansão do gasto inicial. Assim, se um projeto de lei cria um benefício (por exemplo, todas as crianças com menos de 5 anos, terão direito a receber um litro de leite do governo), esse projeto deverá ser acompanhado de outro que eleve a alíquota de um imposto ou que extinga um órgão público, por exemplo, de modo a que os efeitos financeiros sejam compensados de forma permanente. Não se trata de vinculação de usos e fontes ou de mera previsão de recursos orçamentários, mas sim de compensação de efeitos financeiros.

Neste caso, a introdução do mecanismo na legislação brasileira foi completamente inovadora, tendo em vista a tradição, pouco prudente e tantas vezes citada em diagnósticos de problemas fiscais, de criar contas em aberto⁶. O mais recente exemplo de problema dessa natureza havia sido a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Quando da aprovação da LOAS, os parlamentares preocuparam-se apenas em verificar se havia recursos suficientes no orçamento, cerca de R\$ 500 milhões. Mas, em nenhum momento, se fez qualquer estimativa dos impactos da criação dessa despesa nos orçamentos futuros. O crescimento da despesa mostrou ser exponencial e três anos depois atingia a casa dos R\$ 2 bilhões. Como se tratava de despesa mandatória, a saída era cortar em outras rubricas, prejudicando a execução de importantes programas.

Além disso, em virtude da preocupação com os avanços da guerra fiscal, no caso brasileiro, o mecanismo de compensação acabou sendo estendido à renúncia de receitas. Nesse caso, a compensação abrange o período de três anos – o mesmo das metas fiscais -, só pode ser realizada mediante aumento de receita e é exigível apenas quando a renúncia não tiver sido considerada no estabelecimento das metas fiscais.

2.2. A experiência da União Monetária Européia

No caso da Europa, o marco inicial é o Tratado de Maastricht, de 1992, que obedece aos princípios de uma confederação e estabelece critérios de convergência para os países que desejassem ter acesso à moeda comum. Em protocolos no âmbito da União Monetária Européia - UME foram fixadas metas, não apenas fiscais (déficit orçamentário e dívida pública), mas macroeconômicas (taxa de inflação, taxa de juros e taxa de câmbio).

⁶ A própria Constituição de 1988 havia criado e estendido benefícios previdenciários sem qualquer previsão de quais seriam os recursos necessários para fazer frente às novas despesas numa seqüência de períodos ou de qual seria a forma de financiamento. Na prática, todos os que se encontrassem na situação prevista teriam direito. Tal concessão foi uma das responsáveis pela gravíssima crise da previdência verificada nos anos seguintes, particularmente após 1995.

A grande inovação diz respeito ao fato de que a formulação e aplicação das normas atinge um conjunto de países ao mesmo tempo soberanos e bastante diferentes, em termos econômicos – nível de industrialização, desemprego, dívida, inflação, etc. –, políticos – sistema de governo, guerras, etc. –, sociais e culturais – direitos, idiomas, religiões, hábitos. O desafio da UME consistia em conciliar consistência macroeconômica e soberania nacional. Mas, a despeito das diferenças e das dificuldades, em grande medida responsáveis pelas dificuldades da UME⁷, os países buscaram um espaço para convivência entre a autonomia das suas políticas e a convergência para os critérios acordados.

O caminho escolhido foi pactuar metas e punições em protocolos, ao mesmo tempo em que cada país conduziria, com relativa independência, suas próprias políticas. Assim, se de um lado o orçamento é próprio de cada um e expressa as prioridades nacionais, de outro, os países membros adequam suas políticas internas de modo a cumprir as metas e limites aplicáveis a todos.

Este aspecto é particularmente importante porque parte da literatura tende a estabelecer uma relação forte entre pouca disciplina fiscal e descentralização, notadamente em países federativos como o Brasil. A complexidade institucional, neste caso, tende a ser potencializada pela divisão de funções entre os níveis da federação, que tomam decisões fiscais, freqüentemente dificultando uma separação clara entre as políticas econômicas e a identificação dos seus responsáveis.

No Brasil, autonomia federativa e independência entre os poderes são princípios constitucionais. Estados e Municípios são constitucionalmente considerados entes da federação, com autonomia política, financeira e administrativa. O diagnóstico fiscal brasileiro, por sua vez, indicava a necessidade de adoção de medidas estruturais abrangendo não apenas o Governo Federal, mas toda a federação.

Se a busca de tal entendimento era possível entre países soberanos, por pressuposto, mais autônomos do que os governos subnacionais de uma federação, com muito mais razão deveria ser possível também entre os entes de uma federação. No caso brasileiro, tratava-se de imaginar um pacto semelhante ao da UME entre Governo Federal, Estados, Distrito Federal e Municípios, e nada melhor que uma Lei Complementar com base constitucional para legitimar esse pacto. No processo legislativo brasileiro, a Lei Complementar funciona como uma espécie de detalhamento da Constituição, cuja aprovação pelo Congresso exige quorum qualificado (maioria absoluta), representando um instrumento mais permanente porque difícil de alterar.

Outro aspecto que também chamou atenção na experiência da Comunidade Econômica Européia foi o fato de que as regras, ainda que quantitativas, não eram rígidas. Eram admitidos desvios desde que mantida a tendência de ajuste. Mais importante que atingir uma meta era demonstrar a

⁷ Para uma análise das dificuldades de implementação da UME, ver Nunes & Nunes (1997).

trajetória de convergência para o objetivo desejado. Essa preocupação existiu também na elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil. Justificava-se pelas críticas à excessiva rigidez de regras que terminam por não serem cumpridas, retirando a credibilidade do processo.

No Brasil, os instrumentos de flexibilização assumiram várias redações. Inicialmente mais próximos da “tendência de ajuste” da UME, foram depois substituídos por flexibilização em situações específicas. Em caso de crescimento econômico negativo ou inferior a 1% nos quatro últimos trimestres ou nos casos de calamidade pública, estado de defesa ou de sítio, é suspensa a contagem dos prazos para enquadramento aos limites de dívida e pessoal e dispensa-se o atendimento de metas fiscais e o corte automático. Em caso de mudanças drásticas nas políticas monetária ou cambial, assim reconhecidas pelo Senado Federal, é prorrogado o prazo para ajuste aos limites de dívida em até quatro quadrimestres. A razão fundamental da mudança de uma redação mais genérica para a previsão de situações concretas de flexibilidade foi a dificuldade que poderia gerar, num contexto federativo como o brasileiro, a emissão de juízos de valor sobre “tendência de ajuste”.

No que se refere ao aspecto “enforcement”, a credibilidade das regras na UME é imposta pelo conjunto dos países, e não individualmente. Em caso de descumprimento, há punições previstas em protocolos, as quais compreendem, por exemplo, a cobrança de multa para os desajustados, sendo o produto da multa rateado entre os ajustados. Essa experiência internacional, aliada a uma forte cobrança da sociedade brasileira, inspirou a introdução de sanções institucionais e pessoais já no Anteprojeto de Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil. Mais tarde, as sanções pessoais migraram para um projeto de lei ordinária que tramitou em separado, sem jamais perder o vínculo com a sua motivação original. Esse normativo ficou conhecido como “Lei de Crimes Fiscais” e entrou em vigor em outubro de 2000, cinco meses depois da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.3. A experiência da Nova Zelândia

Diferentemente das experiências dos Estados Unidos e da Europa até aqui analisadas, na Lei de Responsabilidade Fiscal da Nova Zelândia, de 1994, a transparência se sobrepõe à rigidez das regras. Basicamente, a Lei possui princípios, algumas poucas regras e muita transparência, inclusive com a exigência de publicação de diversos relatórios periódicos, com todo o tipo de informação fiscal e diferentes níveis de detalhamento. O Parlamento fixa critérios de desempenho de forma genérica e o Poder Executivo tem liberdade para orçar e gastar, desde que com amplo e estrito acompanhamento da sociedade de todas as etapas de gasto. Fala-se em nível prudente de dívida e prazo razoável para equilibrar o orçamento. Entretanto, quem define esses conceitos é o próprio governo, que deve justificar ao Parlamento e ao público em geral sua interpretação do que é prudente e razoável.

Essa experiência, considerada um paradigma internacional de transparência nas finanças públicas segundo Kopits & Craig (1998), não poderia deixar de ser considerada na elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil. O *Fiscal Responsibility Act*, além de emprestar o nome à experiência brasileira, inspirou os princípios que nortearam a elaboração da proposta encaminhada ao Poder Legislativo e os dispositivos de transparência.

