



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB/2008

**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA
DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO – FACE**

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - PPGA

Administração Pública no Brasil: política fiscal nos Estados após a Lei de Responsabilidade Fiscal

EDSON RONALDO NASCIMENTO

ORIENTADOR: PROF. DR. JOSÉ MATIAS-PEREIRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração e Análise de Políticas Públicas.

Brasília – Dezembro de 2008

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade de Brasília (UNB) e ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) pelos conhecimentos oferecidos e experiências compartilhadas.

Ao meu orientador, Professor Dr. José Matias-Pereira, sou grato pela disposição em dividir um pouco de sua sabedoria e experiência na área das Finanças Públicas. Também agradeço aos Professores Paulo Calmon e José Antônio Pinho pelas recomendações, críticas e sugestões recebidas.

Enfim, sou grato a todos aqueles que me ajudaram a alcançar este objetivo, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, Secretaria do Tesouro Nacional – STN, a minha família sempre presente (Juliana, Leonardo e Lília) e a Deus por mais esta graça concedida.

RESUMO

Desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF em maio de 2000, os governos estaduais e municipais no Brasil vêm tentando se adaptar às regras estabelecidas pela nova Lei Complementar, buscando dessa forma a eficiência na gestão das Finanças Públicas, conforme prescrição constitucional. Sob o acompanhamento do Governo Federal, Estados e Municípios passaram a realizar ações visando à redução dos gastos com a folha de pagamentos, o controle do nível de endividamento e o aumento na arrecadação tributária. Essas medidas de política fiscal, estabelecidas pela LRF na forma de metas e compromissos a serem cumpridos pelas três esferas de governo, trouxeram mudanças importantes para o federalismo fiscal brasileiro. Em linhas gerais, as novas regras estabelecidas para as Finanças Públicas objetivam o equilíbrio financeiro das contas governamentais, mas não denotam uma preocupação maior com a qualidade dos gastos públicos ou com os resultados dos programas de governo, o que vem gerando críticas em relação à eficácia da Lei Fiscal enquanto instrumento de gestão. Como conclusão, credita-se o cumprimento da lei às sanções impostas aos entes públicos, o que significa que a conscientização em relação à responsabilidade fiscal carece ainda de uma discussão mais ampla entre o Setor Público e a sociedade.

Palavras – Chave: Administração Pública Estadual, Lei de Responsabilidade Fiscal, Finanças Públicas.

ABSTRACT

Since publication of The Brazilian Fiscal Responsibility Law (FRL), State and Municipal districts are trying to accomplish FRL turning more efficient the administration of the public finance, follow a Federal Constitution command. This legislation establishes public finance rules enforcing responsibility in fiscal management. Since may/2000, personnel expenditures, public debt and public revenues in the State and Municipal districts became to be accompanied by the Federal Government. They are measured of fiscal politics established by FRL which changed the federated relationships, increasing political and administrative centralization in Brazil.

But the balance in the accounts and the new rules established for the public finance do not guarantee one improvement in the quality of the public expense and in the government's programs generating criticisms for the Fiscal Responsibility Law.

In conclusion, obedience and law accomplishment occur due to the foreseen punishments for State and Municipal districts that do not meet the rules established for the public finance.

Keywords: State Public Administration, Fiscal Responsibility Law, Public Finance

SUMÁRIO

1. Introdução.....	7
2. Revisão da Literatura.....	9
2.1. O Estudo das Finanças Públicas.....	9
2.1.1. Administração Pública e Competências Constitucionais.....	14
2.2. A LRF e a Nova Administração Pública.....	18
2.3. A LRF e o Federalismo Fiscal.....	21
2.4. Pressupostos Teóricos da Política Fiscal.....	25
2.5. Responsabilidade Fiscal como Princípio do Direito Financeiro.....	29
2.6. Importância da LRF para a Administração Pública.....	30
3. A Lei de Responsabilidade Fiscal: características gerais.....	32
3.1. Responsabilidade Fiscal e Planejamento Público.....	36
3.2. Receita e Despesa Pública.....	40
3.3. Indicadores Fiscais da LRF.....	44
3.3.1. Receita Corrente Líquida – RCL.....	44
3.3.2. Despesas com Pessoal.....	47
3.3.3. Endividamento Público.....	49
3.3.4. O Superávit Primário.....	52
4. Resultados Fiscais nos Estados.....	56
4.1. Situação Fiscal do Governo Federal.....	59
4.2. Transferências Voluntárias.....	60
4.3. Sanções Impostas pela LRF.....	62
4.4. Fiscalização da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	64
5. Críticas à Lei de Responsabilidade Fiscal	67
6. Considerações Finais.....	69
7. Referências.....	71

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro I – Competências Constitucionais Partilhadas.....	18
Quadro II – Infrações à Lei de Responsabilidade Fiscal.....	64
Tabela I - Receita Corrente Líquida Estadual entre 2000 e 2007.....	45
Tabela II - Evolução das Despesas com Pessoal como proporção da RCL.....	48
Tabela III - Evolução da Dívida Consolidada Líquida como proporção da RCL	51
Tabela IV – Dívida Consolidada Líquida Estadual – Valores Nominais.....	52
Tabela V - Variação do Resultado Primário Anual nos Estados.....	53
Tabela VI – Evolução do Resultado Primário entre 1995 e 2007.....	55
Tabela VII - Gestão Fiscal na União.....	60
Tabela VIII - Transferências Voluntárias para os Estados.....	61

1. INTRODUÇÃO

O acompanhamento do desempenho fiscal em nível estadual e municipal no Brasil está associado ao interesse da Administração Pública Federal em monitorar a utilização dos recursos financeiros que, de forma obrigatória ou voluntária, são transferidos a cada ano aos entes subnacionais. Esses recursos, enviados aos Estados e Municípios na forma de repasses diretos ou por meio de convênios (transferências voluntárias), auxiliam o Governo Federal na execução de políticas macroeconômicas, principalmente àquelas relacionadas à redistribuição de renda entre as Unidades Federativas (RIANI, 2001).

No que se refere aos Estados, o monitoramento federal é ainda maior, em decorrência de contratos assinados entre 1997 e 1999 no âmbito de um programa de refinanciamento de dívidas sob o amparo da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Uma das exigências contidas nesses contratos envolve o comprometimento na execução de Programas de Ajuste Fiscal, a partir do cumprimento de metas fiscais que são fiscalizadas anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN¹.

Com a edição da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) a forma de acompanhamento das contas estaduais e municipais no Brasil passa a ser feita de maneira padronizada, a partir da utilização de metodologia proposta pela Lei Fiscal e da obrigatoriedade na utilização de relatórios fiscais comuns às três esferas de governo (NASCIMENTO e DEBUS, 2002). Esses relatórios, publicados em periodicidade bimestral (Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO) e quadrimestral (Relatório de Gestão Fiscal- RGF) tornaram-se as grandes ferramentas utilizadas pelo Governo Federal e pelos Tribunais de Contas locais para avaliar e acompanhar o desempenho fiscal nos Estados e Municípios.

¹ Apenas Amapá e Tocantins não assinaram Programas de Ajuste com o Governo Federal.

O objetivo deste trabalho é analisar o desempenho das finanças estaduais no Brasil a partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como discorrer a respeito da utilização dos indicadores fiscais propostos pela LRF como instrumentos de avaliação da Gestão Pública nos Estados

A pergunta que procuramos responder nesta pesquisa é se existe alguma correlação entre os resultados fiscais observados nas contas estaduais a partir de 2000 e a edição da LRF, buscando identificar a motivação para o cumprimento das regras impostas pela Lei Fiscal.

A pesquisa está estruturada em 7 (sete) partes, iniciando por esta introdução onde é apresentado o problema de pesquisa e a metodologia que conduzirá o desenvolvimento do trabalho. A etapa seguinte analisa o referencial teórico e a relevância do tema para o estudo da Administração Pública. Na parte terceira é feita uma análise dos indicadores de desempenho fiscal apresentados no texto da LRF, utilizados como forma de avaliação da eficiência na gestão pública estadual. Após a análise e interpretação dos conceitos econômicos e financeiros destacados no texto da LRF é feito um estudo da evolução das finanças estaduais entre os exercícios de 2000 e 2007, a partir de informações consolidadas e homologadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pelos Tribunais de Contas Estaduais. Ressalte-se que mais importante do que apresentar os resultados das finanças estaduais nesse período, o objetivo da pesquisa é analisar e descrever a metodologia utilizada pela LRF para medir a situação fiscal dos entes estaduais² e municipais no Brasil.

Os itens finais abordam as críticas feitas a LRF como ferramenta de gestão das Finanças Públicas, as conclusões do trabalho e a bibliografia utilizada na pesquisa.

² Quando nos referimos aos entes estaduais, entende-se inclusive o Distrito Federal

2. REVISÃO DA LITERATURA

Nesse tópico analisaremos as características da Lei de Responsabilidade Fiscal enquanto Lei de Finanças Públicas dentro de um contexto de Reforma do Estado, além de inserir a LRF no debate que envolve o federalismo fiscal Brasil. Cumpre ressaltar que não é proposta desse trabalho aprofundar a discussão teórica a respeito da evolução do estudo das Finanças Públicas, mas analisar o papel da LRF como instrumento de gestão.

2.1. O Estudo das Finanças Públicas

A origem do conceito moderno de Finanças Públicas está relacionada a duas escolas do pensamento econômico: a Escola Cameralista, vigente na Alemanha e na Áustria do século XVI ao XVIII, e a Escola Clássica do pensamento econômico.

No campo das Finanças Públicas, a atenção da Escola Cameralista se dirige fundamentalmente ao estudo dos meios pelos quais se pode criar e administrar o patrimônio público (HUNT, 1982). A doutrina cameralista organiza o pensamento de forma científica ligando os objetivos do Estado aos aspectos técnicos da administração financeira. O estudo dessa Escola do Pensamento Econômico concentrou-se no patrimônio público, na administração geral e nas finanças nacionais. Também atribui-se aos cameralistas a defesa de uma reforma fiscal para o melhor controle e eficiência das receitas governamentais.

Ainda de acordo com os cameralistas, as empresas públicas assumem aquelas funções necessárias ao desenvolvimento nacional que as empresas privadas não podem ou não querem empreender. Dessa forma, justificava-se a cobrança de impostos e a intervenção governamental na atividade econômica. A dívida pública, de acordo com os cameralistas,

encontra sua razão de ser na confiança que existe entre o governo e a sociedade civil e na mobilização de forças produtivas da economia nacional.

Juntamente ao critério de interferência mínima do Estado na economia, propuseram os economistas clássicos dois princípios fundamentais para o estudo das Finanças Públicas: a neutralidade econômica e o equilíbrio orçamentário. A neutralidade ocorrerá quando as ações dos agentes econômicos (públicos ou privados) não prejudicarem o desenvolvimento econômico e social. O equilíbrio orçamentário, por sua vez, evita o endividamento do Estado e torna possível a acumulação do capital, impulsionando dessa forma os investimentos necessários ao sistema econômico.

A Escola Keynesiana do Pensamento Econômico e a Escola Monetarista no século XX trouxeram novos enfoques para a teoria econômica, com implicações imediatas sobre o estudo das Finanças Públicas.

De acordo com o pensamento da Escola keynesiana, o Estado tem como objetivo prioritário evitar os dois grandes males dos ciclos econômicos: o desemprego e a inflação. De acordo com a essa teoria, junto da política monetária, também a política fiscal apresenta um papel fundamental na obtenção da estabilidade macroeconômica.

Para a Escola Keynesiana o Estado enquanto agente fiscal deverá administrar receitas e despesas. O principal instrumento dessa política está em um orçamento público que seja capaz de atender à renda e às despesas de um país como um todo, alcançando dessa forma o Setor Público e o Setor Privado. O Governo deve organizar suas despesas em função das necessidades sociais, utilizando-se dos recursos financeiros disponíveis.

Nos dias atuais, das teorias que procuram explicar o papel do Setor Público na economia, a mais conhecida entre nós é aquela desenvolvida por Richard Musgrave (1980). Para esse autor, os governos realizam três funções clássicas na economia, envolvendo a alocação de recursos à sociedade, a estabilização macroeconômica e a distribuição de renda e riqueza (função alocativa, função estabilizadora e função distributiva). Em geral, essas funções ocorrerão simultaneamente e de alguma maneira complementar – a estabilidade macroeconômica poderá facilitar a alocação de recursos ou mesmo a distribuição de renda, por exemplo.

No Brasil, podemos identificar a predominância de alguns desses papéis do Setor Público (conforme proposição de Musgrave) na nossa história recente. Podemos associar o Governo Militar a uma fase de predominância da função alocativa a partir de um “Estado Empresário” que investiu maciçamente em diversos setores da economia. Nesse período a

grande oferta de bens e serviços era coberta pelo setor governamental (serviços de transportes ferroviários, energia elétrica, telefonia, serviços financeiros, exploração de minérios etc.).

Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) podemos identificar o alcance de uma estabilidade macroeconômica, a partir da criação do Plano Real e da Lei de Responsabilidade Fiscal, para citar alguns exemplos. Ao contrário da situação observada durante o Governo Militar, o Governo FHC, por meio de um processo de Reforma do Estado iniciado em 1994, buscou reduzir a presença do Setor Público na economia deixando a alocação de bens e serviços preferencialmente ao setor privado e ao terceiro setor (NASCIMENTO, 2006).

Mais recentemente no Governo Lula, verificamos a adoção de programas de transferência condicionada de renda, experiência que vem apresentando bons resultados sociais em países como o México (Programa Oportunidades) e o Chile (Programa Chile Solidário). Em outras palavras, no atual governo podemos identificar ações relacionadas a uma função distributiva de renda, conforme definição de Musgrave (1980).

Outras questões relacionadas à participação do Setor Público na economia encontramos nos estudos desenvolvidos por Adolph Wagner (1958) que elaborou um modelo – conhecido como Lei de Wagner – para demonstrar que os gastos públicos na economia crescem mais do que o Produto Interno Bruto. De acordo com esse autor, o aumento das despesas governamentais acima do PIB deve-se ao fato de que mesmo com a redução do tamanho do Estado, novos serviços na área da Justiça e/ou junto ao Poder Legislativo tornam-se necessários quando o setor privado expande sua participação no mercado. Além disso, para a proteção social de uma classe de excluídos, de acordo com o autor, os governos deveriam atuar de forma mais intensa no fornecimento de bens públicos e meritórios. Ocorre que a regulação econômica também aumenta os gastos governamentais visto que o setor empresarial poderá buscar uma maior lucratividade a partir da constituição de monopólios, cartéis etc, o que exige um permanente controle do Estado.