Se definir princípios como na Nova Zelândia é desejável, propor uma lei que contenha somente princípios não é muito usual no direito brasileiro, que de resto reflete a cultura local, muito mais assentada em regras. Contudo, ainda que na versão final da Lei já não constem esses princípios, muitos juristas têm deles se valido para compreender a intenção do legislador. O primeiro deles é fundamental à luz do diagnóstico fiscal brasileiro descrito. Estabelece que o governante deve buscar equilíbrio entre as aspirações da sociedade e os recursos que esta coloca a disposição do governo.

Na verdade, esse princípio possui duas afirmações que representam verdadeira revolução cultural. A primeira diz respeito à introdução da restrição orçamentária: o governante não deverá, em média, gastar mais do que arrecada. Espera-se, dessa forma, prevenir a geração de déficits imoderados e reiterados, o que no diagnóstico brasileiro significa evitar o seu financiamento através de inflação, impostos, dívida e privatização. De fato, os princípios seguintes falam em: adotar política tributária previsível e estável⁸; manter a dívida pública a nível prudente, compatível com receita e patrimônio público, propiciando margem de segurança para absorção dos efeitos de eventos imprevistos; e preservar o patrimônio público em nível adequado para propiciar margem de segurança para absorção de efeitos de eventos imprevistos.

A segunda afirmação diz respeito ao fato de que os recursos não pertencem ao governo, muito menos ao governante; os recursos pertencem à sociedade, a qual, num regime democrático, delega poderes ao governante para administrá-los. É por essa razão que o governante deve prestar contas de tudo o que faz. Assim, dentre os princípios, o mais importante é o que diz que deve haver transparência na elaboração e divulgação dos documentos orçamentários e contábeis, em linguagem simples e objetiva. É o mais importante porque é o que permite que os demais sejam cumpridos.

A revolução cultural aqui consiste em lutar contra dois comportamentos usuais entre os gestores públicos. O primeiro é o daquele gestor que acredita que deve proteger toda a informação do conhecimento público, pois isso evita que o seu chefe ou o governo se comprometam e evita que os mercados sejam

⁸ A esse respeito, a Constituição Federal de 1988 já trazia os princípios da anualidade na cobrança de impostos (precisam ser instituídos no ano anterior) e da anterioridade na cobrança de contribuições (precisam ser instituídas 90 dias antes). Na prática, no entanto, esses princípios têm originado o comportamento de adotar essas medidas ao final de um ano para que vigorem no ano seguinte, o que não representa estabilidade da carga tributária, nem previsibilidade ao longo de um exercício.

abalados. Na verdade, excetuando a informação protegida por sigilo bancário ou fiscal e aquela que pode gerar ganhos diferenciados ao mercado, todo o mais é informação pública e deve estar disponível.

O segundo comportamento é o daquele gestor que acredita que já é transparente, pois divulga toda a informação. No entanto, ao divulgar tudo, ele impede que o cidadão identifique a informação importante (o orçamento muitas vezes constitui verdadeira enciclopédia), ou o faz em linguagem técnica inacessível ao cidadão, ou divulga apenas em diário oficial de pequena circulação, ou divulga afixando em mural onde não há trânsito. Nada disso é transparente, pois transparência exige que se comunique uma idéia.

A experiência neozelandesa foi uma referência importante para os dispositivos de transparência da Lei de Responsabilidade Fiscal. Embora um capítulo da Lei tenha sido consagrado a essa matéria, pode-se dizer que em todo o texto as regras aparecem conjugadas a algum tipo de relatório, demonstrativo ou audiência pública. O exemplo mais marcante é o Relatório de Gestão Fiscal. Inspirado na Declaração de Responsabilidade Fiscal, da Nova Zelândia, deve ser publicado em meio de amplo acesso público, inclusive na internet, a cada quatro meses. É assinado pelos chefes de cada Poder, de cada ente da federação, que nele devem dizer se estão cumprindo os limites que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece para dívida, pessoal, operações de crédito e garantias. Se não estão cumprindo, devem explicar porque, quais as medidas adotadas e a adotar para que os limites venham a ser cumpridos, e em que tempo se espera que surtam efeito. Esse procedimento se repete a cada quatro meses, de modo que fica difícil para o governante mentir ou abster-se de dar explicações, e fica fácil para o cidadão acompanhar as ações do governo.

3. OS AVANÇOS NAS INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS INTRODUZIDOS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL DO BRASIL

A segunda metade da década de 80 marca o início de uma fase de reordenamento das instituições orçamentárias no Brasil, sendo a alteração mais importante a promulgação da Constituição de 1988, tanto pelas determinações referentes ao Governo Federal como pela definição do seu relacionamento com as demais esferas de governo.

A primeira medida foi a unificação orçamentária, com extinção do Orçamento Monetário, pela Lei de Meios n.º 7.420, de 17/12/85, que aprovava o Orçamento Geral da União para 1986. Esse passo foi fundamental para tornar o orçamento mais abrangente e transparente. Com a extinção da conta movimento do Banco Central no Banco do Brasil, pelo Voto n.º 045 do Conselho Monetário Nacional, em 30/01/86 as funções da autoridade monetária foram sendo transferidas progressivamente do Banco do Brasil para o Banco Central e o fornecimento de recursos do Banco Central ao Banco do Brasil passou a ser claramente identificado nos orçamentos de ambas as instituições, eliminando-se os suprimentos automáticos.

Até então, o crescimento da dívida resultava, em grande medida, da não explicitação dos déficits fiscais. Embora o Orçamento Geral da União - OGU se apresentasse sempre equilibrado, os déficits continuavam a ocorrer em orçamentos paralelos que eram submetidos apenas ao Poder Executivo, o qual acomodava as demandas dos grupos de pressão. O Banco Central, por sua vez, estava autorizado a emitir títulos públicos ilimitadamente para executar despesas extra-orçamentárias para atender encargos da dívida ou sob o argumento de tratar-se de uma operação típica de política monetária. A política monetária, aliás, estava associada à neutralização dos efeitos expansionistas da formação de estoques de divisas internacionais, das operações de socorro ao sistema financeiro (Coroa-Brastel, Sul-Brasileiro, Habitasul, SUNAMAN, etc.) e das operações de fomento que ocorriam via Conta Movimento do Banco Central no Banco do Brasil, estas últimas com caráter nitidamente fiscal.

A partir da Constituição de 1988, o orçamento federal passou a ser elaborado segundo as normas constitucionais e composto de três peças: a) Orçamento Fiscal, englobando as receitas fiscais e despesas referentes aos Poderes da União, classificadas como de responsabilidade do Governo Federal; b) Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público, com atribuições nos setores de saúde, previdência social e assistência social; e, c) Orçamento das Empresas Estatais, tratando da programação de gastos e estabelecendo os limites de endividamento de cada uma dessas empresas.

A proibição constitucional do Banco Central financiar o Tesouro Nacional, em 1988, somou-se às medidas já mencionadas para impedir que o Banco Central financiasse política fiscal através da concessão de antecipações contra recolhimento de impostos e crédito direto, bem como aquisição de títulos da dívida pública. O financiamento direto do Banco Central ao Tesouro Nacional ficou vedado pelo Art. 164 da Constituição Federal, que estabelece em seu primeiro parágrafo que "É vedado ao Banco Central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional(...)".

A criação da Secretaria do Tesouro Nacional resultou também numa nova configuração das finanças públicas. As atividades atípicas exercidas pelo Banco Central, como as relacionadas ao fomento (fundos e programas) e à administração da dívida pública federal, foram sendo transferidas para o Tesouro Nacional. Além disso, com a criação do caixa único do Tesouro no Banco Central e a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, as disponibilidades de Caixa passaram a ser remuneradas. O resultado operacional positivo do Banco Central e a remuneração da conta única do Tesouro passaram, assim, a constituir receitas legítimas do Tesouro.

Em maio de 2000, a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF dá um passo decisivo na institucionalização do sistema de finanças públicas brasileiras. Representa uma mudança estrutural do regime fiscal no Brasil como resposta aos

problemas de disciplina fiscal verificados durante décadas em todos os Poderes de todos os entes da federação. As mudanças abrangem uma vasta gama de matérias, algumas das quais antes dispersas em várias peças de legislação. O status de Lei Complementar que lhes é conferido serve para, a um tempo, dar-lhes caráter permanente, aplicá-las à administração pública de toda a federação e integrá-las num conjunto harmônico, uma espécie de “código de finanças públicas”⁹.

Dentre as principais mudanças introduzidas pela LRF podem-se citar: a exigência de estabelecimento de metas fiscais trienais e de corte de despesas, nos três poderes, em caso de previsão de descumprimento das metas; o mecanismo de compensação para renúncia de receita e geração de despesas de caráter continuado; a imposição de limites e exigências para as despesas de pessoal, por Poder, e para o endividamento, bem como para a recondução aos limites fixados; a vedação de condutas consideradas indesejáveis, em especial no que se refere a endividamento entre entes da federação; regras de transparência, incluindo a publicação freqüente e o acesso público aos relatórios que atestem o cumprimento das regras; e a imposição de penalidades, inclusive pessoais, aos administradores públicos que infringirem as regras acima.

Assim, pode-se dizer que a LRF faz avanços significativos em questões que restavam mal equacionadas após a Constituição de 1988, em especial no que se refere a relacionamento entre entes da federação e entre poderes. Avança na aplicação de regras em contexto democrático, abrindo espaço para o controle social e a participação popular. É uma lei adaptada ao seu tempo, mas que se pretende permanente. A seguir, serão discutidos os impactos das principais mudanças da LRF em termos do processo orçamentário.

3.1. O processo orçamentário como instrumento de planejamento

Compreender como os déficits são gerados não é tarefa trivial para o cidadão comum. A Lei 4.320, que estabeleceu padrões contábeis em 1964 e ainda está em vigor¹⁰, já mencionava a necessidade de equilíbrio orçamentário. Tal equilíbrio, contudo, está longe de significar equilíbrio fiscal pois, num sistema de contas de partidas dobradas, é sempre possível aumentar as receitas de um lado,

⁹ As recomendações do código de boas práticas fiscais estão contidas em IMF (1998).

¹⁰ A Lei 4.320, de 1964, foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 como sendo a Lei que regulamenta o artigo 165. Carente de revisão, deu origem a diversos projetos de lei no Congresso Nacional, que nunca puderam ser aprovados por falta de consenso em alguns pontos. Para mais informações sobre os projetos, sugere-se consultar os sites das divisões orçamentárias e de controle do Congresso (ver bloco sobre *Orçamento da União - Documentos* em: www.camara.gov.br). De início, a Lei de Responsabilidade Fiscal transcenderia as questões contábeis e de controle, atribuição que cabe a essa outra lei complementar prevista no artigo 165 da Constituição. Seriam duas leis de finanças públicas com objetivos diferentes e complementares entre si. Após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, no entanto, ocorreram algumas sobreposições de objeto das duas leis e também os projetos que pretendiam substituir a Lei 4.320 ficaram desatualizados. Sendo posterior e uma lei complementar, em caso de sobreposição, prevalece sempre a Lei de Responsabilidade Fiscal, embora a Lei 4.320 continue em vigor.

para fazer caber mais despesas em contrapartida. Na legislação brasileira, a receita de operações de crédito, obtida por aumento de endividamento, é registrada lado a lado com a receita de impostos.

Tomando como referência a falta de unidade no orçamento, que prevaleceu até 1986, podemos dizer que o orçamento único, somado ao respeito ao princípio de equilíbrio orçamentário representou um avanço significativo¹¹. Só é possível registrar despesas que tenham fontes de receita perfeitamente identificadas. Contudo, isso não impediu que déficits imoderados e reiterados fossem financiados através de inflação, impostos, dívida e, mais recentemente, privatização. E o orçamento sempre permaneceu em equilíbrio.

Embora a Constituição de 1988 previsse um processo orçamentário composto de três leis - Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento -, na prática, toda a ênfase havia recaído sobre o orçamento. O Plano Plurianual, base do planejamento, manifestava objetivos e prioridades gerais de políticas públicas que pouca relação guardavam com o orçamento. Este, por sua vez, concentrava todas as decisões relevantes; era onde se previa a receita, se fixava a despesa, obtendo os resultados fiscais por resíduo. O montante de dívida pública subjacente àquelas políticas não ficava transparente.

Nesse sentido, o fato de o orçamento ser uma peça anual, e praticamente a única em que se fazia algum controle da despesa, contribuiu para que os gestores utilizassem diversos mecanismos para transferir o ônus da despesa. Predominava entre muitos gestores públicos a cultura de absorver o bônus da despesa no momento presente, transferindo o ônus para o futuro: o exercício seguinte, o mandato seguinte, e no caso da previdência social, as gerações seguintes. Além da própria dívida, foram utilizadas antecipações de receitas orçamentárias, garantias, restos a pagar, criação de despesas para o futuro sem previsão de financiamento, particularmente na área de pessoal e previdência, renúncia de receitas, descasamentos de ativos e passivos não explicitados e, como conseqüência, déficits ou ocultos ou postergados.

Assim, uma das principais mudanças introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal foi ter transformado o processo orçamentário em efetivo instrumento de planejamento. Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal recuperou o espírito constitucional e veio somar-se à nova metodologia que integra planos e orçamentos, conferindo às três peças - Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento - um caráter integrado nos três níveis de governo. A Lei de Responsabilidade Fiscal institucionaliza o regime de metas fiscais, fazendo com que o orçamento seja elaborado para cumprir as metas físicas do PPA e as metas fiscais da LDO.

O planejamento é um alicerce da Lei de Responsabilidade Fiscal; quem planeja tem melhores condições de cumprir os demais dispositivos. O conceito de

¹¹ Para uma análise dos avanços institucionais ocorridos após 1986, bem como dos problemas remanescentes, ver Nunes (1999).

responsabilidade fiscal está intrinsecamente relacionado à noção de prudência na gestão das finanças públicas ao longo do tempo; à idéia de que não é correto, da parte do gestor público, contrair compromissos superiores à capacidade de pagamento, e que se o fizer, tal opção deverá refletir uma opção consciente da sociedade.

A nova metodologia do Plano Plurianual que integra planejamento e orçamento se insere nesse contexto. Antes mesmo da elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal, havia grande preocupação com a ênfase excessiva dada ao orçamento e com o fato de o Plano Plurianual apresentar objetivos e diretrizes gerais, não quantificadas e difíceis de acompanhar e controlar. A ausência de metas físicas induzia o cidadão a pensar que gastar mais era necessariamente melhor, quando pouco acompanhamento havia em relação ao produto final gerado pelo gasto público.

A introdução de metas físicas de gasto transfere a questão para onde ela deve estar: a aplicação de recursos para solucionar um problema. Então, se o governante identifica índices indesejáveis na área de educação, por exemplo, e seu objetivo é alterar esses índices, deve construir um programa para resolver esse problema. Esse programa será composto de ações associadas a metas físicas (construir 50 escolas, reformar 20 escolas, gerar vagas para 1000 alunos, fornecer material didático para 5000 alunos, fornecer merenda escolar para 5000 alunos). Os programas do Plano Plurianual, elaborado no primeiro ano do mandato, devem materializar as promessas de campanha e guardar condições de equilíbrio financeiro. Depois, os programas ganham gerentes que são responsáveis por assegurar resultados e fazer avaliações periódicas. O ideal é que se possa avaliar se os índices desejados foram atingidos, isto é, se houve efetividade no gasto.

O passo seguinte no processo orçamentário é a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Novamente, então, havia diretrizes gerais, não quantificadas e difíceis de acompanhar e controlar. A Lei de Responsabilidade Fiscal inovou ao introduzir o Anexo de Metas Fiscais, para três anos, contendo metas para receita, despesa, resultado primário e nominal e dívida pública. A importância dessa inovação, já descrita quando se relatou a inspiração da experiência dos Estados Unidos, é de conferir à gestão pública uma perspectiva inter-temporal.