Além de Wagner e Musgrave outros autores se debruçaram sobre a questão dos gastos do Setor Público considerando, além dos elementos citados anteriormente, a questão da previdência pública e a oferta de bens e serviços, tendo em vista as chamadas externalidades positivas (controle de doenças, redução do analfabetismo etc). Nesse campo destacam-se ainda os trabalhos de Peacock e Wiseman (1967), Herbert (1979) e Rostow (1971).

Uma discussão bastante atual a respeito da importância do Setor Público na economia está relacionada às chamadas falhas de mercado. Dentro de um sistema econômico muitas

vezes existem situações que não podem ser resolvidas pelo modo de produção empregado pelo Setor Privado. Nesse momento, o Setor Público emerge como um agente capaz de intervir na alocação de recursos, atuando paralelamente ao setor privado, procurando estabelecer a produção ótima dos bens e serviços que satisfaçam às demandas sociais. Essas características, conhecidas como falhas de mercado, são assim discriminadas, de acordo com Riani (2001):

- indivisibilidade do produto;
- externalidades;
- custo de produção decrescente e mercados imperfeitos;
- riscos e incertezas na oferta de bens;

Os bens indivisíveis são aqueles para os quais não é possível o estabelecimento de preços via sistema de mercado. Esses bens têm como características principais a não-exclusividade e a impossibilidade de exclusão de seu consumo. A não-exclusividade se deve ao fato de que, como esses bens não serão vendidos mediante o sistema de preços, a eles não se aplica o direito de propriedade. A impossibilidade de exclusão de seu consumo significa que o acesso de mais pessoas no consumo desses bens e serviços não implicaria um acréscimo em seus custos. Se houver crescimento da população de um país, isso não corresponderá, obrigatoriamente, a um aumento nos gastos com a defesa nacional, por exemplo.

As externalidades implicam em custos e benefícios sociais, diferentes daqueles observados no Setor Privado. As ações econômicas desenvolvidas por produtores e consumidores exercem, necessariamente, efeitos incidentes sobre outros produtores ou consumidores que escapam ao mecanismo de preços, ainda que estes sejam determinados em regimes de mercado perfeitamente competitivos. Esses efeitos, não refletidos nos preços, são conhecidos por “efeitos externos” ou “externalidades”.

Uma externalidade pode implicar tanto ganhos como perdas para os agentes econômicos. Quando o agente for um produtor, um benefício externo tomará a forma de um acréscimo no lucro. A imposição de um custo externo, por outro lado, significará redução no lucro (imposto). Quando o agente for um consumidor, sua função de bem-estar é que estará sendo afetada pelas externalidades, positiva ou negativamente. Em termos teóricos, as externalidades positivas representam “economias externas”, enquanto as externalidades negativas trazem “deseconomias externas”. Programas de saúde pública são exemplos de

externalidades positivas, enquanto que a poluição apresenta-se como um exemplo de externalidade negativa.

O equilíbrio geral reflete o mundo da concorrência perfeita. Sabe-se, todavia, que o elevado nível tecnológico, associado à especialização e à divisibilidade, produz economias de grande escala de produção em muitas firmas. Tal processo concentra o mercado em mãos de umas poucas empresas, seja em nível nacional, regional, ou mesmo mundial. Isso causa uma situação de imperfeição do mercado, que será composto de poucos vendedores (e na contra face, de poucos compradores), eliminando a concorrência perfeita e o equilíbrio inicial.

Nos mercados de tipo imperfeito, a empresa poderá atuar em um nível de produção em que o preço do produto seja superior ao custo médio, uma vez que ela detenha o controle sobre os meios de produção. Assim, por exemplo, a alocação eficiente para a firma será, no entanto, ineficiente para a sociedade e para a economia.

O desconhecimento por parte de vendedores e compradores com relação aos riscos do mercado, a inexistência da perfeita mobilidade dos recursos, a incerteza quanto à maximização dos lucros por parte das empresas e a escassez de determinados recursos produtivos (especialmente os naturais) são características do mundo real que inviabilizam a teoria do mercado perfeito e, assim, a produção ótima dos bens econômicos.

A falta de conhecimento perfeito do mercado pode ter como conseqüência a não produção de um bem econômico necessário e desejado. Determinadas atividades podem inexistir em virtude de riscos.

Existem certas atividades que são indispensáveis ao desenvolvimento de um país e ao bem-estar de uma sociedade e que, em virtude das causas apontadas acima, não serão oferecidas pelo mercado se não ocorrer a intervenção do governo, direta ou indiretamente. Um exemplo próximo seria o investimento em pesquisas para a produção de medicamentos, visando a cura de determinadas doenças.

Podemos então verificar que em maior ou menor grau, o Setor Público desenvolve funções importantes no sistema econômico e, apesar da crença em uma “mão invisível” condutora da economia, não há dúvida que os governos desenvolvem uma atividade importante e necessária na economia.

As teorias mais recentes que abordam a participação do Setor Público na Economia destacam a necessidade de redução da interferência do Estado a funções básicas como a garantia da propriedade privada, garantia dos contratos e, de forma mais controversa, investimentos em saúde e educação, além da promoção de liberalização comercial e

financeira e da utilização de mecanismos de mercado para induzir a correta alocação dos recursos.

Já alguns organismos multilaterais como o Banco Mundial - BIRD entendem necessária a presença do Estado no provimento e no financiamento de infra-estrutura básica, principalmente em países em desenvolvimento. Mas se as novas teorias das Finanças Públicas propõem uma visão gerencialista da Administração Pública, a idéia da recriação de um Estado Empresário financiando e promovendo investimentos em transporte, energia e saneamento não estaria na contramão das teorias que sustentam a idéia de um Estado Mínimo?

De fato, esse novo enfoque que o Banco Mundial vem apresentando em seus relatórios anuais pode representar apenas mais um efeito de natureza política e uma reação a resultados de práticas prescritas anteriormente do que um efeito de mudança teórica (GUERRIERO, 2007 p. 23). No entanto, a proposta de uma Nova Ortodoxia capitaneada por uma instituição que fomenta investimentos públicos ao redor do mundo mostra que esse campo de análise ainda representa terreno fértil para a discussão.

Feita essa introdução ao estudo das Finanças Públicas, e antes de continuarmos a análise da Lei de Responsabilidade Fiscal dentro de um contexto de Reforma do Aparelho do Estado no Brasil, vamos analisar algumas características da Administração Pública e da divisão administrativa brasileira a partir da Constituição Federal de 1988.

2.1.1. Administração Pública e Competências Constitucionais

Nessa parte analisaremos algumas características gerais das relações federativas no Brasil para que possamos mais a frente identificar as mudanças trazidas pela LRF para o federalismo fiscal brasileiro.

O Brasil é uma República Federativa, composta por três níveis de governo: o Governo Federal (União), os Governos Estaduais e os Governos Municipais. Existem atualmente no País 27 Estados (incluindo o DF) e 5.565 Municípios. A descentralização é uma característica marcante da configuração institucional e financeira da federação brasileira, no que se refere à divisão de competências entre as três esferas de governo e a organização de cada um dos níveis da Administração Pública. Na sua estrutura administrativa, o Setor Público brasileiro compreende duas instâncias:

1. A administração direta, regida pelo direito público e exercendo as funções clássicas de governo (a partir dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, mais o Ministério Público).
2. A administração indireta, regulada por normas do direito público e do direito privado, podendo assumir a forma de autarquias, fundações e fundos. Também serão consideradas dentro da administração indireta, as empresas controladas pelo Poder Público (onde o Estado possui maioria acionária).

A organização político-administrativa do Estado brasileiro compreende a União, os estados-membros, o Distrito Federal e os municípios, sendo-lhes garantida autonomia, pela Constituição Federal de 1988. Esta autonomia está caracterizada no poder de organização política, administrativa, tributária, orçamentária e institucional de cada um daqueles entes, limitada por outras disposições constitucionais ou legais dela decorrentes (NASCIMENTO, 2006).

O Brasil, conforme asseverado é um Estado organizado de forma Federativa onde as atribuições inerentes aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são divididas em três esferas de atuação, a Federal (União), a Estadual e a Municipal, sendo que:

- a divisão de poderes entre a União e os estados-membros é ao mesmo tempo funcional e territorial.
- as constituições dos estados-federados surgem ou se estabelecem subordinadas à Constituição da União e às leis federais.
- as ações de caráter local são de competência dos Estados e Municípios.
- o núcleo estratégico do Estado é formado pela cúpula dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, mais o Ministério Público.
- Os Municípios possuem os poderes Executivo e Legislativo.
- O Judiciário municipal deverá ser suprido pelo Governo Estadual.

Visando atender aos postulados constitucionais, as atribuições administrativas foram partilhadas entre a União, os estados-membros, o Distrito Federal e os municípios, numa descentralização territorial em três níveis: nacional, estadual e municipal. Sobre essas questões, Hely Lopes de Meirelles (1995) assevera que as Unidades Federativas exercitam os poderes que lhes foram conferidos pela Constituição da República dentro das respectivas áreas de atuação: o território nacional, o estadual e o municipal, este mediante aparelhamento

próprio, que deve ser convenientemente estruturado para o perfeito atendimento das necessidades do serviço público. Além disso, o autor destaca ainda a competência comum, conforme artigo 23 da Carta Magna, entendida como aquela que cabe, indiferentemente às quatro entidades estatais para solucionar matérias que estejam nas suas atribuições institucionais (MEIRELLES 1998, p.124)

Note-se que a caracterização do município como entidade estatal (com autonomia política, administrativa e financeira) é uma peculiaridade da Federação Brasileira (SOUZA, 2005). A organização administrativa refere-se ao ordenamento estrutural dos órgãos que compõem a administração pública. Essa administração, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo. Em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral. Em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços públicos próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 – Estatuto da Reforma Administrativa classificou a administração federal em direta e indireta. Por meio deste dispositivo legal, a administração pública de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade, razoabilidade, entre outros. Note-se que a Constituição Federal de 1988 incorpora esses princípios em seu artigo 37.

Na esfera federal, a administração direta está caracterizada pela Presidência da República, pelos ministérios e pelos órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário. Esses órgãos não possuem personalidade jurídica própria, pois exercem diretamente as competências a cargo da União, demonstrando, desta forma, a centralização administrativa.

Na mesma esfera, a administração indireta se dá por meio das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Essas entidades possuem personalidade jurídica e patrimônio próprios. Caracterizam assim a descentralização administrativa das atividades do Estado, sendo vinculadas e supervisionadas pelos ministérios ou por outros órgãos da administração direta.

Com relação à tipologia do sistema de governo brasileiro algumas características se destacam:

- o presidencialismo é o sistema de governo no Brasil, caracterizado por uma rigorosa separação de poderes, atribuindo ao Presidente da República grande parte da função governamental, na plenitude do Poder Executivo.

- o princípio ou doutrina da separação dos poderes utilizado no Brasil baseia a divisão dos poderes do governo em critérios funcionais e não territoriais, pressupondo não só a existência de funções distintas de governo, como também o seu desempenho por diferentes autoridades.

No que se refere aos Estados e Municípios, a constituição Federal em seus artigos 18 e 19 apresenta as características administrativas dos entes públicos estaduais e municipais no Brasil. Já as competências e atribuições dos entes estaduais, do Distrito Federal e dos municípios no Brasil são apresentadas a partir do artigo 25 do mesmo diploma legal. Em linhas gerais, os próprios governos estaduais e municipais estabelecem, em legislação local, a organização administrativa mais adequada para a prestação de serviços e a realização de obras de sua responsabilidade. As Prefeituras e os Estados têm seus serviços organizados em Secretarias, em níveis administrativos, com subordinação ao Prefeito ou ao Governador do Estado.

A estrutura administrativa deverá ser proporcional aos serviços que os entes estaduais e municipais colocam à disposição da população. Ressalte-se que na zona rural, as Prefeituras poderão prestar serviços públicos por meio de Subprefeituras ou Administrações Distritais, que não dispõem de autonomia, já que não constituem unidades de governo.

Os serviços de responsabilidade dos Governos Estaduais e Municipais poderão ser realizados de forma direta ou por órgãos da sua administração, de forma descentralizada – autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações – ou ainda por particulares, mediante concessão ou arrendamento, a partir de processo licitatório.

Resta ainda lembrar que os governos estaduais possuem em sua organização político-administrativa os três poderes constituídos, mais o Ministério Público, enquanto que no município, o Poder Judiciário é exercido pelo ente estadual: Município possui apenas Poder Executivo e Poder Legislativo (Câmara Municipal) próprios.

De acordo com Souza (2005) a União Federal detém o maior e o mais importante leque de competências exclusivas, sendo que o alto nível de detalhe da Constituição de 1988 deixa pouco espaço para o exercício da competência residual. No que se refere às competências concorrentes, os constituintes de 1988 fizeram uma clara opção pelo princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, é comum aos três níveis, conforme mostra o quadro a seguir

Quadro I – Competências Constitucionais Partilhadas

Esfera Governamental	Serviço/Atividade
Federal-estadual-local (competências partilhadas)	Saúde e assistência pública Assistência aos portadores de deficiência Preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais Cultura, educação e ciência Preservação das florestas, da fauna e da flora Agropecuária e abastecimento alimentar Habitação e saneamento Combate à pobreza e aos fatores de marginalização social Exploração das atividades hídricas e minerais Segurança do trânsito Políticas para pequenas empresas Turismo e lazer

Fonte: Celina Souza (2005)

2.2 A LRF e a Nova Administração Pública

A Reforma Administrativa do Estado, iniciada no Brasil a partir da segunda metade da década de 90 trouxe entre seus pressupostos a busca por uma maior eficiência na utilização dos recursos públicos. Essa Reforma teve como principais características:

A delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos de pessoal, terceirização e publicização das ações do Setor Público; aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Essas práticas, principalmente as relacionadas ao ajuste fiscal, controle dos gastos públicos e auto-sustentabilidade nas contas governamentais continuam sendo nos dias atuais os grandes objetivos da Administração Pública brasileira nos três níveis de governo. Nessa perspectiva é que foi editada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de

Responsabilidade Fiscal (LRF), como instrumento normatizador das Finanças Públicas no Brasil, em atendimento à Constituição Federal, conforme destacado no artigo 1º da Lei Complementar nº 101/2000, *in verbis*:

Art. 1º. Esta Lei Complementar estabelece normas de Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

Cumprir ressaltar que as políticas governamentais nos três níveis de governo tornam-se possíveis a partir da utilização dos recursos orçamentários (e financeiros) que permitem a realização das despesas públicas, consideradas em termos genéricos como elementos fundamentais na promoção do crescimento econômico e do bem-estar social (AFONSO, 2006). Na medida em que as despesas representam variáveis-chaves na realização das políticas de governo, a execução do gasto público de forma responsável e eficiente está associada a uma melhor alocação dos recursos sociais.