No Governo Federal, o regime de metas fiscais foi adotado já no triênio 1999-2001, como resposta à necessidade urgente de inverter a trajetória insuficiente de resultados primários. Se, até então, o resultado primário era como que um resíduo da política fiscal, com a adoção do regime de metas, passou a ser o compromisso em torno do qual ela se estrutura, tendo em vista o objetivo de estabilizar a dívida pública como proporção do PIB. A política fiscal adquiriu um mapa de vôo definido pela trajetória de superávits primários compatíveis com esse objetivo, num horizonte de tempo plurianual. A definição de uma restrição fiscal “ex ante” passou, progressivamente, a orientar o processo orçamentário desde a

origem, com a fixação da meta de resultado primário para o governo federal na Lei de Diretrizes Orçamentárias. A meta anual ganhou assim status legal e caráter impositivo.¹² Para exemplo de metas fiscais no Governo Federal, vide tabela I e para constatar os efeitos da adoção do regime de metas fiscais, antes mesmo da LRF, vide tabela II. Neste último caso, ressalte-se que no âmbito de Estados e Municípios a melhora de resultados pode ser atribuída às cláusulas dos contratos de renegociação das dívidas de Estados e Municípios com o Governo Federal.

TABELA I: METAS FISCAIS DO GOVERNO FEDERAL 2001-2004 (% PIB)

Metas	2001	2002	2003	2004
Resultado Primário	2,60	2,00	2,00	2,00
Resultado Nominal	-1,28	2,06	1,33	1,30
Dívida Pública	28,02	30,32	30,55	30,18

Fonte: LDO da União para os exercícios de 2001 e 2002.

TABELA II: DISCIPLINA FISCAL NA FEDERAÇÃO

Resultados Fiscais: 1990-1998 E 1999-2000 (% PIB)

	Média Anual		Resultados		Meta ou Previsão
	1990-1994	1995-1998	1999	2000	2001
Distribuição					
Resultado Primário	-2,8	0,2	3,1	4,2	3,0 *
Governo Federal	-1,5	-0,3	2,3	2,8	2,6
Estados e Municípios	-0,6	0,4	0,2	1,0	
Empresas	-0,6	0,1	0,6	0,4	

* previsão

Fonte: Giambiagi, Fábio (BNDES, 1999), MF e MP.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tornou essa iniciativa mandatária e aplicável a todos os entes da federação. Além disso, o estabelecimento de metas fiscais é acompanhado de medidas que permitem uma avaliação qualitativa. Além de avaliar a execução das metas do ano anterior, deve-se fazer na Lei de Diretrizes Orçamentárias: a) uma avaliação da situação financeira e atuarial da previdência e de todos os fundos públicos; b) um anexo que mostre a origem e a

¹² Definiram-se ainda, no âmbito do acordo com o Fundo Monetário Internacional, metas trimestrais de resultado primário, úteis para orientar a execução da política fiscal, dentro de cada exercício.

aplicação dos recursos de privatização; c) um Anexo de Riscos Fiscais, que mostre quais são os passivos contingentes e outros riscos que corre a gestão pública.

A motivação para exigir-se uma avaliação da situação financeira e atuarial da previdência foi o desejo de que os fatores que motivaram a crise da previdência não se repitam ou agravem no futuro. O regime de repartição, onde a contribuição dos ativos sustenta o recebimento dos inativos enseja crise porque introduz uma deficiência intertemporal no conceito de resultado fiscal. No primeiro estágio, o número de contribuintes supera o de beneficiários, fazendo com que o sistema seja superavitário. Incorporada ao resultado fiscal, a conta da previdência transmite a falsa impressão de que é possível ao Estado gastar mais sem comprometer-se com problemas de financiamento no futuro, fazendo com que surja pressão por gastos que freqüentemente se destinam a outras áreas. No segundo estágio, a situação se inverte, quando o número de beneficiários passa a superar o de contribuintes. Sem poupança, o Estado vê-se na difícil situação de ter que saldar direitos adquiridos dos cidadãos, sem a possibilidade de contrair indefinidamente outras despesas visando o equilíbrio fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal proíbe a utilização de recursos de privatização para financiar despesas correntes, exceto quando destinadas a formar fundos para a previdência. Determina, ainda, que receitas, despesas e disponibilidades da previdência sejam separadas das do Tesouro, sendo proibido o financiamento do Tesouro com recursos da previdência.

O terceiro passo é a elaboração do orçamento que deve detalhar as despesas e as fontes de receita que as financiam. Depois, a Lei de Responsabilidade Fiscal obriga a publicação das metas de arrecadação bimestrais e da programação financeira mensal para o exercício. O objetivo é permitir o acompanhamento das metas na execução financeira. Exige-se, ainda, a adoção de práticas de gestão fiscal transparente, de modo que o cidadão contribuinte e eleitor possa exercer o controle social já no processo orçamentário. Neste sentido, a Lei exige que se divulguem demonstrativos sobre renúncia de receitas e criação de despesas de caráter continuado.

Um fator que historicamente dificultou o ajuste das contas públicas foi o irrealismo do orçamento motivado, principalmente, por razões políticas, tanto no Executivo como no Legislativo. As previsões de inflação e taxa de crescimento do PIB que norteiam as estimativas de receita são, em geral, bastante otimistas, por um lado porque a superestimação de receitas permite elevar as despesas e, por outro lado, porque a divulgação de previsões pelo governo costuma ser considerada pelo mercado como um teto para esses indicadores. Ainda na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, pode ocorrer subestimação das despesas, especialmente aquelas que não podem ser evitadas, como as despesas com pessoal e benefícios previdenciários. No Legislativo, o processo de superestimação de receitas se repete através de alterações nos parâmetros econômicos ou em outros fatores que afetam as previsões.

Se a elaboração orçamentária apresenta tais deficiências, mais tarde, os parâmetros inicialmente utilizados nas previsões não se verificarem na prática e as metas de superávit primário contidas no Orçamento demonstram ser inviáveis. Mudanças conjunturais - crises externas, por exemplo - também podem surtir o mesmo efeito. O fato é que, sempre que a execução orçamentária e financeira projetada para o exercício indicar que as metas não serão cumpridas, para permitir que as metas sejam atingidas, deve ser realizado corte nos gastos.

Antes da LRF, esse corte conhecido como contingenciamento era discricionário no âmbito do Executivo mas não atingia os Poderes. Após a LRF, a regra de corte deverá ser aquela que constar da LDO, podendo o corte ser linear ou estabelecer percentuais diferenciados para custeio e investimento ou proteção às áreas sociais, por exemplo. O Relatório Resumido de Execução Orçamentária, publicado a cada dois meses, serve de base para a decisão de corte porque permite projetar a evolução da execução financeira para o final do exercício. Se nesse momento se prevê que as metas não serão cumpridas, torna-se mandatório o corte de despesas. A Lei de Responsabilidade Fiscal impõe o realismo orçamentário durante a execução financeira.

As metas são um compromisso que o governante assume com a sociedade. No que se refere à renúncia de receita e à geração de despesas, o que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece é que o governante não poderá simplesmente “esquecer” o compromisso assumido. Deve demonstrar que a renúncia e a despesa foram consideradas no orçamento e não afetarão as metas fiscais. Se a renúncia afetar as metas ou se a despesa for obrigatória e estender-se por mais de dois exercícios, a alternativa é dizer como fará a compensação, isto é, qual o aumento de impostos que precisará instituir para financiar a benesse. No caso da despesa de duração continuada, é admitida também a redução proporcional de outra despesa. O mecanismo de compensação apenas antecipa as conseqüências, tornando transparente para a população a escolha que está sendo feita e evitando a proliferação de promessas infundadas em períodos pré-eleitorais.

A constituição de um efetivo processo de planejamento nas administrações públicas deverá, entre outros benefícios, resgatar o sentido original da rubrica Restos a Pagar. Na sua origem, esta destinava-se a compatibilizar o término do exercício financeiro com a continuidade da administração pública. Isto porque nem todos os pagamentos de despesas coincidem com o término do exercício e é natural que algumas despesas que pertencem a um exercício restem a pagar no exercício seguinte.

Com o passar do tempo, os Restos a Pagar foram sendo mal utilizados como instrumento de rolagem de dívidas. A má utilização decorria, em grande medida, de deficiências do processo orçamentário como instrumento de planejamento. O orçamento, eivado por superestimativa de receitas e/ou subestimativa de despesas, embutia autorização para assunção de compromissos que não eram acompanhados por efetiva arrecadação de receitas. A falta de

sincronia entre orçamento e execução financeira e a ausência de medidas corretivas ocasionava uma sobra de pagamentos que não podiam ser atendidos no mesmo exercício e eram transferidos para o exercício seguinte sob a forma de Restos a Pagar. O orçamento do exercício seguinte, por sua vez, freqüentemente não contemplava espaço para os Restos a Pagar que, para serem atendidos, ocasionavam deslocamento de outras despesas. Estas, por sua vez, seriam também transferidas sob a forma de Restos a Pagar para o terceiro exercício, configurando-se então a rolagem extra-orçamentária de dívidas.