No campo teórico, a eficiência no Setor Público busca sua fundamentação na Teoria Gerencialista e na construção de uma Nova Administração Pública (New Public Management), onde a gestão por resultados e a observação de metas de desempenho fiscal são os pressupostos fundamentais (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Enquanto metodologia, a Nova Administração Pública apresenta-se como resposta à crise fiscal do Estado às políticas econômicas Keynesianas e ao consenso social do Welfare State. O pensamento que vem dar sustentação a esse novo modelo – chamado de paradigma pós-burocrático – é o da mudança na Administração Pública tradicional, visando tornar o Setor Público mais eficiente e produtivo (BARZELAY, 1992).

A Nova Administração Pública deverá ser entendida não apenas como um modismo ou conjunto de melhores práticas de gestão, mas como um processo de mudança institucional e de construção de novos regimes gerenciais dentro do Setor Público. Essa inovação gerencial patrocinada pela Nova Administração Pública reflete um pouco do descrédito dos governos junto à sociedade e o desejo de que o Setor Público faça mais gastando menos, utilizando de forma mais eficiente o orçamento público como ferramenta de gestão. Nessa perspectiva, de acordo com Peixoto e Teixeira (2000, p. 8),

no contexto das mudanças, o discurso desenvolvimentista é substituído pelo discurso da eficiência, enfatizando-se o Estado Empresa ou Estado Gerencial.

Como modelo de gestão, o Gerencialismo – entendido como o conjunto de idéias e práticas administrativas predominantes no setor privado – passa a ser empregado dentro da gestão pública por meio de normas legais que se apresentam como ferramentas utilizadas pela Administração. São as leis, decretos, resoluções e legislações acessórias que regulamentam os atos de gestão econômica e financeira e que, em obediência ao princípio da legalidade, a Administração Pública deverá se reportar. Entre essas normas está a Lei de Responsabilidade Fiscal que, juntamente da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, disciplina os atos administrativos que envolvem orçamento e Finanças Públicas no Brasil.

Para Matias-Pereira (2006) as regras e os pressupostos trazidos pela LRF são os referenciais que orientam o princípio da eficiência na Administração Pública, conforme preceitua a Constituição Federal.

Já de acordo com Abrúcio (2007), em relação ao gasto público, a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe ganhos de economicidade ao Estado brasileiro considerando ainda que, na visão do autor, mostra-se prematuro tentar associar a LRF com eficiência. Dessa forma,

a agenda da eficiência vai exigir ações de gestão pública, algo cuja importância os economistas, membros majoritários desse grupo, ainda não compreenderam. Para tanto, terão de conhecer melhor os mecanismos da nova gestão pública (ABRÚCIO, 2007, p. 76).

Isso mostra que não é pacífico o entendimento de que o cumprimento das regras impostas pela Lei Fiscal represente a maneira mais apropriada de se cumprir o princípio constitucional da eficiência. Por outro lado, os resultados macroeconômicos verificados a partir de 2000 indicam que existe uma correlação entre as normas gerais de Finanças Públicas trazidas pela LRF e o desempenho fiscal em nível estadual. Nesse sentido, a partir de estudos desenvolvidos por Nakaguma e Bender (2006, p. 2), verificou-se que

a Lei de Responsabilidade Fiscal reduziu significativamente as despesas de custeio e as receitas de capital, além de ter elevado a receita corrente e tributária dos Estados, contribuindo, assim, para tornar o financiamento do gasto público mais sustentável no longo prazo.

Outro aspecto importante a ser destacado nesse tópico diz respeito ao papel dos entes públicos subnacionais no processo de reestruturação e reorganização da Administração Pública brasileira. Nesse aspecto, a LRF veio romper com um federalismo paternalista que

vinha sendo patrocinado pelo Governo Federal, passando a exigir das administrações estaduais maior empenho na busca pelo equilíbrio fiscal. Isso porque a partir da edição da Lei Fiscal deixa de ser possível à União refinar dívidas de Estados e Municípios, o que obrigou às administrações locais a desenvolverem programas de ajuste que envolvem o controle dos gastos e limitação no endividamento, além do aumento na arrecadação das receitas próprias. Os pressupostos mais importantes da Gestão Fiscal Responsável, elencados no texto da LRF são apresentadas a seguir, destacando-se:

- a busca pelo equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas ;
- a efetiva instituição e arrecadação das receitas próprias em cada ente;
- o controle dos gastos com pessoal, limitados à percentual da Receita Corrente Líquida (RCL), considerada a receita arrecadada (mais transferências recebidas) deduzida das transferências constitucionais obrigatórias;
- a limitação da dívida como proporção da Receita Corrente Líquida;
- a transparência, derivada do princípio constitucional da publicidade na Administração Pública.

A execução dessas políticas de gestão das receitas e das despesas públicas ocorrerá por meio da administração do orçamento que, de acordo com Baleeiro (1974), representa o *meio pelo qual a Administração Pública realiza as despesas necessárias ao funcionamento dos serviços públicos, bem como arrecada as receitas legalmente constituídas.*

Na medida em que a Lei Fiscal passa a ser utilizada como parâmetro de desempenho, o desafio que se coloca é identificar até que ponto e em que medida os indicadores fiscais apresentados na LRF são consistentes com a avaliação da eficiência na gestão pública. Isso porque o controle indiscriminado dos gastos e das atividades do setor governamental pode frear o próprio desenvolvimento econômico e social do país, principalmente naquelas regiões mais dependentes das transferências federais.

2.3. A LRF e o Federalismo Fiscal

Podemos agora discorrer a respeito das mudanças no federalismo brasileiro que estão associadas à Lei de Responsabilidade Fiscal. Para Souza (2005, p. 110) a Constituição de 1988 conservou certas características das Cartas anteriores,

como a tendência à constitucionalização de muitas questões, mantida nas emendas constitucionais aprovadas posteriormente, o fortalecimento dos governos locais vis-à-vis os Estados, a tendência à adoção de regras uniformes para as esferas subnacionais, em especial as instâncias estaduais, dificultando a adoção de políticas próximas de suas prioridades e a impossibilidade de avançar em políticas voltadas para a diminuição dos desequilíbrios regionais, apesar da existência de mecanismos constitucionais que ou não foram operacionalizados ou são insuficientes para uma efetiva política de equalização fiscal.

Já Lopreato (2000) destaca que o pilar de sustentação do pacto federativo foi a centralização do poder político e econômico em mãos da União que pôde, dessa forma, aumentar seus gastos e garantir amplo esquema de articulações com as esferas subnacionais através das empresas estatais, das transferências constitucionais e negociadas, dos subsídios e incentivos fiscais e outras formas de articulação financeira. De acordo com o autor

Este poder permitiu à União assegurar o controle da política fiscal e atender os interesses dos estados apesar da ampla divergência socioeconômica (LOPREATO, 2000, p. 6).

Varsano (1996, p. 23) discorrendo a respeito da evolução do federalismo fiscal no Brasil estabelece um paradoxo entre a necessidade de garantir a autonomia financeira e política aos diferentes níveis de governo e a necessidade de coordenação e sistematização dos instrumentos fiscais em termos nacionais. No dizer do autor,

a experiência brasileira tem sido marcada pela dificuldade em se atingir uma compatibilização destes dois objetivos, registrando ciclos de menor ou maior centralização de poder tributário, que, por sua vez, acompanham estreitamente a evolução histórica de regimes políticos, mais democráticos ou de menor difusão de poder. Abstraindo-se, porém, dos ciclos e do simples aspecto de distribuição dos recursos tributários entre os três níveis de governo, a tendência é claramente para a redução da autonomia dos níveis subnacionais de governo no que se refere à sua capacidade de legislar em matéria tributária.

De fato nos últimos anos, em especial após a Constituição Federal de 1988, as relações federativas no Brasil vêm sendo marcadas por uma disputa permanente pela divisão do bolo tributário e pelo aumento da participação do Parlamento nas questões orçamentárias e fiscais.

Em 1989 a carga tributária representava cerca de 22% do PIB nacional, tendo atingido 29,5% em 1990. A partir daquele período a nova Carta Magna aumentou significativamente a participação dos Estados e dos Municípios na repartição fiscal em detrimento da União. Isso ocorreu também em virtude do aumento das transferências de recursos através dos fundos de participação (FPE e FPM). Houve, ainda, uma queda nas receitas próprias do Governo Central no período, já que a Constituição Federal retirou os impostos únicos sobre energia elétrica, combustíveis e minerais, do campo da competência Federal. Estes impostos passaram a fazer parte da base de cálculo do ICMS, cabendo aos Municípios a fatia de 25% deste que é o principal imposto estadual. Desta forma, a União, que detinha cerca de 75% do total dos recursos tributários arrecadados no País antes da Constituição de 1988, passou a contar com cerca de 66% desse total, a partir de 1989.

Outras transformações importantes foram observadas na estrutura fiscal brasileira a partir da CF/88, entre elas:

- O IOF, antes instrumento de política monetária, passou a assumir caráter arrecadatário;
- As contribuições sociais aumentaram a sua participação na carga tributária (de 24% em 1988, para 26%, em 1992);
- Como o IOF e as contribuições sociais não são transferidos aos Estados e Municípios, a participação da União na arrecadação apresentou uma ligeira recuperação em 1994, chegando próximo aos 70% do "bolo fiscal" no período;
- O incremento nas receitas de Estados e Municípios não livrou esses entes do problema do endividamento público, que aumentou significativamente na década de 90. Neste caso, verificou-se que a busca pelo equilíbrio fiscal no Brasil não se restringe ao incremento na arrecadação, mas também a uma política de gastos mais restritiva.

Finalmente, o aumento das transferências da União trouxe como conseqüência a renúncia de parte das receitas próprias em alguns governos subnacionais, desestimulando a arrecadação de impostos que, em alguns casos, representava percentual pouco significativo das receitas correntes totais. Cumpre ressaltar que o maior volume de receitas recebidas não

melhorou a situação orçamentária e financeira estadual, intensificando a dependência desses entes em relação ao Governo Federal, principalmente no que se refere à necessidade de financiamento.

Para Lopreato (2000, p. 13) o aumento nas receitas não permitiu a estabilização das finanças estaduais e a superação do quadro de crise latente. De acordo com o autor,

a gestão das finanças estaduais, nesse sentido, estava presa a decisões federais relacionadas ao problema do estoque da dívida e à política de crédito dos agentes oficiais. Os governadores, apesar dos ganhos na distribuição da receita disponível, contraditoriamente, perdiam autonomia nas decisões de investir uma vez que o volume de seus gastos dependia de variáveis controladas na esfera federal.

Nesse sentido, para Varsano (1996) a Constituição de 1988, além de consolidar uma situação de desequilíbrio do Setor Público, concentrou a insuficiência de recursos na União e não proveu os meios, legais e financeiros, para que houvesse um processo ordenado de descentralização dos encargos. Por isso, de acordo com o autor, tão logo ela foi promulgada, já se reclamava nova reforma do Estado brasileiro.

Estudos desenvolvidos por Afonso (2004) destacam que os governos estaduais e municipais respondem por 70% das despesas com pessoal do Setor Público e 80% da formação bruta de capital fixo. No entanto, apesar da descentralização ser a maior aspiração de governadores e prefeitos nas relações federativas no Brasil, as políticas públicas federais se impõem às instâncias subnacionais, fazendo com que Estados e Municípios estabeleçam uma forma de gestão semelhante aquela adotada pelo Poder Central.

A adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal pelas três esferas de governo, editada em sede de Lei Complementar, vem reforçar a centralização, permitindo uma maior atuação do Governo Federal em relação à estabilidade macroeconômica. Como a LRF define o tamanho do endividamento e limita os gastos com pessoal nas três esferas de governo, torna-se mais fácil à União desenvolver ações que visam um equilíbrio geral das contas públicas.

No entanto, ao invés de ampliar os conflitos entre governos, a Lei de Responsabilidade Fiscal, aparentemente, vem assumindo papel agregador, na medida em que suas regras são seguidas em todos os setores governamentais dependentes de recursos públicos. Ao menos no discurso, ninguém é contrário à Responsabilidade Fiscal.

A repartição das responsabilidades entre os poderes apresenta-se ainda como o grande diferencial da LRF em relação às demais legislações que tratam das Finanças Públicas no Brasil. Essa solidariedade entre os poderes no que se refere ao controle dos gastos facilita o papel da Administração Pública (Poder Executivo), o que pode explicar, em parte, a aceitação da LRF como norma nacional.

Essas reflexões carecem ainda de um maior aprofundamento, por meio de uma análise científica apurada, na busca de um melhor entendimento com relação às mudanças ocorridas no federalismo fiscal brasileiro após a edição da LRF. Com relação a esse assunto, estudos desenvolvidos por Lopreato (2000, p. 25), chegaram às seguintes conclusões:

A mudança do quadro macroeconômico e o esgotamento da capacidade dos estados de conviverem com a crise financeira deram força à União e permitiram a imposição de duras regras de atuação aos governos estaduais. A descentralização fiscal, aliada à renegociação da dívida estadual, à reforma patrimonial do Setor Público e à aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, criou novas bases para se pensar os rumos do federalismo no Brasil e a autonomia estadual.

2.4. Pressupostos Teóricos da Política Fiscal

O termo “Política Fiscal” refere-se ao comportamento e à administração das receitas e despesas do Setor Público. Conforme indica esse conceito, a maneira como cada Governo administra seus recursos e obrigações não deve ser obrigatoriamente a mesma, como se existisse um manual descrevendo a “maneira certa” de executar as políticas públicas. As decisões do Estado são resultado de um processo político, em que interesses conflitantes são colocados frente a frente e influenciam na forma como se constitui a estrutura fiscal do Estado nacional.

As despesas do Governo derivam da prestação de serviços e/ou da produção de bens pelo Setor Público, tais como o pagamento de salários de funcionários públicos, obras, aposentadorias, etc. Cumpre ressaltar que nos dias atuais os gastos com a Previdência representam a parcela mais significativa entre as despesas primárias do governo federal no Brasil (NASCIMENTO, 2006).

Já as receitas resultam de diversos mecanismos, tais como da arrecadação de impostos e contribuições, venda de títulos públicos e receitas de empresas estatais.

Para aplicação das políticas econômicas, principalmente a política fiscal, deve-se verificar quais os resultados esperados. Se o alcance dos objetivos envolve custos econômicos

ou sociais elevados, ainda que sua eficácia seja comprovada, a política fiscal pode não ser a melhor alternativa.

Os principais objetivos da política econômica são a geração de um maior nível de emprego, o controle da inflação por meio da política monetária e o crescimento econômico.

Nesse sentido, a política fiscal engloba a intervenção do governo na economia por intermédio da arrecadação de tributos e dos gastos públicos com o propósito de regular a atividade econômica. Essa intervenção afeta diretamente a demanda agregada e, dessa forma, influencia o nível de emprego e crescimento econômico de curto prazo.

A Política Fiscal pode ser classificada como expansiva ou restritiva nas seguintes situações:

- Expansiva: quando o governo precisa aumentar os gastos públicos ou reduzir a carga tributária para compensar alguma situação de insuficiência de demanda agregada em relação ao produto potencial.

- Restritiva: quando a demanda agregada está maior do que o produto potencial e pressiona a capacidade produtiva da economia. Para evitar que o excesso de demanda agregada provoque pressões inflacionárias, o governo pode tomar medidas de redução dos gastos públicos ou aumento da carga tributária sobre o consumo, desencorajando as despesas das famílias.

Segundo as orientações de políticas econômicas derivadas do modelo keynesiano, o aumento do gasto público (política expansionista) tem papel semelhante ao de expansão dos investimentos privados. Ao incrementar a demanda agregada, as empresas ampliam a produção, gerando renda adicional na economia. Parte dessa nova renda será consumida, gerando nova demanda agregada e novo aumento do PIB e da renda. Esse processo ocorre sucessivamente pelo mecanismo conhecido como “multiplicador da renda”.

Se o governo adotar políticas de redução de impostos (expansionista), o impacto da intervenção econômica atua sobre o consumo à medida que menos tributos significam mais renda disponível para as famílias.

De qualquer forma, o objetivo será sempre deixar a economia mais próxima do produto potencial, ou seja, sem desemprego dos fatores. Entretanto, existe a possibilidade de ocorrer defasagens de tempo entre a adoção de uma medida política e os efeitos dessa intervenção, o que reduziria a eficácia da política fiscal sobre a atividade econômica.

Os governos dispõem de alguns mecanismos para evitar esse descompasso de tempo entre a execução e os impactos da política fiscal sobre as flutuações econômicas (NASCIMENTO, 2006). Trata-se dos chamados “estabilizadores automáticos”, que compreendem ações do próprio sistema econômico que contribuem para reduzir mecanicamente as forças de recessão ou de expansão da demanda agregada, sem que o governo tenha que adotar medidas discricionárias de política econômica para cada situação. São exemplos de estabilizadores automáticos:

- os impostos progressivos: o imposto de renda, em que as alíquotas (e, portanto, a arrecadação) são crescentes em razão da renda;
- o sistema de seguro-desemprego: os gastos do governo aumentam automaticamente quando a renda e o emprego da economia diminuem, sustentando a demanda agregada nos períodos de crise.

Em síntese, a política fiscal apresenta-se como uma opção para minimizar as flutuações econômicas de curto prazo, mas sua utilização exige cuidado à medida que seu impacto depende da capacidade produtiva da economia e do grau de utilização dessa capacidade. Caso contrário, a política fiscal pode expandir o déficit público e aumentar a taxa de juros, sem alcançar seus objetivos sobre o produto.

A Política Fiscal de um país é, portanto, um elemento determinante para a criação de riqueza, para o crescimento econômico e para a relação entre o cidadão e o governo.

A utilização de políticas fiscais foi intensificada nos anos trinta, em grande parte como resultado de três elementos: 1) a ineficácia da política monetária durante a Grande Depressão, 2) as novas teorias econômicas apresentadas por Keynes (1964) com sua ênfase sobre a demanda agregada e 3) a crescente importância dos gastos (poder de compra) e da tributação governamentais em relação à renda e ao produto total da economia.

Chegamos assim ao debate atual que envolve a forma de utilização da política fiscal: para aumentar as receitas é necessária uma reforma tributária que aumente a capacidade arrecadadora do Estado; para diminuir as despesas é necessária uma reforma administrativa que diminua os gastos com o custeio governamental.

Buscando desenvolver uma base teórica para as políticas fiscais, Solow (1956) elaborou um modelo segundo o qual, em um estado estacionário, o desenvolvimento econômico é determinado por fatores exógenos, tais como o crescimento populacional e o

progresso tecnológico, cabendo um papel para a política fiscal apenas durante a transição de um estado estacionário para outro. Isto porque as mudanças nos gastos do governo e na tributação possuem efeitos temporários, ou seja, afetam o nível do produto no curto prazo, não alterando a taxa de crescimento de longo prazo.

Já em relação ao papel das despesas governamentais, Barro (1990) destaca que o efeito de um aumento dos gastos públicos no crescimento econômico é nulo, a menos que não afete a produtividade do setor privado. Além disso, o autor propõe a divisão entre gastos improdutivos, que não afetam o crescimento econômico de longo prazo, e gastos produtivos, que afetam positivamente o crescimento. Nessa perspectiva, o gasto público é improdutivo quando o Setor Público investe recursos em áreas que rivalizam com o setor privado, tal como na produção de bens e serviços. É produtivo quando introduzido como argumento positivo na função de produção local ou desde que entre diretamente na função utilidade dos consumidores.

De acordo com Marques Júnior et al (2006, p. 4), o efeito líquido da política fiscal sobre o crescimento mostra-se ambíguo, elevando o nível de produto. Mas se esse crescimento vier acompanhado de elevação dos tributos, promoverá uma redução da renda disponível e, por conseguinte, da poupança e da acumulação de capital na economia. Segundo os autores

Esta conclusão é perfeitamente plausível uma vez que se assume que os tributos e os gastos públicos não são independentes no seguinte sentido: para gastar mais, o governo deve arrecadar mais. Em outras palavras, assume-se o equilíbrio orçamentário intertemporal do governo.

De fato, a auto-sustentabilidade nas Contas Públicas tornou-se ponto fundamental da agenda governamental dos anos 1990, ganhando corpo a cobrança por superávits estruturais capazes de atender as expectativas de mercado, independentemente dos valores assumidos pelas variáveis que influenciam a evolução da dívida pública (LOPREATO, 2006). O intenso debate sobre o ajuste fiscal intertemporal ampliou o leque de preocupações teóricas na agenda da visão convencional. A discussão dos efeitos não keynesianos do ajuste fiscal ganhou espaço e se diferenciou da idéia dominante no momento anterior.

Para Souza (2006), do ponto de vista da agenda pública, a política fiscal implicou a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais.

Esta agenda passou a dominar corações e mentes a partir dos anos 80, em especial em países com longas e recorrentes trajetórias inflacionárias como os da América Latina (SOUZA, 2006, p. 1).

Do ponto de vista da eficiência alocativa, a política fiscal adotada no Brasil apresenta as seguintes características: utilização das receitas orçamentárias correntes para a cobertura das despesas de curto prazo e a utilização de receitas de capital (empréstimos) para a cobertura dos investimentos produtivos (NASCIMENTO, 2006).

Portanto, os pressupostos da auto-sustentabilidade e do equilíbrio fiscal em termos operacionais estão associados à cobertura dos gastos públicos correntes por meio da arrecadação própria. Nesse caso, o equilíbrio das chamadas contas primárias, proposição básica da Lei de Responsabilidade Fiscal, deverá ser o objetivo maior da Política Fiscal, na busca pela auto-suficiência financeira, enquanto que as operações de crédito não poderão superar o montante das despesas de capital (regra de ouro), garantindo que não serão utilizados recursos financeiros para a cobertura de despesas de manutenção da máquina, mas para o incremento do patrimônio público.

2.5. A Responsabilidade Fiscal como Princípio do Direito Financeiro

Princípios são espécies do gênero norma, que podem vir revestidas ou de um preceito de caráter geral, enunciador de uma pauta de valores ou de um mandamento sistêmico (princípio), ou de um comando prescritivo, específico, de natureza concreta (regra). Para Tovar (2005), princípios representam pautas de valores, que direcionam e concretizam a aplicação das normas jurídicas, podendo ser encontrados de forma expressa como implícita.

De acordo com Torres (2004, p. 126) o princípio da responsabilidade fiscal no Direito Financeiro está associado ao conceito de *accountability*, representando o esforço da Administração Pública na gestão eficiente dos recursos sociais.

A legislação fiscal presente em países da OCDE como a Nova Zelândia destaca a gestão eficiente dos gastos públicos, o controle do endividamento e a transparência como formas de identificar a responsabilidade fiscal na gestão pública.

A visão da responsabilidade fiscal como princípio financeiro deve estar associada à busca pelo equilíbrio nas contas públicas. Nesse caso, a execução dos gastos públicos deverá

acompanhar o desempenho das receitas próprias e a capacidade de pagamentos dos entes públicos, elementos que propiciam o crédito ao financiamento do Setor Governamental.

Portanto, tendo a Administração Pública o papel de gerir os dinheiros arrecadados junto aos cidadãos, podemos concluir que o direito financeiro e a responsabilidade fiscal estão ligados por elos normativos e éticos, considerando a necessidade da correta utilização das receitas públicas em benefício da sociedade.

2.6. Importância da LRF para a Administração Pública

O acompanhamento e o monitoramento das contas públicas em nível estadual e municipal auxiliam o Governo Federal na elaboração das políticas públicas regionais que compõem o Plano Plurianual (PPA), nos termos do artigo 165, § 1º, da Constituição Federal de 1988.

De acordo com a LRF, aqueles entes públicos que estiverem descumprindo limites de endividamento e de gastos com pessoal, por exemplo, ficarão impedidos de receber transferências voluntárias da União. Como em algumas regiões do país existe uma dependência muito forte em relação às transferências federais, as políticas públicas em nível local poderão ficar prejudicadas no caso do descumprimento da Lei Fiscal.

Essa nova relação federativa patrocinada pela LRF merece estudos mais aprofundados para que se possam verificar os efeitos de uma suspensão de convênios, por exemplo, nas regiões do semi-árido ou nas áreas mais pobres do país.

Por outro lado, a divulgação de informações a respeito da arrecadação das receitas, destacando a forma como o Setor Público utiliza os recursos sociais, permite aos cidadãos identificarem como os representantes legais administram os dinheiros públicos. Os princípios da Administração Pública contidos na Constituição Federal, em especial os relativos à publicidade dos atos e a eficiência refletem no campo normativo a necessidade da transparência e da boa utilização dos recursos públicos.

São escassos em nosso meio os estudos que analisam a Administração Pública em nível estadual e municipal devido, entre outros fatores, a falta de um sistema contábil uniforme ou da padronização de regras de controle dos gastos públicos. Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal essas questões começam a ser resolvidas, na medida em que um órgão central em nível federal – a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – passa a ter a responsabilidade na edição de normas sobre contabilidade, orçamento e finanças que deverão

ser adotadas pelos Estados e Municípios. Isso porque a LRF em seu artigo 51, determina, *in verbis*

Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

§ 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:

I - Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;

II - Estados, até trinta e um de maio.

Para operacionalizar a consolidação das contas, a STN criou critérios e formas de contabilização que, sendo utilizadas pelos entes subnacionais, torna possível o somatório de receitas e despesas em nível agregado. Antes da LRF, Estados e Municípios utilizavam no campo orçamentário e contábil as regras determinadas pela Lei 4.320, de 17 de março de 1964, ao mesmo tempo em que se valiam de metodologia e critérios próprios com a concordância dos órgãos de controle local (Tribunais de Contas). Isso significa que, antes da edição da LRF, para que fosse possível uma avaliação consolidada das contas públicas nos três níveis de governo era necessário integrar as diversas formas de contabilização, o que facilitava o erro e a desinformação. Já os relatórios criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal são instrumentos simplificados e de fácil compreensão, tornando exequível à consolidação das contas públicas.

Com um volume maior de informações a respeito das finanças estaduais e municipais torna-se possível desenvolver estudos mais consistentes em relação às políticas públicas que deverão ser implementadas junto aos entes subnacionais.

3. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: CARACTERÍSTICAS GERAIS

De acordo com Nascimento e Debus (2002), a Lei de Responsabilidade Fiscal visa a regulamentar a Constituição Federal, na parte da Tributação e do Orçamento (Título VI), cujo Capítulo II estabelece as normas gerais de Finanças Públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual (incluindo o DF) e Municipal. Em particular, a LRF vem atender à prescrição do artigo 163 da CF de 1988, cuja redação é a seguinte:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - **Finanças Públicas**; (grifei)

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização das instituições financeiras;

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Matias-Pereira (2006, p. 297), reforça esse entendimento, destacando que

a LRF surge no cenário nacional como instrumento legal definidor de normas nacionais de Finanças Públicas, complementando, entre outros, o artigo 163 da Constituição Federal de 1988.

A LRF atende também ao artigo 169 da Carta Magna, que determina o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal ativo e inativo da União a partir de Lei Complementar.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Dentro da perspectiva de uma Administração Pública comparada, pode-se verificar que a LRF incorpora alguns princípios e normas internacionais, conforme destacado a seguir. Os modelos que foram tomados como referencial para a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil são:

- Fundo Monetário Internacional - FMI, organismo do qual o Brasil é Estado-membro, e que tem editado e difundido normas de gestão pública em diversos países. A principal influência recebida do FMI diz respeito ao princípio da transparência nas contas públicas por meio de uma abertura das contas governamentais à população de forma simplificada e inteligível.
- Nova Zelândia, através do Fiscal Responsibility Act de 1994 de onde se buscou a idéia da imposição de limites e restrições aos gastos públicos na busca do ajuste fiscal, juntamente da transparência das contas públicas, de acordo com metodologia proposta pelo FMI.
- Comunidade Econômica Européia, a partir do Tratado de Maastricht que estabeleceu condições e regras para os países membros, destacando-se o estabelecimento de metas de uma relação estável entre dívida e Produto Interno Bruto (dívida/PIB), além do compromisso da manutenção do equilíbrio fiscal visando à auto-sustentabilidade.
- Estados Unidos, cujas normas de disciplina e controle de gastos do governo central levaram à edição do *Budget Enforcement Act*, aliado ao princípio de *accountability*. Nesse caso, as influências referem-se às experiências daquele país na administração financeira orçamentária, em especial por meio de dois mecanismos básicos: o *sequestration* e o *pay as you go*, que dão fundamento ao artigo 9º da LRF, na forma de limites para empenhos de despesas e medidas de compensação.