A situação tornava-se mais grave quando a série de planejamentos deficientes fazia com que os problemas se acumulassem, dando origem a uma trajetória crescente de Restos a Pagar. E, ainda mais, quando em último ano de mandato, a pressão pela acomodação de despesas também aumentava, elevando o volume de Restos a Pagar a tal magnitude que, muitas vezes, o sucessor era forçado a consumir um ou mais anos de seu mandato apenas para saldar tais dívidas.

Após a Lei de Responsabilidade Fiscal, a necessidade de acesso a esse tipo de rolagem de dívidas tornou-se menor, em virtude das metas fiscais e dos mecanismos de correção. Além disso, a criação de despesas sem correspondente cobertura de caixa ficou vedada no último ano de mandato. O artigo 42 foi concebido com o espírito de, por um lado, evitar que, em último ano de mandato, sejam irresponsavelmente contraídas novas despesas que não possam ser pagas no mesmo exercício, sob pressão do próprio pleito. Por outro lado, o fim do mandato serviria também como ponto de corte para equacionamento de todos os estoques. Em outras palavras, eventuais dívidas poderiam ser roladas ao longo de um mesmo mandato mas jamais transferidas para o sucessor. A regra obriga o governante a “deixar a casa arrumada para o sucessor”.

Cabe ressaltar, no entanto, que a LRF não autoriza nem incentiva a realização de contratos à margem do processo orçamentário. Ao contrário, a fim de impedir desvirtuamentos, o artigo 37 da LRF proíbe a assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços (“contratos de gaveta”), caracterizando-se tal ação como operação de crédito vedada. Os governos ficam impedidos de levantar recursos por intermédio das entidades por eles controladas e de postergar o pagamento a fornecedores, prestadores de serviços ou empreiteiras de obras mediante a emissão de títulos de crédito ou aval. Ficam também impedidos de antecipar receitas em relação a fato gerador não ocorrido.

Se uma operação de crédito tiver sido realizada em desacordo com as condições para ela definidas, a LRF determina que seus efeitos deverão ser anulados, seja pelo cancelamento ou amortização total da dívida que tiver sido gerada, seja pela constituição de uma reserva em valor correspondente ao excesso, a ser utilizada exclusivamente para amortizar a dívida no exercício subsequente.

A Lei de Crimes Fiscais, por sua vez, pune com pena de reclusão de um a dois anos a realização de operação de crédito sem autorização legislativa ou com inobservância de condição estabelecida em lei. Assim, recomenda-se que toda a despesa transite pelo orçamento e que toda a despesa que reste a pagar seja efetivamente registrada na rubrica “restos a pagar”.

3.2. Autonomia federativa e descentralização orçamentária

No Brasil, a complexidade das instituições orçamentárias é potencializada pela divisão de funções nos três níveis da federação - federal, estadual e municipal. Os 27 estados, o Distrito Federal e os mais de 5.500 municípios possuem autonomia administrativa e financeira, devendo observar apenas as limitações impostas pela Constituição Federal e por lei complementares de alcance nacional. Isto significa que as unidades da federação elaboram seus orçamentos, arrecadam tributos de competência própria e administram seus recursos sem interferência do Governo Federal.

Essa forma de organização do Estado torna mais difícil exercer um controle efetivo sobre a política fiscal, pois a elaboração e execução orçamentária inserem-se no contexto da autonomia federativa. Exercer um controle fiscal efetivo é tão mais difícil quanto maior a descentralização e quanto menor a padronização do processo de gasto. E este é precisamente o caso. De acordo com FMI (1998) e Shah (1997), o Brasil pode ser considerado uma das federações mais descentralizadas do mundo em termos fiscais.

A utilização do orçamento como instrumento de disciplina fiscal foi enfraquecida pela descentralização orçamentária após a Constituição de 1988, quando o gasto dos governos subnacionais com investimentos passou a ter maior volume do que o do governo central. Por maior que seja o empenho do Governo Federal de gerar superávites primários no Orçamento, isso não deve dar a impressão de que o Orçamento Geral da União pode garantir sozinho determinado nível de ajuste fiscal. A não ser quando atuam de forma coordenada com a União, os governos estaduais e municipais não atribuem aos respectivos orçamentos as funções de contribuir para estabilizar preços e buscar pleno emprego, crescimento do produto e equilíbrio externo. Assim, o fato das receitas e despesas fiscais estarem sendo descentralizadas, segundo Ter Minassian (1997), determina menor alavancagem do orçamento como instrumento de estabilização porque os governos estaduais tem como metas prioritárias a geração de emprego e o atendimento das demandas sociais de seu eleitorado, tais como serviços de saúde, educação e de infra-estrutura e, apenas secundariamente, a estabilização dos preços.

No Brasil, os Estados possuem grande autonomia para legislar sobre a questão tributária e estão imbuídos de uma lógica econômica própria, o que torna a coordenação, na prática, inviável. A Constituição aumentou a vinculação de receitas, e conseqüentemente também as despesas, ao ampliar enormemente as bases de tributação dos governos locais e as transferências obrigatórias aos

Estados, Municípios e regiões. Vale lembrar que no auge da centralização, entre 1969-75, somente 12% da arrecadação de IPI e IR eram transferidos automaticamente aos Estados e Municípios. Após 1988, 47% do IR e 57% do IPI são transferidos aos Estados, Municípios e Regiões. Além disso, muitos estados puderam empreender guerra fiscal para atrair investimentos e, conseqüentemente, aumentar a popularidade dos governadores. O resultado da guerra fiscal foi a perda de arrecadação pelo país¹³ e a criação de mais um problema de distribuição de recursos.

Em muitos municípios sem autonomia econômica, mas com autonomia política, as transferências constitucionais representam cerca de 60% das receitas, o que significa que possuem o potencial de aumentar significativamente as receitas tributárias mas não têm incentivos para fazê-lo. A garantia de distribuição de recursos aos municípios, sem vinculação e sem os correspondentes custos políticos da arrecadação, tornou atraente a criação de novos municípios, que passaram de pouco mais de três mil, em 1988, para 5.500 em 2000. Esse crescimento ocasionou a elevação dos custos administrativos correspondentes, relacionados com o pagamento de instalações de prefeituras e câmaras legislativas.

A mesma Constituição que descentralizou receitas, entretanto, não realizou a correspondente transferência de responsabilidades e tarefas que vinham sendo desempenhadas pela União, nem tampouco estabeleceu claramente as funções que caberiam a cada nível de governo. Ao contrário, manteve, no seu artigo 23, a área nebulosa da competência concorrente.

Autores como Shah (1997), Aghón (1997), Artana & Murphy (1997) e Ter-Minassian (1997b) reconhecem que é menor a efetividade das políticas de estabilização quando o governo central possui menos poder, mas defendem que a descentralização fiscal, acompanhada da transferência de recursos e encargos e de um arranjo institucional que assegure o cumprimento da lei orçamentária, pode contribuir mais para a governança econômica que a própria centralização.

No Brasil, esse arranjo institucional aplicável à federação teve origem na Constituição de 1988 e foi pautado pelos princípios de equilíbrio federativo e descentralização financeira. A LRF sedimentou e aperfeiçoou tal arranjo estabelecendo definição clara para o relacionamento entre os níveis de governo, em especial no que se refere ao endividamento subnacional.

Para não ferir o princípio da autonomia federativa, optou-se, por desdobrar a LRF em normas gerais, aplicáveis a todos os entes da federação, mas respeitando o espaço para criação de normas específicas, onde se incluem objetivos e metas físicas e fiscais, fixados autonomamente por cada ente.

As normas gerais ou nacionais compreendem os limites para dívida e gasto com pessoal, a regra de ouro, as vedações, normas para criação de despesas e

¹³ Ver Cavalcanti & Prado (1998) e Castro (1997).

renúncia de receita e regras para administração financeira e patrimonial compreendendo as garantias, os restos a pagar e as antecipações de receita orçamentária. No caso das normas próprias, cada ente federado deve fixar seus objetivos de política fiscal, com um cenário fiscal prospectivo de quatro anos, e suas metas físicas no plano plurianual (PPA) e suas metas trienais na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), quantificando receitas, despesas, resultados primário e nominal e dívida. Assim, observadas as normas gerais, cada governo deve fixar seus objetivos e metas autonomamente.