Outras experiências de leis fiscais em países da América Latina são apresentadas a seguir com as suas principais características:

- Argentina, com a Lei de Solvência Fiscal de 2000, que obriga a realização de resultado fiscal equilibrado para o Governo Central, a partir da adoção de limites para o déficit e despesas não-financeiras, além da aplicação de sanções como a perda de credibilidade no mercado de crédito. Exceções da Lei: em situações emergenciais, o Governo Central poderá utilizar um Fundo Fiscal Anticíclico.
- Chile, com sua Diretrizes de Política Fiscal de 2000, tendo por regra o resultado fiscal equilibrado para o Governo Central, com piso obrigatório para o superávit igual a 1% do PIB. Exceções da Lei: em situações emergenciais, utilização de fundos de contingência e a possibilidade de compensação de déficits em anos subseqüentes.
- Colômbia, com a Lei nº 357 de 1997 e a Lei nº 617 de 2000 que estabelecem regras como a exigência de resultado fiscal equilibrado para os governos subnacionais, observância de limites para o pagamento de juros, limitação de gastos em geral. Exceções da Lei: são excluídas dos limites as despesas com investimentos, sendo que os déficits não são penalizados na hipótese de adoção de programas de resgate fiscal num prazo de dois anos.
- Equador, com a Lei de Responsabilidade, Estabilização e Transparência Fiscal de 2003 cujas regras envolvem a realização de resultado fiscal equilibrado para o Governo Central, excluindo-se as receitas derivadas de petróleo; o incremento anual do gasto primário não deve exceder a 3,5 % e a redução anual do déficit deve ser de pelo menos 0,2 % do PIB. Exceções da Lei: em situações emergenciais, utilização de fundos de contingência.
- México, com o Sistema de Controle da Dívida de 2000 cujas regras envolvem e restrição ao endividamento dos governos subnacionais, mediante sinalização de risco.
- Peru, com a Lei de Prudência e Transparência Fiscal de 2000, com obrigatoriedade de resultado fiscal equilibrado para o Governo Central, onde o déficit do setor público não deve exceder 1 % do PIB, além da observação de limites para as despesas públicas. Exceções previstas na Lei: no caso de emergência nacional ou crise internacional, o limite do déficit pode chegar a 2 % do PIB, juntamente da utilização de fundos de contingência.

Cumprindo ainda ressaltar que antes da LRF outro instrumento legal já estabelecia normas e regras para a gestão fiscal responsável e o equilíbrio nas contas públicas no Brasil.

Em setembro de 1997, com a edição da Lei nº 9.496, a União ficou autorizada a assumir a dívida pública mobiliária dos Estados e do Distrito Federal, além de outras dívidas autorizadas pelo Senado Federal. A exigência para esse que seria o último programa de refinanciamento de dívidas antes da edição da LRF, consistia na assinatura de um **Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal** com a observação de metas e compromissos referentes a:

1. Dívida financeira em relação à receita líquida real – RLR, que tinha por objetivo garantir que o endividamento nos Estados não cresceria de forma desordenada;
2. Resultado primário, entendido como os recursos que deveriam ser gerados para o pagamento dos juros e do principal da dívida refinanciada;
3. Limites para as despesas com funcionalismo público, medida que visava controlar o principal componente das despesas públicas em nível estadual: a folha de pagamentos;
4. Intensificação na arrecadação das receitas próprias, importando no aumento da eficiência na arrecadação de tributos estaduais;
5. Programa de privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, além de uma reforma administrativa e patrimonial;
6. Limites para despesas de investimento como proporção das receitas líquidas (RLR).

Com a assinatura dos Programas de Ajuste, a observância rigorosa do cumprimento das metas fiscais passou a ser a principal característica desta nova etapa de refinanciamento de dívidas, estendida também aos municípios brasileiros por meio da Medida Provisória nº 2.118/1998.

Com a edição da LRF, os indicadores de desempenho e as metas fiscais estabelecidas na Lei nº 9.496/1997 passam a ser utilizados pelos órgãos de controle no Brasil como forma de avaliação da gestão pública em nível local. Para tanto, o Governo Federal a partir de programa específico para essa área (PROMOEX) dotou os Tribunais de Contas estaduais e municipais de recursos financeiros para a compra de equipamentos e treinamento de pessoal com vistas a fiscalização e o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso porque, de acordo com a LRF, são os órgãos de controle externo e interno que detêm a competência para fiscalizar o cumprimento dos dispositivos estabelecidos na Lei Fiscal, conforme se verifica no artigo 59, *in verbis*.

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

- I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
- IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
- VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Para auxiliar os Tribunais de Contas e os órgãos de Controle Interno, o Governo Federal desenvolveu banco de dados para consolidação dos relatórios fiscais exigidos pela LRF, material que passou a ser utilizado tanto pelos órgãos de controle, quanto pelo Ministério Público Federal e Estadual, nesse caso para a fundamentação de ações penais.

A participação do Judiciário e do Ministério Público nas questões fiscais parte das exigências trazidas pela Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 (Lei de Crimes Fiscais) que passou a tipificar como crime o descumprimento dos dispositivos previstos na LRF.

3.1. Responsabilidade Fiscal e Planejamento Público

A Constituição de 1988, no tocante ao planejamento na administração pública, teve a preocupação de institucionalizar a integração entre os processos de planejamento e orçamento, ao tornar compulsória a elaboração dos três instrumentos básicos para esse fim. O primeiro deles, o Plano Plurianual - PPA, destinado às ações de médio prazo, coincidindo com a duração de um mandato do Chefe do Executivo; o Orçamento Anual, para discriminar os gastos de um exercício financeiro; e, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, para servir de elo entre aqueles dois instrumentos. A LRF procurou aperfeiçoar a sistemática traçada pela norma constitucional, atribuindo novas e importantes funções à LOA e à LDO, principalmente.

O constituinte de 1988, em especial a Comissão que elaborou os projetos referentes à matéria financeira, destacou a diminuição das prerrogativas legislativas no trato das questões orçamentárias que vinha ocorrendo no Brasil desde a Constituição de 1946 (Nóbrega, 2004).

De acordo com Afonso e Serra (2004, p. 4), a Assembléia Constituinte de 1987/88 reproduz esse sentimento em seus relatórios finais, onde se encontra a seguinte análise do processo orçamentário:

A questão do orçamento tem uma importância fundamental para o exercício das prerrogativas do poder legislativo. Essa participação até o momento vem sendo quase nula e tem sido na realidade a causa mais determinante para o esvaziamento do Congresso Nacional.

Cumprе ressaltar que a LDO brasileira teve ainda inspiração na Lei Fundamental da então República Federal da Alemanha onde se destaca um orçamento prévio que estabelece metas para o orçamento anual. O processo orçamentário utilizado na França também influenciou a confecção do texto da LDO, por meio de regras básicas para a manutenção do equilíbrio fiscal.

A LDO, na sua concepção original, tinha como função básica orientar a elaboração dos orçamentos anuais, além de estabelecer as prioridades e metas da administração, no exercício financeiro subsequente. Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO recebe novas funções, sendo as mais importantes:

- dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas;
- estabelecer critérios e formas de limitação de empenho, na ocorrência de arrecadação da receita inferior ao esperado, de modo a comprometer as metas de resultado primário e nominal previstas para o exercício;
- dispor sobre o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento;
- disciplinar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- quantificar o resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros;
- estabelecer limitações à expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado.

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio fortalecer a LDO, especialmente a partir do Anexo de Metas Fiscais, onde serão estabelecidas metas anuais em valores correntes e constantes para um período de três anos. Essas metas correspondem às previsões para receitas e despesas, Resultado Nominal e Resultado Primário, além do montante da dívida pública para três anos, isto é, o exercício a que se referir a LDO e os dois seguintes.

Além das metas a serem alcançadas, o Anexo de Metas Fiscais deverá apresentar uma avaliação do cumprimento das metas de exercícios anteriores. Estes resultados pretéritos deverão influenciar na elaboração das novas metas a serem alcançadas, ainda segundo a Lei, “evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional”. Entenda-se neste caso como objetivos atuais da política econômica nacional, o equilíbrio fiscal e o controle do endividamento em todos os níveis de Governo.

O Anexo de Riscos Fiscais, outra inovação da LRF, a constar da LDO, destaca aqueles fatos que poderão impactar nos resultados fiscais estabelecidos para o exercício. Um bom exemplo disso são as sentenças judiciais, que podem a qualquer momento gerar uma despesa inesperada, se não houver uma reserva para este tipo de contingência. O reconhecimento de uma despesa potencial corresponderá a um novo elemento a ser avaliado nas metas propostas no Anexo de Metas Fiscais.

De acordo com a doutrina, a LDO deverá estabelecer os parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. Trata-se, portanto, de instrumento que funciona como elo entre o PPA e os orçamentos anuais, compatibilizando as diretrizes do Plano à estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício.

Da mesma forma que na LDO, várias alterações foram introduzidas, pela LRF, na sistemática de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Dentre as principais, destacam-se:

- O demonstrativo da compatibilidade da programação do orçamento com as metas da LDO previstas no respectivo Anexo de Metas Fiscais.
- A previsão da reserva de contingência, em percentual da RCL, destinada ao pagamento de restos a pagar e passivos contingentes, além de outros imprevistos fiscais;
- A LOA deverá apresentar as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual e respectivas receitas, sendo o refinanciamento da dívida (e suas receitas) demonstrado de forma separada, tanto na LOA como nas leis de créditos adicionais.

Nos termos do artigo 5º da LRF, a LOA demonstrará que está compatível e adequada ao Anexo de Metas Fiscais da LDO, tendo ainda por acompanhamento, o demonstrativo de efeitos sobre as receitas e as despesas decorrentes de anistias, isenções, subsídios, etc. Neste

caso, a LOA, sendo orientada pela LDO, deve manter os objetivos definidos nesta. É o que se observa, ainda, na reserva de contingência, que a LOA deverá prever para o atendimento às despesas previstas no Anexo de Riscos Fiscais.

A dívida pública terá um tratamento especial na LOA, de acordo com o artigo 5º. O serviço da dívida (encargos mais amortizações), previsto contratualmente, e as receitas para esse fim devem estar destacadas na Lei.

O texto da LRF, aprovado no Senado Federal, previa a antecipação, em cento e vinte dias do prazo para remessa da proposta do PPA ao Legislativo (até o final de maio), além da elaboração de um Anexo de Política Fiscal, destinado a demonstrar a compatibilidade dos objetivos e metas plurianuais nele contidos, com as linhas gerais da política econômica nacional e de desenvolvimento social. Dessa forma, assegurar-se-ia, ao menos em tese, uma certa uniformidade de linhas de ação entre as esferas Federal, Estadual e Municipal, de modo a lograr-se o máximo de resultado nas ações desenvolvidas, com o mínimo de conflitos e superposições. Essa parte foi objeto de veto pelo Presidente da República, sob o argumento de que a exigüidade do prazo inviabilizaria o aperfeiçoamento metodológico do PPA, bem como a seleção mais criteriosa de programas e ações prioritárias de governo.

Apesar do veto presidencial, a Lei de Responsabilidade Fiscal cria vínculos específicos de integração do PPA com as LDOs e LOAs, conforme se verifica nos artigos 5º e 16 da LRF, transcritos a seguir.

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

...

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

...

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Aos órgãos de planejamento compete a coordenação dos trabalhos de elaboração do PPA, promovendo a ampla participação das áreas de interesse, responsáveis pela elaboração das LDOs e LOAs, garantindo-se, desta forma, a integração desejada.

De acordo com Garson (2003) um dos grandes méritos da LRF, no que diz respeito ao planejamento público, foi evidenciar a integração das peças orçamentárias - Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), e comprometer a execução orçamentária e financeira ao que foi planejado: ações de que resultem compromissos de gastos de longa duração podem ser, na prática, inviabilizadas, caso não tenham sido previstas no PPA. Mas a autora, que também foi gestora pública junto à Secretaria de Fazenda do Município do Rio de Janeiro é cautelosa, quando afirma que

O planejamento do gasto público passa a contar, assim, com uma sistemática que evidencia a estrutura de seu financiamento num período mais longo, permitindo maior controle social sobre o gasto público. A questão é que estas práticas, de uso ainda relativamente recente pela União, não são familiares e muito menos assimiladas por vários estados e pela imensa maioria dos municípios brasileiros. A consistência entre o PPA, A LDO e a LOA de cada ano é ainda fraca (GARSON 2003, p. 6)

3.2. Receita e Despesa Pública na LRF

A instituição, previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos são ressaltados pelo texto da LRF como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal. O descumprimento dessa norma terá como conseqüência a imediata suspensão das transferências voluntárias ao ente público que se mostrar negligente nessa questão.

Para a sua previsão, além de observar as normas técnicas e legais e a respectiva metodologia de cálculo, as estimativas da receita devem estar acompanhadas de demonstrativo da sua evolução, nos três anos anteriores e nos dois seguintes àquele a que se referirem. Permanece também o mandamento constitucional que somente admite reestimativa de receita, pelo Poder Legislativo, nos casos de erro ou omissão, de ordem técnica ou legal.

Já o art. 13 da LRF determina que o Poder Executivo deverá, até trinta dias após a publicação do orçamento anual, efetuar o desdobramento das receitas em metas bimestrais de arrecadação, informando quais medidas serão adotadas para o combate a sonegação, a cobrança da dívida ativa e os créditos executáveis pela via administrativa.

A concessão indiscriminada dos chamados “incentivos fiscais” tornou-se prática danosa às finanças de qualquer ente público, devendo estar sujeita a regras disciplinadoras. A partir da vigência da LRF, tais iniciativas deverão atender, não só ao que dispuser a LDO, mas ainda aos seguintes requisitos:

- ❑ Estimar o impacto orçamentário financeiro no exercício inicial de sua vigência e nos dois seguintes;
- ❑ Demonstrar que a renúncia delas decorrente foi considerada ao se estimar a receita do orçamento e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO;
- ❑ Prever medidas de compensação nos três exercícios já referidos, podendo ser através de: elevação de alíquota, ampliação da base de cálculo ou novos tributos ou contribuições, sendo que nos dois últimos casos o benefício só entrará em vigor após a ocorrência do aumento da receita.

Estas medidas deverão observar ainda, o princípio da anterioridade, nos termos do Código Tributário Nacional, estando isentos dessas restrições apenas os cancelamentos de débitos em valor inferior aos seus custos de cobrança.

No que se refere a despesa pública, regra básica estabelecida pela LRF (art. 15), para todo e qualquer aumento de despesa pode ser assim traduzida: qualquer despesa que não esteja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos três primeiros exercícios de sua vigência, da sua adequação orçamentária e financeira com a LOA, o PPA e a LDO e, no caso de despesa obrigatória de caráter continuado, de suas medidas compensatórias, é considerada: não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.

Essa norma, de acordo com o § 4º do artigo 16 da LRF, é condição prévia, não só para a aquisição de bens, serviços e obras, como também para a desapropriação de imóveis urbanos, que, de acordo com a Constituição, deverá ser paga em dinheiro. A novidade aqui está no conceito de despesa obrigatória de caráter continuado que, nos termos do art. 17, é:

- despesa corrente:
- derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo;
- geradora de obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Diante do que estabelece a LRF, para a questão do aumento nas despesas, duas alternativas são dadas: aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.

Além disso, a Lei Fiscal estabelece limites para as despesas com pessoal em cada esfera de governo, conforme distribuição a seguir:

- ❑ 50% da Receita Corrente Líquida - RCL para a União; e
- ❑ 60% da Receita Corrente Líquida - RCL para Estados e Municípios.

Na esfera estadual o limite de 60% será repartido da seguinte forma:

- ❑ 2% para o Ministério Público;
- ❑ 3% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado;
- ❑ 6% para o Judiciário; e
- ❑ 49% para o Executivo.

Na esfera municipal o limite de 60% será assim repartido:

- ❑ 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- ❑ 54% para o Executivo.

Na esfera Federal o limite será de 50% da RCL, assim dividido:

- ❑ 40,9% para o Executivo;
- ❑ 6% para o Judiciário;
- ❑ 2,5% para o Legislativo; e
- ❑ 0,6% para o Ministério Público.

Outra questão importante trazida pela LRF com relação às despesas com pessoal é a possibilidade de inclusão das despesas com serviços terceirizados nos limites estabelecidos para cada Poder. Tal mecanismo visa evitar que a contratação de funcionários pela Administração Pública ultrapasse o efetivo necessário ao funcionamento do Setor Público, visando também à redução e controle do nepotismo.

Resta por fim considerar outros aspectos importantes da gestão de pessoal no Brasil, regulamentados pela LRF:

1. A definição de limites para gastos com pessoal obedece a uma lógica econômica que, de alguma forma, obriga os gestores públicos a desenvolverem um planejamento eficiente para as despesas públicas. De fato, a folha de pagamentos nas três esferas de governo representa o principal item da despesa, com um agravante: as despesas com

peçoal crescem em média no Brasil a cada ano dentro de um porcentual de 3%, impulsionado pelo chamado “crescimento vegetativo da folha”.

2. Limitando-se a despesa com pessoal a 60% da RCL, assegura-se ainda uma quantidade de recursos importante para a gestão pública, ou cerca de 40% da RCL. Houve períodos no Brasil (década de 90) em que a folha de pagamentos consumia grande parte das receitas públicas (85% da RCL de Rondônia, 80% da RCL do Rio Grande do Sul, 80% da RCL do Estado de Minas Gerais) . Isso contribuiu em grande parte para o crescimento da dívida desses Estados já que dispunham de uma parte muito pequena das suas receitas (20% da RCL, em média) para realizar os investimentos básicos, reclamados pela sociedade.
3. Os Municípios deverão ainda obedecer a dispositivo constitucional, no que se refere às despesas com pessoal do Poder Legislativo, por força da EC nº 25 de 2000. De acordo com esse dispositivo, tendo por base o somatório das receitas tributárias e das transferências constitucionais, realizadas no exercício anterior, o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos não poderá ultrapassar a 8% das receitas para Municípios com população até 100 mil habitantes, 7% das receitas para Municípios com população entre 100 mil e um e trezentos mil habitantes, 6% das receitas para Municípios com população entre 300 mil e um e quinhentos mil habitantes e 5% das receitas para Municípios com população acima de 500 mil habitantes.

Resta ainda considerar, que o Decreto nº 3.917, de 13 de setembro de 2001, alterado pelo Decreto nº 6.334, de 28 de dezembro de 2007, veio estabelecer os limites de gastos com pessoal do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima e do Distrito Federal, conforme apresentado a seguir, *in verbis*:

Art. 1º O Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, os ex-Territórios do Amapá e de Roraima e o Distrito Federal observarão os limites estabelecidos no art. 20, inciso I, alínea "c", da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, e neste Decreto.

Art. 2º Os três por cento para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, ficam repartidos da seguinte forma:

- I - 0,275% para o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios;
- II - 0,092% para o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios;
- III - 0,160% para o ex-Território de Roraima;
- IV - 0,273% para o ex-Território do Amapá;
- V - 2,200% para o Distrito Federal.

Esse percentual das despesas com pessoal, equivalente a 3% da RCL da União, será subtraído do limite do Poder Executivo Federal. Em outras palavras, o Executivo Federal somente poderá gastar o correspondente a 37,9% da RCL com servidores da União (ativos e inativos) em cada exercício.

3.3. Indicadores Fiscais da LRF

Desde a edição da Lei nº 9.496 em 11 de setembro de 1997 o Governo Federal vem utilizando alguns indicadores fiscais para verificar a capacidade de gestão e a capacidade de pagamentos dos governos estaduais. Os contratos de refinanciamento de dívidas, assinados no âmbito da referida Lei nº 9.496/1997 passaram a exigir dos Estados o cumprimento de metas fiscais, sob o acompanhamento da Secretaria do Tesouro Nacional.

Os mesmos indicadores consagrados nos contratos de refinanciamento, conforme visto, passaram a fazer parte do texto da LRF, sendo utilizados como referencial em relação à saúde econômica e financeira dos entes públicos nas três esferas de governo. Esses referenciais correspondem a despesas com pessoal como proporção da receita corrente líquida (Pessoal/RCL), nível de endividamento em relação à receita corrente líquida (DCL/RCL) e o Resultado Primário, representando a capacidade de geração de recursos para o pagamento dos encargos da dívida³.

3.3.1 Receita Corrente Líquida – RCL

Conforme definição do artigo 2º, IV da LRF, a RCL corresponde à receita disponível aos entes públicos após as transferências obrigatórias para os demais entes. Nesse caso, a RCL dos Estados corresponderá ao total dos tributos arrecadados (incluindo as receitas transferidas pelo Governo Federal), deduzidas das transferências obrigatórias que os Estados

³ O conceito anterior da Receita Líquida Real – RLR foi substituído na LRF pelo conceito da Receita Corrente Líquida – RCL.

deverão realizar junto aos seus Municípios. Como exemplo, e em observação à Constituição Federal, 25% (vinte e cinco por cento) do total do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) deverá ser destinado aos Municípios, assim como 50% (cinquenta por cento) da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Nesse caso, as receitas líquidas disponíveis aos Estados representam o total da arrecadação (Receita Corrente Total), deduzidos dessas transferências constitucionais.

O mesmo raciocínio deverá ser feito em âmbito federal, onde a RCL corresponde ao total das receitas correntes arrecadadas pela União (receita tributária), deduzidas das receitas que deverão ser transferidas de forma compulsória, como aquelas destinadas aos fundos estaduais e municipais, além das receitas vinculadas à Previdência.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a RCL representa o principal parâmetro para o acompanhamento do desempenho das Contas Públicas, na medida em que os limites estabelecidos na LRF deverão observar sempre uma relação direta com a RCL. É o caso dos gastos com pessoal e o estoque da dívida que estão limitados a percentual da RCL nos Estados e nos Municípios. No que se refere aos Estados, a folha de pagamentos não poderá superar 60% da RCL, enquanto que a dívida consolidada líquida (DCL) estadual não poderá ultrapassar um percentual correspondente a 200% da RCL anual. Os valores referentes à RCL anual dos Estados brasileiros para o período 2000/2007 estão destacados na **Tabela I** e referem-se a dados coletados, analisados e publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em obediência ao artigo 51 da LRF.

Tabela I
Receita Corrente Líquida Estadual entre 2000 e 2007 - Valores Nominais

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Acre	677.082	784.799	975.983	1.023.480	1.156.660	1.466.890	1.635.875	1.933.479
Alagoas	1.195.875	1.375.355	1.477.875	1.634.849	1.918.255	2.442.959	2.709.054	3.105.363
Amazonas	1.195.171	2.288.852	2.767.751	3.054.642	3.751.410	4.294.390	4.670.314	5.331.931
Amapá	678.300	701.103	794.910	940.819	1.210.060	1.444.006	1.595.277	1.917.132
Bahia	5.492.482	5.715.509	6.693.303	7.506.520	9.075.419	10.329.111	11.360.178	12.584.607
Ceará	3.103.121	3.628.078	3.863.702	4.080.430	4.636.442	5.304.380	5.998.072	6.560.099
Distrito Federal	3.209.332	3.419.965	3.990.683	4.467.483	5.309.062	6.149.618	6.969.807	8.121.686
Espírito Santo	2.176.256	2.565.412	2.560.765	3.331.517	4.122.214	5.143.638	5.552.712	6.367.980
Goiás	2.671.633	3.208.572	3.829.074	4.553.742	5.304.978	6.153.147	6.235.338	7.618.520
Maranhão	1.794.116	2.121.935	2.148.931	2.447.055	2.950.836	3.700.427	4.385.985	4.900.239
Minas Gerais	9.629.796	11.412.858	12.542.039	14.619.009	16.695.979	19.550.334	22.083.399	23.803.678
Mato Grosso do Sul	1.335.384	1.531.786	1.756.128	2.124.103	2.579.044	3.051.000	3.444.897	3.930.957
Mato Grosso	1.748.543	2.085.871	2.512.858	3.120.103	3.872.936	4.296.180	4.419.648	4.911.059
Pará	2.313.543	2.706.265	3.204.737	3.503.004	4.068.167	4.847.313	5.590.771	6.273.309
Paraíba	1.599.214	1.801.118	1.944.563	2.234.882	2.335.662	2.912.034	3.254.483	3.668.685
Pernambuco	3.458.438	3.803.157	4.361.020	4.626.426	5.295.561	6.281.379	7.387.124	8.301.076
Piauí	1.155.252	1.290.514	1.586.525	1.594.604	1.940.461	2.357.829	2.711.162	3.054.199
Paraná	5.709.856	6.240.845	7.490.807	8.367.598	9.245.030	10.453.929	11.409.183	12.469.291
Rio de Janeiro	11.529.908	13.608.848	15.100.326	19.168.781	21.009.274	23.094.091	26.132.742	26.849.821
Rio Grande do Norte	1.620.144	1.784.766	1.999.524	2.166.858	26.189.151	3.144.162	3.588.325	3.956.641
Rondônia	902.789	1.022.129	1.201.624	1.466.141	1.757.061	2.094.079	2.282.720	2.586.405
Roraima	517.009	604.774	730.866	660.775	776.946	1.038.551	1.200.018	1.314.562
Rio Grande do Sul	6.657.896	7.378.894	8.414.927	9.660.540	10.736.730	12.349.352	13.312.373	13.991.366
Santa Catarina	3.288.096	3.904.463	4.373.551	5.129.578	6.069.194	6.718.512	7.376.828	8.498.348
Sergipe	1.209.361	1.395.943	1.674.710	1.805.467	2.043.107	2.536.658	2.165.674	3.102.889
São Paulo	32.298.817	35.683.659	39.675.808	43.874.881	49.479.722	56.769.259	62.418.866	70.567.961
Tocantins	922.333	1.084.734	1.391.422	1.537.933	1.743.111	2.268.410	2.416.421	2.781.449
Total Brasil	108.089.747	123.150.204	139.064.412	158.701.220	205.272.472	210.191.638	232.307.246	258.502.732

Fonte: STN

Note-se que ao longo de oito exercícios financeiros a Receita Corrente Líquida dos Estados brasileiros apresentou um crescimento próximo a 140% em termos nominais, correspondente a cerca de 47% em termos reais (ou 4,9% ao ano, em média), considerando uma inflação acumulada de 62% no período, de acordo com a Fundação Getúlio Vargas (IGP-DI). Tendo em vista que a RCL representa o principal parâmetro para as despesas com pessoal e de endividamento (salários e dívida devem obedecer limites estabelecidos a partir das receitas), os entes estaduais vem buscando aumentar suas receitas para cumprirem os limites para gastos impostos pela Lei Fiscal. Ressalte-se que o artigo 11 da LRF, determina, *in verbis*:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

O descumprimento a essa regra poderá ensejar sanções fiscais sobre o Estado e penalidades pessoais sobre o gestor público nos termos da Lei nº 10.028, de 16 de outubro de 2000 – Lei de Crimes Fiscais. Portanto, existe uma motivação objetiva para o aumento na arrecadação nos Estados, na medida em que, o descumprimento do artigo 11 da LRF impedirá

o Estado de contratar convênios com o Governo Federal, sem prejuízo de ações judiciais e administrativas sobre os agentes públicos.

Cumprindo ainda ressaltar que na composição da RCL dos Estados estão incluídas as receitas de transferências constitucionais que a União deverá fazer àquelas unidades federativas (Fundo de Participação Estadual – FPE). Outras transferências relacionadas às áreas de saúde, educação, tributação (Lei Kandir) também fazem parte da RCL, da mesma forma que as transferências voluntárias provenientes de convênios. Isso significa que os percentuais observados para despesas com pessoal, por exemplo, poderão seguir uma trajetória não linear, na medida em que, em algum momento da execução orçamentária e financeira, um aumento sazonal das receitas impactará diretamente na RCL, aumentando ou diminuindo a relação Pessoal/RCL.

Finalizando essa parte é necessário fazer referência a iniciativa anterior à edição da LRF que promoveu em nível estadual o aumento na arrecadação tributária. O Programa Nacional para Modernização da Administração Fiscal Estadual (PNAFE) financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, no âmbito do Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira Estadual, iniciado em 1996, abriu caminho para o aumento nas receitas estaduais, conforme apresentado na Tabela I. De acordo com Mora (2005, p. 8) o PNAFE

contribuiu para a reversão da precária situação fiscal estadual em um robusto superávit primário, levou os estados (e suas estatais) a contribuírem com 1,0%, em 2004, do Produto Interno Bruto (PIB) no esforço fiscal empreendido pelo Setor Público brasileiro

3.3.2. Despesas com Pessoal

A folha de pagamentos no Brasil corresponde, de forma individualizada, ao principal item de despesas, dentro do grupo referente aos custeios da máquina pública, de acordo com a classificação contábil dos gastos públicos. Antes da LRF, a Constituição Federal de 1988 já exigia a observação de limites para gastos com pessoal, medida que visava impedir a utilização política do Setor Público como agente empregador de mão-de-obra.