Uma outra sugestão de política econômica para melhorar a coordenação macroeconômica é a de se criar restrições ao endividamento dos governos subnacionais para assegurar os resultados do governo consolidado, conforme apontado por Ter-Minassian (1996, 1997-b) e Lane (1993). Nesta matéria, a LRF introduziu, então, algumas vedações importantes. Proibiu a concessão de qualquer novo crédito de um ente em favor de outro, mesmo que para refinanciamento ou postergação de dívida, o que significa o fim dos processos de renegociação. Relativamente ao financiamento monetário de déficits orçamentários, a proibição constitucional é detalhada pela LRF, de modo a estendê-la, inclusive ao relacionamento entre governos e bancos estaduais. Assim, a partir da LRF, os bancos estaduais existentes não poderão financiar seus governos. Além disso, foram vedadas transferências voluntárias para pagar gastos com pessoal.

A Constituição de 1988 incluía, ainda, um dispositivo forte, com vistas a limitar o déficit público: proibia que o conjunto das operações de crédito excedesse as despesas de capital. Ou seja, comparados os montantes ao final do exercício, o endividamento não pode financiar custeio, "ressalvadas as operações que forem autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta". Tradicionalmente, esse dispositivo havia sido interpretado pelos gestores como aplicável apenas ao orçamento. A LRF exige que o dispositivo constitucional seja cumprido também na execução financeira e orçamentária, o que lhe confere muita força.

3.3. Independência entre os Poderes e relacionamento orçamentário

Além da interveniência de fatores políticos ainda no âmbito do Executivo, o Orçamento é fortemente influenciado pelas relações entre os poderes em todos os níveis da federação. Pelo menos dois conflitos básicos não foram claramente resolvidos na Constituição de 1988: a autonomia de cada poder na definição do orçamento de despesas dos seus órgãos próprios e os prazos para aprovação da Lei orçamentária.

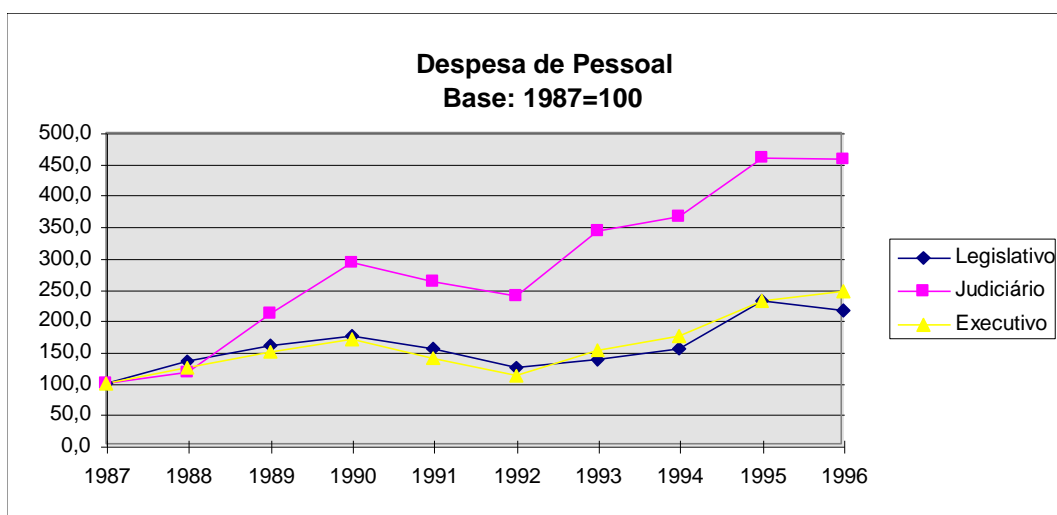
A aspiração de muitos membros, tanto do Legislativo como do Judiciário, de fixar independência entre os poderes, era deter a autonomia completa. Esse movimento representou uma reação aos anos de ditadura; o regime democrático exigia garantia de funcionamento para os poderes. Contudo, a autonomia completa tornaria impossível cobrir os inevitáveis e ilimitados acréscimos de

despesas decorrentes.

A solução encontrada foi condicionar as mudanças na área de pessoal do Legislativo aos parâmetros estabelecidos na LDO, introduzindo-se, assim, um mecanismo mais racional de tomada de decisões. Paralelamente, o Poder Judiciário deveria elaborar sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos conjuntamente com os demais poderes. A LDO constitui-se, então, no instrumento para arbitrar conflitos entre os poderes. Entretanto, a Constituição não explicitou como os três poderes fixariam "conjuntamente" os limites de cada um.

O resultado foi o reajuste de salários dos poderes sem nenhum acordo prévio, ocasionando aumento de despesas com pessoal, conforme se pode observar no quadro abaixo.

GRÁFICO 1: DESPESAS DE PESSOAL NOS TRÊS PODERES



Fonte: STN

A fixação de limites à despesa com pessoal ativo e inativo da Federação já vinha, há algum tempo, sendo tratada pela legislação, sem que tivessem sido, contudo, criados os instrumentos necessários à sua implementação. A Constituição de 1988, em seu artigo 169, remetia o assunto a lei complementar. Em virtude da importância e da urgência do tema, houve por bem o artigo 38 das Disposições Transitórias fixar o limite para gastos com pessoal na União, Estados, Distrito Federal e Municípios em 65% da receita corrente, até que lei complementar regulamentasse a matéria. O parágrafo único desse mesmo artigo estatuiu, ainda, que quando o limite previsto fosse ultrapassado, as unidades da Federação deveriam retornar a ele reduzindo o percentual excedente à razão de um quinto por ano. Esse dispositivo das Disposições Transitórias nunca foi cumprido porque faltavam instrumentos e sanções.

Em 1995, foi promulgada a Lei Complementar nº. 82, introduzindo o conceito de receita corrente líquida e reduzindo o percentual das despesas com pessoal a 60% da mesma. A referida Lei, a qual ficou conhecida como "Lei Camata", estabelecia o prazo máximo de três exercícios financeiros para as unidades da Federação se ajustarem, à razão de um terço por exercício. Deste modo, União, Estados e Municípios teriam até o final de 1998 para se ajustarem.

A partir de então, o que se observou foi um processo gradual de ajustamento na maioria dos Estados. Em 1995, eram vinte e três os que não atendiam ao limite e em 1998 foram dezesseis. Os níveis de desenquadramento também se alteraram. Enquanto em 1995 dezesseis estavam acima de 70%, em 1998 foram apenas nove, conforme se observa na tabela III.

TABELA III: Despesas de Pessoal e Encargos/RCL (Lei Camata e LRF)

Estado	1996	1997	1998	1999	2000
AM	36,83%	39,73%	57,34%	36,00%	30,99%
TO	41,35%	42,49%	49,01%	41,91%	38,75%
RR	42,41%	40,05%	32,61%	18,64%	41,45%
AP	61,19%	57,05%	52,96%	61,20%	44,76%
BA	55,40%	52,49%	54,08%	54,81%	47,11%
MA	65,44%	65,17%	63,66%	59,00%	47,28%
RN	73,22%	66,56%	52,27%	73,22%	50,28%
CE	57,95%	61,16%	54,88%	57,95%	50,42%
RJ	87,02%	79,65%	83,98%	87,02%	50,56%
ES	69,09%	64,64%	61,98%	87,71%	51,63%
PB	55,35%	58,99%	44,33%	55,35%	53,38%
MT	74,09%	57,01%	56,65%	74,09%	53,46%
SE	73,11%	65,30%	57,65%	73,11%	54,33%
PI	72,28%	69,68%	64,02%	69,07%	55,80%
PA	66,40%	69,59%	54,21%	68,41%	56,46%
AC	72,84%	67,49%	70,56%	67,75%	58,48%
PR	75,47%	78,42%	79,10%	75,63%	58,51%
RO	76,01%	75,55%	76,88%	76,01%	58,88%
SP	64,84%	64,34%	65,90%	65,80%	60,58%
PE	77,87%	70,88%	70,78%	77,87%	62,59%
AL	105,67%	74,33%	79,80%	105,67%	62,71%
SC	69,57%	66,95%	66,48%	70,00%	64,99%
GO	67,30%	61,66%	65,26%	67,78%	65,26%
DF	82,35%	77,29%	74,23%	82,35%	66,62%
MS	67,45%	63,93%	73,39%	70,95%	67,31%
RS	88,17%	84,87%	81,52%	88,17%	72,20%
MG	80,46%	80,04%	78,10%	80,46%	75,03%

Elaboração: STN/COREM; Fontes : Balancetes Mensais dos Estados

O prazo estabelecido pela Lei Complementar nº. 82, no entanto, conferiu um caráter temporário à Lei, posto que se fazia referência apenas ao exercício em que a mesma fosse publicada, criando uma lacuna legal para o prazo de enquadramento aos limites que caberia a desajustes posteriores. Ressalte-se,

ainda, que a Lei Complementar no. 82 não estabelecia sanções nem esclarecia as regras pelas quais as unidades da Federação deveriam buscar o enquadramento aos limites.