A Administração Pública necessita de pessoas para o cumprimento de suas funções institucionais nas diversas áreas de atuação do Estado. Saúde, Educação e Segurança Pública, para citar os exemplos mais clássicos, são atividades intensivas em mão-de-obra. Portanto, a contratação de pessoal no setor governamental é condição necessária para o desempenho das funções de governo de forma eficiente.

Ocorre que, além da folha de pagamentos, outras despesas são também necessárias para a manutenção das atividades do Estado. Construção e manutenção de vias públicas, compra de equipamentos médicos-hospitalares, manutenção de prédios públicos, aquisição de material permanente e de uso continuado formam outro grupo de despesas importante para a atuação governamental.

Já os recursos despendidos para a cobertura dessas despesas, classificadas contabilmente como “Despesas Correntes”, provém da arrecadação pública que ocorre por meio da tributação. Considerando a escassez dos recursos financeiros, chega-se a conclusão que o volume de recursos gerados na forma de tributos não é suficiente para a cobertura do total dos gastos correntes. Essa é uma realidade presente em todos os Estados brasileiros. Nesse caso, a limitação das despesas com a folha de pagamentos visa disponibilizar recursos para o pagamento da dívida, além de outras despesas correntes e de capital, incluindo os investimentos públicos. O percentual dos gastos com a folha de pagamentos nos Estados como proporção da RCL estão na **Tabela II**, a seguir.

Tabela II
Evolução das Despesas com Pessoal como Proporção da Receita Corrente Líquida (RCL)

Estado	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Acre	60%	62%	58%	63%	62%	57%	55%	49%
Alagoas	56%	52%	64%	64%	62%	61%	63%	54%
Amazonas	42%	45%	57%	53%	49%	49%	50%	43%
Amapá	41%	42%	52%	50%	51%	47%	55%	48%
Bahia	47%	67%	61%	65%	62%	61%	50%	54%
Ceará	52%	57%	62%	67%	65%	62%	50%	51%
Distrito Federal	65%	66%	65%	51%	43%	49%	55%	46%
Espírito Santo	56%	56%	67%	63%	62%	42%	43%	35%
Goiás	66%	62%	64%	55%	61%	56%	56%	55%
Maranhão	44%	54%	65%	65%	64%	52%	51%	43%
Minas Gerais	69%	77%	73%	64%	63%	58%	58%	50%
Mato Grosso do Sul	55%	61%	60%	65%	63%	45%	47%	43%
Mato Grosso	57%	49%	51%	54%	47%	51%	55%	50%
Pará	58%	59%	60%	64%	62%	47%	42%	42%
Paraíba	51%	49%	60%	70%	61%	57%	53%	47%
Pernambuco	66%	81%	52%	80%	50%	77%	57%	62%
Piauí	53%	60%	59%	70%	65%	52%	38%	44%
Paraná	46%	40%	55%	58%	59%	57%	53%	55%
Rio de Janeiro	62%	58%	62%	57%	54%	32%	32%	33%
Rio Grande do Norte	51%	56%	67%	69%	69%	57%	49%	52%
Rondônia	59%	55%	58%	55%	55%	55%	55%	44%
Roraima	40%	38%	41%	56%	41%	40%	39%	37%
Rio Grande do Sul	73%	76%	79%	78%	73%	69%	61%	64%
Santa Catarina	58%	55%	61%	60%	55%	58%	56%	35%
Sergipe	52%	59%	57%	61%	62%	59%	50%	57%
São Paulo	61%	60%	60%	60%	57%	55%	56%	50%
Tocantins	39%	43%	42%	44%	46%	39%	50%	43%

Fonte: STN (2007 dados ajustados pelo autor)

De acordo com a tabela anterior percebe-se ao longo do período analisado variações significativas (para mais ou para menos) no percentual dos gastos com pessoal como proporção da RCL. Tratando-se de uma relação percentual (analisada em termos nominais) as oscilações ocorrerão em função das variações ocorridas na folha de pagamentos (numerador da relação) e na RCL (denominador). Algumas despesas contabilizadas como pessoal, e que apresentam caráter transitório, como é o caso dos “serviços de terceiros por substituição de servidores” (art. 18,§ único da LRF) também colaboram para um comportamento não linear da relação Pessoal/RCL.

Conforme os critérios apresentados pela LRF, deve-se observar o limite máximo para gastos com pessoal que, de acordo com a Lei Fiscal não poderá ultrapassar os limites destacados no artigo 19, a seguir transcrito:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Nesse caso, no exercício financeiro de 2007, apenas os Estados de Pernambuco e Rio Grande do Sul descumpriam a LRF no que se refere às despesas com pessoal. Por outro lado, Estados que apresentaram uma trajetória de crescimento no período como o Tocantins e o Paraná não descumpriram a LRF, apesar do aumento nesse percentual. Isso porque somente descumpre essa regra da Lei de Responsabilidade Fiscal, o ente estadual que ultrapassar o limite estabelecido no inciso II do artigo 19, conforme visto anteriormente.

3.3.3. Endividamento Público

Outro indicador fiscal utilizado pela LRF é a relação Dívida Consolidada Líquida (DCL) como proporção da RCL. A DCL representa o estoque da dívida pública federal, estadual ou municipal, deduzida das disponibilidades de caixa no período de apuração. Esse montante engloba o total da dívida contratual sendo ela de origem externa ou interna.

Na verdade, a LRF apenas determina a utilização de limites para o endividamento público em nível estadual, deixando a regulamentação desses limites para o Senado Federal.

Em atendimento ao artigo 30 da LRF, a Resolução nº 40 do Senado Federal, de 20 de dezembro de 2001, definiu os seguintes limites para a dívida pública em nível subnacional: os Estados e o Distrito Federal somente poderão contratar dívida até que o montante líquido (DCL) corresponda, no máximo a 2 (duas) vezes a RCL anual (200%). Para os Municípios, esse montante não poderá ultrapassar 1,2 vezes a RCL anual (120%). Ressalte-se que, passados oito anos da edição da LRF, a definição de um limite para a dívida líquida federal ainda é assunto em discussão no Congresso Nacional.

O estudo das contas nacionais a partir do final da década de 1980 conforme visto destaca a assinatura de diversos programas de refinanciamento de dívidas patrocinados pelo Governo Federal. Entre esses programas está o refinanciamento de dívidas externas de Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em 1989 (Lei nº 7.976/89), a renegociação das dívidas com as instituições financeiras federais em 1993 (Lei nº 8.727/93), o Voto CMN nº 162, de 1995 e o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, sob o patrocínio da Lei nº 9.496, de 11 de novembro de 1997.

Giambiagi (2000) destaca que no caso do Brasil, a polarização política e a incerteza eleitoral que se seguiram ao processo de redemocratização da década de 1980 podem fornecer parte da explicação para a acumulação das dívidas estaduais, especialmente nos Estados mais ricos, onde a polarização de preferências e a representação política de grupos com interesses divergentes são mais visíveis. Entretanto, segundo o autor, *o argumento de que a dívida pública é usada como variável estratégica de governos forward-looking é parcialmente prejudicada pela possibilidade de os governos estaduais não honrarem os encargos das dívidas, como aconteceu na experiência dos anos 90.*

De fato, até a edição da Lei nº 9.496/97, os programas de refinanciamento de dívidas foram marcados pela inadimplência dos Estados junto à União e pelo crescimento da dívida pública estadual.

Cumprindo ainda destacar que o crescimento da dívida pública nos Estados está associado a uma estratégia política, que teve por objetivo garantir que um novo governo, ao assumir, mantivesse os programas iniciados na administração anterior.

Curiosamente, a LRF – que veio interromper esse ciclo de refinanciamento de dívidas estaduais e municipais - foi votada no Congresso Nacional com o apoio de governadores e prefeitos, por meio de seus representantes nas duas Casas Legislativas. Além disso, a Lei Fiscal, entre seus dispositivos, reforça o impedimento para que a União Federal venha a financiar dívidas estaduais e municipais, restando a esses entes públicos a geração de

superávit nas contas primárias para o pagamento de uma dívida que a partir de maio de 2000 não pôde mais ser transferida para o Governo Federal. A relação DCL/RCL dos Estados brasileiros está em destaque na **Tabela III**.

Tabela III
Evolução da Dívida Consolidada Líquida (DCL) como Proporção da Receita Corrente Líquida (RCL)

Estado	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Acre	104%	83%	72%	68%	62%	45%	52%	41%
Alagoas	223%	178%	236%	274%	264%	225%	219%	200%
Amazonas	161%	69%	67%	56%	45%	37%	33%	19%
Amapá	5%	5%	29%	28%	23%	11%	11%	10%
Bahia	152%	171%	182%	163%	142%	117%	102%	82%
Ceará	87%	94%	118%	109%	92%	73%	61%	38%
Distrito Federal	36%	35%	40%	36%	28%	35%	33%	19%
Espírito Santo	98%	83%	116%	102%	73%	44%	34%	19%
Goiás	313%	281%	277%	240%	221%	185%	182%	161%
Maranhão	258%	210%	269%	223%	174%	133%	115%	91%
Minas Gerais	141%	234%	263%	238%	224%	203%	189%	188%
Mato Grosso do Sul	310%	294%	310%	267%	233%	201%	180%	148%
Mato Grosso	250%	197%	159%	176%	130%	111%	112%	92%
Pará	57%	63%	67%	61%	60%	46%	44%	35%
Paraíba	153%	110%	142%	117%	108%	89%	76%	60%
Pernambuco	86%	112%	126%	117%	104%	83%	67%	53%
Piauí	173%	174%	164%	161%	142%	109%	83%	78%
Paraná	129%	135%	124%	105%	108%	129%	126%	116%
Rio de Janeiro	207%	190%	235%	201%	204%	190%	172%	173%
Rio Grande do Norte	71%	54%	65%	53%	40%	32%	27%	22%
Rondônia	111%	105%	145%	122%	103%	85%	72%	64%
Roraima	31%	28%	35%	44%	40%	15%	10%	-13%
Rio Grande do Sul	266%	251%	279%	286%	283%	258%	253%	254%
Santa Catarina	183%	145%	195%	167%	154%	119%	109%	90%
Sergipe	88%	78%	73%	68%	65%	45%	76%	42%
São Paulo	193%	197%	227%	223%	223%	197%	190%	171%
Tocantins	35%	27%	37%	26%	35%	14%	13%	8%

Fonte: STN

A tabela anterior destaca aqueles entes públicos mais endividados do país em 2007, conforme metodologia proposta pela LRF: Alagoas, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Isso porque esses Estados ultrapassaram ou estavam muito próximos do limite para dívidas que corresponde a 2 vezes (200%) da RCL. Alguns Estados tiveram seus percentuais de endividamento reduzido no período, como é o caso do Acre e do Maranhão. Mas isso não significa que o valor nominal da dívida tenha diminuído nesses Estados. Ocorre que a RCL aumentou significativamente no Acre e no Maranhão entre 2000 e 2007, o que leva a uma redução na relação Dívida/RCL, conforme metodologia proposta pela LRF. Ressalte-se que em 2000, sete Estados estavam descumprindo a LRF nesse indicador: Alagoas, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. A Tabela IV a seguir mostra a evolução da dívida líquida estadual no período, em termos nominais, conforme metodologia apresentada na LRF. Cumprir ressaltar que a Dívida Consolidada Líquida (DCL), conforme a Lei Fiscal, corresponde à dívida total, deduzida das

disponibilidades financeiras. Nesse caso, se as disponibilidades financeiras em um determinado período forem maiores que o saldo devedor, poderemos encontrar uma dívida negativa, conforme visto em Roraima em 2007.

Tabela IV
Dívida Consolidada Líquida Estadual - Valores Nominais

Estado	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	R\$ mil 2007
Acre	705.834	653.786	703.747	694.081	718.119	655.896	844.825	794.953
Alagoas	2.670.510	2.451.353	3.491.788	4.482.250	5.072.920	5.487.783	5.927.277	6.218.123
Amazonas	1.925.679	1.568.313	1.850.103	1.696.945	1.681.725	1.602.703	1.556.436	1.011.766
Amapá	31.016	35.232	226.777	260.458	273.970	151.826	172.481	184.009
Bahia	8.362.057	9.758.867	12.156.457	12.246.048	12.878.412	12.048.374	11.616.488	10.370.837
Ceará	2.711.864	3.402.000	4.543.190	4.448.874	4.276.527	3.876.734	3.641.566	2.512.029
Distrito Federal	1.153.478	1.200.158	1.587.309	1.599.518	1.467.462	2.128.696	2.278.953	1.551.449
Espírito Santo	2.129.037	2.123.028	2.963.875	3.385.641	3.011.009	2.247.686	1.872.059	1.210.426
Goiás	8.369.621	9.029.903	10.611.539	10.948.751	11.744.077	11.386.819	11.334.808	12.231.562
Maranhão	4.624.286	4.452.327	5.784.811	5.448.982	5.141.515	4.908.145	5.054.291	4.479.838
Minas Gerais	13.614.394	26.757.537	32.941.741	34.735.247	37.464.487	39.706.846	41.767.078	44.692.747
Mato Grosso do Sul	4.133.669	4.507.029	5.450.997	5.662.201	6.001.254	6.117.359	6.207.989	5.829.442
Mato Grosso	4.379.490	4.107.381	3.995.655	5.506.364	5.037.846	4.781.493	4.959.587	4.503.758
Pará	1.314.362	1.713.754	2.138.123	2.121.048	2.458.420	2.229.659	2.436.549	2.164.718
Paraíba	2.438.937	1.977.968	2.769.785	2.618.406	2.513.817	2.584.626	2.463.929	2.201.350
Pernambuco	2.961.347	4.253.625	5.495.023	5.429.048	5.495.263	5.230.444	4.920.433	4.404.193
Piauí	2.002.176	2.241.789	2.602.589	2.561.526	2.751.157	2.580.295	2.262.084	2.380.281
Paraná	7.353.797	8.395.766	9.269.301	8.755.690	9.951.077	13.490.215	14.346.486	14.506.000
Rio de Janeiro	23.870.049	25.840.552	35.449.514	38.571.989	42.929.196	43.901.530	45.072.844	46.575.258
Rio Grande do Norte	1.148.656	964.036	1.291.902	1.157.033	992.857	1.001.351	970.171	870.373
Rondônia	1.002.894	1.076.043	1.745.381	1.781.627	1.807.978	1.774.749	1.640.206	1.666.582
Roraima	160.000	171.309	257.377	289.172	32.909	159.669	123.991	-164.810
Rio Grande do Sul	17.740.010	18.535.183	23.496.895	27.606.812	30.353.246	31.835.491	33.743.927	35.514.403
Santa Catarina	6.018.289	5.680.842	8.511.284	8.555.064	9.324.484	8.019.912	8.030.930	7.677.817
Sergipe	1.064.373	1.086.809	1.215.477	1.236.566	1.322.030	1.149.727	1.636.893	1.312.718
São Paulo	62.347.593	70.308.906	90.210.046	97.876.864	110.330.939	111.916.498	118.355.919	120.461.936
Tocantins	323.219	291.442	515.266	403.239	607.264	312.979	308.144	235.459
PIB total Brasil	184.556.637	212.584.938	271.275.952	290.079.444	315.639.960	321.287.505	333.546.344	335.397.217

Fonte: STN

3.3.4 O Superávit Primário

De acordo com o artigo 4º, § 1º da LRF, os entes públicos no Brasil deverão estabelecer metas fiscais relativas ao Resultado primário e ao Resultado Nominal, a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Além do estabelecimento das metas fiscais, o artigo 9º da LRF indica a precedência dessas metas frente às demais despesas autorizadas no orçamento anual. De acordo com o referido dispositivo legal:

Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Além disso, o § 4º, do artigo 9º da LRF prevê a realização de audiências públicas “até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, onde o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais estabelecidas para cada quadrimestre”.