Essas lacunas vieram a ser preenchidas apenas em junho de 1998, com a aprovação da Emenda Constitucional no. 19, a quem, dentre outros avanços, coube definir, no seu artigo 21, que para o cumprimento dos limites no prazo fixado na lei complementar, as unidades da Federação deveriam reduzir em pelo menos 20% as despesas com cargos em comissão e funções de confiança e exonerar os servidores não estáveis. Caso tais medidas não fossem suficientes para assegurar o cumprimento da lei complementar, o servidor estável poderia perder o cargo, obedecendo-se neste caso as normas de lei federal. Um outro dispositivo inovador introduzido pela Emenda Constitucional no. 19 diz respeito à suspensão dos repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observassem os referidos limites. Esta é, sem dúvida, uma importante sanção, que deverá garantir a eficácia da Emenda Constitucional no. 19 e do previsto no artigo 169 da Constituição Federal.

A aplicação de sanções, contudo, somente se justifica quando possui a unidade da Federação condições efetivas de cumprimento dos dispositivos legais. Tais condições apenas poderiam ser estabelecidas a partir da regulamentação da Emenda Constitucional no. 19, notadamente no que se refere à lei federal determinando os critérios para demissão por excesso de quadros. No entanto, a menos de três meses do prazo terminal estabelecido pela Lei Complementar n.º 82, dificilmente teria sido possível contar com a aprovação da mencionada lei federal e adotar todas as providências administrativas necessárias ao seu cumprimento. Tal fato determinou que surgissem inúmeras pressões para prorrogação do prazo de ajuste, em grande parte legítimas.

A Lei Complementar n.º 96/99 veio substituir a versão anterior esclarecendo conceitos, cobrindo lacunas, e prorrogando o prazo para ajuste em dois anos. Para realizar o ajuste de pessoal, faltava, então, tratar da distribuição do ajuste entre os poderes. Neste sentido, a Nova Lei Camata havia determinado que os Poderes Legislativo e Judiciário seriam solidários no cumprimento dos limites, sem estabelecer explicitamente, no entanto, qualquer proporcionalidade.

Em dezembro de 1998, o Poder Executivo enviava ao Congresso Nacional o Anteprojeto de Lei de Responsabilidade Fiscal, utilizando como fundamentação interna, nessa matéria, o artigo 169, que remete a lei complementar a fixação de limites para despesa com pessoal.

No Anteprojeto, contudo, ainda não haviam sido estabelecidos limites de pessoal por Poder de cada uma das três esferas de governo. Estes só vieram a ser incluídos depois da consulta pública. Tal iniciativa teve como propósito corrigir uma das mais sensíveis distorções na estrutura da despesa pública de diversos Estados e Municípios brasileiros, que é a elevada concentração de gastos nos

Poderes Judiciário e Legislativo. Esta foi, sem dúvida, a maior demanda por mudanças no anteprojeto identificada no processo de consulta pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio somar-se à seqüência de iniciativas, pois, além de consolidar dispositivos da Reforma Administrativa e da Lei Camata, propôs limites máximo e prudencial para as despesas de pessoal. Os limites máximos, por Poder, em percentual da receita corrente líquida, encontram-se na tabela IV. O limite prudencial foi fixado em 95% do máximo e, uma vez ultrapassado, são acionadas algumas medidas preventivas. Ficam suspensas a concessão de novas vantagens ou aumento de remuneração, a criação de cargos e novas admissões e a contratação de hora extra.

TABELA IV: DESPESAS COM PESSOAL NA NOVA LEI CAMATA E NA LRF
% Receita Corrente Líquida

ESFERA DE GOVERNO/PODER	Nova Lei Camata	LRF
UNIÃO	50,0	50,0
Executivo		40,9
GDF e Ex-territórios		3,0
Demais		37,9
MPU		0,6
Legislativo		2,5
Judiciário		6,0
ESTADOS	60,0	60,0
Executivo		49,0
Ministério Público		2,0
Legislativo		3,0
Judiciário		6,0
MUNICÍPIOS	60,0	60,0
Executivo		54,0
Legislativo		6,0

Os prazos contemplam duas situações: uma regra permanente e uma regra transitória. Para aqueles se estavam ajustados, a Lei estabelece que, caso venham a desajustar-se no futuro, deverão reduzir o excedente em dois quadrimestres, sendo 1/3 no primeiro. Os que já estavam desajustados quando a Lei entrou em vigor teriam dois exercícios para reduzir o excedente, sendo a metade no primeiro.

As sanções, caso o prazo não seja respeitado, atingiram o Poder Executivo de diferentes formas: suspensão de transferências voluntárias, de obtenção de garantias e de contratação de operações de crédito, exceto para refinanciamento de dívida e redução das despesas com pessoal. No caso dos demais Poderes e do Ministério Público, a entrega de recursos financeiros correspondentes à despesa com pessoal seria a resultante da aplicação dos limites.

Além disso, uma outra disposição transitória determinou que, por três anos a contar da vigência da Lei, a despesa de pessoal de cada Poder não poderá

exceder a do exercício anterior mais 10% em percentual da receita corrente líquida.

Reconhecendo que o processo político tende a enfatizar decisões que geram resultados rápidos em detrimento da estabilidade, a LRF introduziu várias regras de final de mandato. No que se refere às despesas de pessoal, nos Poderes Legislativo e Executivo, nos seis meses que antecedem o término da legislatura ou do mandato do Chefe do Poder Executivo, nenhum ato que provoque aumento de gastos poderá ser editado e, se for excedido o limite ou descumprido o compromisso de redução quadrimestral do excesso, aplicam-se as penalidades previstas.

4. CONCLUSÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece diversos mecanismos de correção de desvios, com trajetórias, prazos, formas de adequação e, por último, sanções institucionais, em caso de descumprimento. Cria um sistema de controle institucional múltiplo que permite que todos os Poderes estejam sujeitos igualmente ao cumprimento de regras e à fiscalização. Isto significa que o controle dos gastos é assegurado pelo sistema de controle interno, pelos Legislativos com auxílio dos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público. O governo federal apenas autoriza as novas operações de crédito mediante comprovação dos órgãos competentes mas não é responsável pelo controle dos demais entes.

Punições pessoais, que incluem perda de cargo, inabilitação para exercício de função pública, prisão e multa, integram a Lei 10.028/00, conhecida como Lei de Crimes Fiscais. Todo cidadão é parte legítima para denunciar e as punições, em vários casos, se aplicam por ação ou omissão.

À parte do controle institucional, consagrada pela mídia como verdadeira revolução cultural, a Lei de Responsabilidade Fiscal força a mudança no comportamento dos governantes, através da divulgação das informações orçamentárias e contábeis em meios de amplo acesso público. Nesse sentido, cria relatórios periódicos – bimestral, quadrimestral e anual - e audiências públicas – quadrimestral sobre as metas fiscais e semestral sobre o custo fiscal do Banco Central -, além da obrigatoriedade de divulgação em meio eletrônico, a qual também se insere nas iniciativas do governo eletrônico. No caso da dívida, será divulgada mensalmente na internet a lista dos que descumpriram os limites estabelecidos pelo Senado.

Assim, a Lei procura, portanto, cobrir as lacunas no controle do gasto público com transparência e controle social, que pune a má gestão através da disciplina do mercado e do próprio processo político. Registre-se que, nestes últimos anos, vêm-se verificando exemplos vários de notável observância aos padrões responsáveis de gestão fiscal, em todos os níveis de governo. Esse notável esforço de ajuste, comprovado pelos números, foi premiado pelo voto soberano do eleitorado na maioria dos Estados, o que indica que, embora o

objetivo inicial ainda esteja longe de ser alcançado, a sociedade brasileira reclama gestão austera dos recursos que confia ao Poder Público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal cria condições para conferir consistência intertemporal à política fiscal e assegurar ao orçamento o papel que ele de fato deve ter numa sociedade democrática: o de peça de controle do gasto público e de definição das prioridades nacionais. O fortalecimento da democracia insta o orçamento a refletir os anseios da sociedade, em termos de determinação do volume e do destino dos gastos, e assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas bem como os meios para o financiamento dos gastos.

A LRF introduziu mudanças significativas no processo orçamentário. Antes, o resultado fiscal era proposto no orçamento, juntamente com a proposta de distribuição de despesas e a previsão de receitas. Após a LRF, a fixação desse resultado passa a ser exigida na LDO, que precede o orçamento.

As mudanças decorrentes dessa separação temporal são significativas. Primeiro, o resultado precisa fazer sentido dentro de um contexto de planejamento numa seqüência de períodos. No caso do Governo Federal, isso permite uma melhor coordenação de política econômica. Nos demais entes, permite ao menos o ajuste das contas públicas. Segundo, nem o Executivo nem o Legislativo podem alterar o resultado para fazer caber maior volume de despesas. Terceiro, passa a haver transparência quanto às políticas que estão sendo adotadas, em especial no que tange ao nível de endividamento.

Esse conjunto de transformações, refletido por uma inovação legal que atinge todos os gestores públicos, aponta para um equilíbrio permanente das finanças públicas, com maior qualidade do gasto público, como consequência da maior adequação das políticas públicas aos anseios da sociedade.

5. BIBLIOGRAFIA

- AGHÓN, Gabriel (1997). "Fortalecimiento de las finanzas municipales: dificultades y nuevos desafíos para los países de la región", in *Descentralización Fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, CEPAL.
- ALESINA, Alberto & PEROTTI, Roberto (1995). "The Political Economy of Budget Deficits". IMF staff papers, March 1-32.
- ALESINA, Alberto (1997). "*Fiscal discipline and Budget institutions*". Mimeo.
- ALESINA, Alberto & HAUSMANN, R., HOMMES, R. & STEIN E. (1996). Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. NBER Working Paper 5586.
- ALESINA, Alberto & TABELLINI, Guido (1987) "Rules and discretion with noncoordinated monetary and fiscal policies", in *Economic Inquiry*, Vol. XXV, October: 619-630.
- ALLAN, B. (1994). "Toward a Framework for a Budget Law for Economies in Transition". IMF Working Paper, WP/97/155.
- ALT, J. & LOWRY, R. (1994). "Divided Government and Budgets Deficits: Evidence

- fo the States". American Political Science Review.
- ARTANA, Daniel & MURPHY, Ricardo (1997) "Descentralización Fiscal y Aspectos Macroeconómicos", in *Descentralización Fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, CEPAL.
- BAYOUMI, T. & EICHENGREEN (1995). "Restraining Yourself: The implications of fiscal rules for stabilizations". IMF Staff Papers, march 32-48.
- BOHN, H. & INMAN, R. (1996). "Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S.States. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 45, p. 13-76.
- CANZONERI, M. & DIBA, B.(1991). Fiscal Deficits, Fiscal Integration, and a Central Bank for Europe. Journal of the Japanese and International Economics, 5, pp 481-403.
- EICHENGREEN, B.(1992). Should the Maastrich Treaty be Saved? Princeton Studies in International Finance, nº 74.
- IMF (1998). *Code of Good Practices on Fiscal Transparency - Declaration on Principles*. Washington, IMF, abr/1998.
- KOPITS, George and CRAIG, Jon. (1998). "Transparency in Government Operations". Washington, IMF, *Occasional Papers*, nº 158, jan/1998.
- LANE, Timothy (1993). "*Market Discipline*". IMF STAFF Papers.
- LEI COMPLEMENTAR No. 101, de 04 de maio de 2000.
- NORDHAUS, W. (1975). "The political business cycle". Review of Economic Studies 42, 169-190.
- NUNES, Ricardo da Costa & NUNES, Selene P. P. (1997) "União Monetária Européia - UME: Evolução recente e perspectivas", in *Revista de Economia Política* 20, nº 1(77): p.51-72, janeiro-março 2000.
- NUNES, Selene P. P. (1998) "Dívida Pública, Déficits Quasi-Fiscais e Coordenação entre Políticas Econômicas no Brasil", in *Finanças Públicas- II Prêmio STN de Monografia*. Brasília: Ministério da Fazenda.
- _____ (1999) "Relacionamento entre Tesouro Nacional e Banco Central: aspectos da coordenação entre as políticas fiscal e monetária no Brasil", Tese de Mestrado, Departamento de Economia, Universidade de Brasília.
- _____ (2000) "Relacionamento entre Tesouro Nacional e Banco Central: aspectos da coordenação entre as políticas fiscal e monetária no Brasil", in *Finanças Públicas- IV Prêmio STN de Monografia*. Brasília: Ministério da Fazenda.
- NUNES, Selene P. P. & NUNES, Ricardo da Costa (2001) "Instituições orçamentárias: uma agenda para reformas pós Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil", in *Finanças Públicas- V Prêmio STN de Monografia*. Brasília: Ministério da Fazenda.
- POTERBA, J. (1994). State Responses to Fiscal Crises: Natural Experiments for Studying the Effects of Budgetary Institutions. Journal of Political Economy.
- _____ (1996). Do Budget Rules Work? NBER Working Paper 5550.
- ROGOFF, K. (1990). "Equilibrium political budget cycles". American Economic Review, 80, p.21-36.
- SERRA, J. (1989). "A crise fiscal e as diretrizes orçamentárias". *Revista de Economia Política*, 9:p.137-155.

- _____ (1993). "As vicissitudes do orçamento". *Revista de Economia Política*, 13:p.143-149.
- _____ (1994). "*Orçamento Público no Brasil: As Raízes da Crise*". Editora Atual, São Paulo.
- SHAH A.(1997) "*Federalismo Fiscal e Governança Macroeconômica. Teoria e Prática*". Apresentado na Conferência Internacional em Descentralização, Relações Fiscais Intergovernamentais e Governança Macroeconômica, Brasília - D. F. 16-17/06/1997.
- TAVARES, Martus & MANOEL, Álvaro & AFONSO, José Roberto Rodrigues & NUNES, Selene P. P. (1999) "Principios y reglas para las finanzas públicas: la propuesta de Ley de Responsabilidad Fiscal del Brasil", presentado en el XI Seminario Regional de Política Fiscal de CEPAL. Brasilia, enero.
- TER-MINASSIAN, Teresa (1996) "*Borrowing by Subnational Government: Issues and Selected International Experiences*". Paper on Policy Analysis and Assessment, nº 96/4, April.
- _____ (1997) "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: an Overview", in Ter-Minassian, Teresa (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington: International Monetary Fund.
- _____ (1997a) "*Decentralization and Macroeconomic Management*". IMF Working Paper, WP/97/155.
- _____ (1997b) "*Descentralização e Disciplina Fiscal. Direções Futuras*". Apresentado na Conferência Internacional em Descentralização, Relações Fiscais Intergovernamentais e Governança Macroeconômica", Brasília -D. F. 16-17/06/1997.
- _____ (1998) . "Selected Issues in Public Debt Management". CEPAL, X *Seminário de Política Fiscal*, p. D45-D57, 1998.
- TUFTE, E. (1978). *Political control of the economy*, Princeton: Princeton University Press.
- VON HAGEN (1991). A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints. *Journal of Public Economics* 44, 192-210.
- VON HAGEN, Jurgen & HARDEN, , Ian (1995). "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. Economic Paper 96. Commission of the European Communities DG for Economic and Financial Affairs.
- _____ (1996) *Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline*, IMF Working Paper WP/96/78.
- WEINGAST, B. SHEPSLE, K. & JOHNSEN, C. (1981). "The Political Economy of Benefits and Costs. A Neoclassical Approach to Distributive Politics". *Journal of Political Economy*, vo. 89, p. 642-64.