O Superávit Primário representa a economia que o Setor Público deverá fazer a cada ano para o pagamento dos encargos da dívida pública. Em outras palavras, a criação de metas para Resultado Primário no texto da Lei Fiscal demonstra uma preocupação do legislador com relação a dívida pública e o seu pagamento pelos entes subnacionais, considerando que a União Federal passa a ficar impedida de repactuar e refinarciar dívidas estaduais e municipais no Brasil (art. 35 da LRF).

Por fim, e em observação às novas regras das Finanças Públicas estabelecidas pela LRF, os entes públicos (União, Estados e Municípios) estão obrigados a publicar a cada quadrimestre relatórios que indiquem a observação dos limites estabelecidos para gastos com pessoal e endividamento (Relatório de Gestão Fiscal), além de relatório bimestral que certifique o cumprimento da meta de Resultado Primário e Resultado Nominal (Relatório Resumido de Execução Orçamentária).

A evolução do Resultado Primário estadual, conforme metodologia apresentada pela STN está em destaque na **Tabela V** a seguir.

Tabela V
Variação do Resultado Primário Anual nos Estados - Valores Nominais

Estado	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Acre	75.932	74.762	63.404	87.853	73.323	116.822	-89.884	144.588
Alagoas	35.681	250.649	375.044	140.652	210.716	212.153	327.037	638.045
Ama zonas	249.490	-197.253	132.685	179.868	213.752	147.294	149.264	334.757
Ama pá	96.556	50.911	5.157	11.733	22.830	166.890	30.363	118.682
Bahia	366.829	166.817	639.756	477.533	978.400	900.578	1.197.250	1.884.291
Ceará	-60.576	-65.575	37.870	221.537	337.942	649.499	-772.150	1.003.199
Distrito Federal	86.474	193.864	144.115	101.787	111.269	103.717	-43.404	570.653
Espírito Santo	110.689	256.886	158.878	378.782	431.144	545.757	310.084	400.309
Goiás	210.113	-593.885	298.640	552.195	324.082	512.145	718.844	709.706
Maranhão	391.315	78.494	190.105	42.058	623.085	1.044.530	647.162	1.178.235
Minas Gerais	253.610	-42.960	-1.004.669	1.129.025	1.598.250	1.624.172	1.658.048	2.079.496
Mato Grosso do Sul	11.532	129.497	166.342	43.677	137.523	147.589	228.384	826.873
Mato Grosso	139.713	333.947	116.207	412.074	562.129	595.857	524.119	537.099
Pará	146.989	156.766	131.560	113.049	165.303	268.441	-56.188	378.590
Paraíba	108.315	-77.107	-39.016	61.378	3.027	319.382	287.670	387.928
Pernambuco	-338.187	-174.710	-76.948	308.437	402.659	646.965	2.306.175	783.412
Piauí	174.773	152.588	50.366	-220.400	25.775	344.839	188.158	186.476
Paraná	-908.765	420.673	559.339	752.629	886.650	887.159	504.840	981.983
Rio de Janeiro	91.255	-569.614	246.091	1.847.917	2.113.295	417.157	706.274	2.191.679
Rio Grande do Norte	65.615	59.254	53.319	70.368	66.727	158.690	86.023	136.245
Rondônia	76.263	97.970	37.220	147.819	145.835	200.571	154.919	269.402
Roraima	-25.838	-32.332	139.301	-46.961	175.467	121.237	84.379	46.139
Rio Grande do Sul	-591.090	-224.425	378.324	504.922	58.884	460.238	309.136	974.042
Santa Catarina	-442.006	461.880	-834.733	-407.956	438.617	515.477	-185.536	1.125.357
Sergipe	93.040	117.147	148.914	81.627	26.469	293.979	14.088	461.969
São Paulo	1.707.453	2.949.738	2.490.325	3.251.538	3.129.647	2.774.651	3.864.043	5.680.469
Tocantins	135.129	162.693	-50.369	-68.751	79.058	246.540	146.549	333.124
Primário Total	2.260.306	4.136.676	4.557.228	10.174.388	13.341.859	14.422.330	13.295.645	24.362.747

Fonte: Tesouro Nacional

O Superávit Primário⁴, conforme visto representa a economia que os entes públicos deverão fazer para a geração de recursos destinados ao pagamento da dívida pública. Nesse caso, pagar a dívida significa honrar juros e amortizações, o que associa esse resultado fiscal com a Capacidade de Pagamentos dos entes públicos. A Portaria nº 089 do Ministério da Fazenda, de 25 de abril de 1997 classifica os entes estaduais e municipais de acordo com a sua situação financeira utilizando como parâmetro o Resultado Primário. De acordo com essa norma, os entes públicos que conseguem gerar superávit primário suficiente para o pagamento de juros e amortizações possuem Capacidade de Pagamento “A”. Já a nota “B” é dada aqueles entes que conseguem gerar resultado para o pagamento apenas dos juros e “C” no caso do superávit não for suficiente sequer para o pagamento dos juros da dívida. A nota “D” será dada aqueles entes que não conseguirem gerar Superávit Primário. Nesse caso, Estados com as notas “C” e “D”, de acordo com o Ministério da Fazenda, não possuem capacidade de pagamentos e, portanto, não poderão receber aval da União para empréstimos no exterior, exigência feita pelos organismos internacionais.

E linhas gerais, isso significa que em 2006, Acre, Ceará, Distrito Federal, Pará e Santa Catarina seriam Estados sem capacidade de pagamentos, na medida em que naquele momento apresentavam déficit primário em suas contas. A LRF adota essa metodologia estabelecendo a obrigatoriedade para os entes públicos na publicação de Anexo de Metas Fiscais com metas de Resultado Primário para um período de 3 anos juntamente de metas para Resultado Nominal. Em outras palavras, a Lei Fiscal, definindo o Superávit Primário como meta trienal estabelece regras obrigando os entes públicos a honrarem suas dívidas ou, no mínimo pagarem os encargos das operações de crédito contratadas. No caso da União Federal, que gera superávit primário insuficiente para o pagamento dos juros da dívida, aplicando-se as regras da Portaria 089/1997 a nota atribuída seria “C” para a capacidade de pagamentos do Governo Federal.

A tabela a seguir mostra a evolução do Resultado Primário no Brasil a partir do exercício financeiro de 1995. Por meio desse indicador, percebe-se que, em termos fiscais, houve uma mudança significativa na gestão pública estadual a partir de 2000. Antes da publicação da LRF, o Resultado Primário consolidado nos Estados era deficitário, basicamente por dois motivos: não havia meta fiscal, conforme disposto no artigo 4º da Lei Fiscal e o déficit estadual era amenizado pela União que assumia e refinanciava as dívidas dos demais entes públicos, prática que passou a ser proibida pela LRF.

⁴ Resultado Primário e Superávit Primário neste texto são apresentados como sinônimos. Em linhas gerais, o Superávit corresponde a um Resultado Primário positivo.

Tabela VI
Evolução do Resultado Primário nos Estados entre 1995 e 2007

UF	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
AC	-76858	35220	-10079	-29796	-57131	75932	74762	63404	87853	73323	116822	-89884	144588
AL	49787	-252088	170013	178667	-4723	35681	250649	375044	140652	210716	212153	327037	638045
AM	-65556	243929	157583	-90441	118651	249490	-197253	132685	179868	213752	147294	149264	334757
AP	-26256	57970	5943	25033	34085	96556	50911	5157	11733	22830	166890	30363	118682
BA	-41479	-51362	-455444	-2511030	-161828	366829	166817	639756	477533	978400	900578	1197250	1884291
CE	-27688	25906	-168585	-493433	-898297	-60576	-65575	37870	221537	337942	649499	-772150	1003199
DF	4811	-144635	-103171	-58052	97526	86474	193864	144115	101787	111269	103717	-43404	570653
ES	-295120	-168026	-312239	-587799	-195757	110689	256886	158878	378782	431144	545757	310084	400309
GO	-20592	-61449	-211067	-752791	-511301	210113	-593885	298640	552195	324082	512145	718844	709706
MA	120068	50766	278196	268856	-180405	391315	78494	190105	42058	623085	1044530	647162	1178235
MG	-1324097	-238696	16909	-3841291	1061472	253610	-42960	-1004669	1129025	1598250	1624172	1658048	2079496
MS	52820	-159808	-58688	-216259	103942	11532	129497	166342	43677	137523	147589	228384	826873
MT	-228322	94857	13730	-324598	227224	139713	333947	116207	412074	562129	595857	524119	537099
PA	19588	-73225	-45317	-305853	-136083	146989	156766	131560	113049	165303	268441	-56188	378590
PB	45480	60029	42481	-8241	14947	108315	-77107	-39016	61378	3027	319382	287670	387928
PE	-88373	-185049	21620	-1433403	-58409	-338187	-174710	-76948	308437	402659	649655	2306175	783412
PI	-60996	18831	25993	43576	71195	174773	152588	50366	-220400	25775	344839	188158	186476
PR	-168094	-523510	-1260382	-3038794	-5384103	-908765	420673	559339	752629	886650	887159	504840	981983
RJ	-1271298	-2411813	-2444248	-2671459	-1401485	91255	-569614	246091	1847917	2113295	417157	706274	2191679
RN	-55123	-86017	-136889	-556531	-3998	65615	59254	53319	70368	66727	158690	86023	136245
RO	-153283	-43054	-18734	-587197	25391	76263	97970	37220	147819	145835	200571	154919	269402
RR	-33721	-11299	-2640	12382	17248	-25838	-32332	139301	-46961	175467	121237	84379	46139
RS	-309471	-925294	-1328781	-3793179	-384812	-591090	-224425	378324	504922	58884	460238	309136	974042
SC	-148867	-96732	88759	-144450	19619	-442006	461880	-834733	-407956	438617	515477	-185536	1125357
SE	-52331	-25737	-115921	-353340	-68907	93040	117147	148914	81627	26469	293979	14088	461969
SP	-250763	370345	-5525297	499142	577519	1707453	2949738	2490325	3251538	3129647	2774651	3864043	5680469
TO	-15253	-243915	-35520	8294	64077	135129	162693	-50369	-68751	79058	246540	146549	333124
TOTAL	-4420987	-4743856	-11411774	-20761986	-7014343	2260306	4136676	4557228	10174388	13341859	14422330	13295645	24362747

Fonte: STN

4. RESULTADOS FISCAIS NOS ESTADOS

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a União Federal deverá disponibilizar informações relativas às contas públicas estaduais e municipais, procedimento que é cumprido por meio do sítio www.stn.fazenda.gov.br/lrf. Para o atendimento dessa regra a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) assinou convênio com a Caixa Econômica Federal (CEF) que recolhe junto aos Estados e Municípios em meio magnético, cópia dos relatórios fiscais exigidos pela LRF (Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal), com o acompanhamento dos Tribunais de Contas locais

De acordo com a **Tabela II**, verifica-se que no exercício financeiro de 2007, apenas os Estados de Pernambuco e Rio Grande do Sul apresentavam uma relação Pessoal/RCL acima do limite legal de 60%, conforme determina a LRF. Em 2000, o número de Estados que descumpriram esse limite era igual a 7 (sete), incluindo Distrito Federal, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Além das sanções impostas aos entes que descumprirem essa regra, outras medidas foram tomadas nesse período para controlar os gastos com pessoal nos Estados. Em algumas unidades federativas, como no caso do Rio de Janeiro, recursos das privatizações e royalties são utilizados para capitalização de fundos de previdência dos servidores, desonerando parte da folha (inativos e pensionistas com recursos vinculados) das receitas fiscais. Nesse caso, a relação Pessoal/RCL foi reduzida no Estado do Rio de Janeiro de 62% em 2000 para 33% em 2007. No caso do Rio Grande do Sul, apesar de em 2007 o Estado continuar acima do limite estabelecido pela LRF, o RS foi a unidade federativa que empreendeu o maior esforço fiscal para reduzir as despesas com pessoal no período, saindo de uma relação Pessoal/RCL de 78% em 2000 para 64% em 2007. Em linhas gerais, verifica-se que os Estados cumpriram no período analisado as regras estabelecidas pela Lei Fiscal para o controle das despesas com pessoal.

A evolução da dívida pública estadual pode ser verificada a partir da **Tabela III** que identifica aqueles entes públicos que reduziram seu nível de endividamento como proporção das receitas a partir de 2000, ano da publicação da LRF. No exercício financeiro de 2000, 7 (sete) Estados estavam com o nível de endividamento acima do limite legal, correspondente a 200% da RCL, incluindo Alagoas, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Em 2007, apenas o Rio Grande do Sul ainda estavam acima do limite, considerando que o nesse Estado, assim como no caso das despesas com pessoal,

apresentou uma trajetória de ajuste (redução do endividamento como proporção da RCL) no período.

A **Tabela V**, que apresenta a variação do Resultado Primário nos Estados mostra que apesar de alguns entes da federação apresentarem déficit nas suas contas públicas em 2006 (Acre, Ceará, Distrito Federal, Pará e Santa Catarina), o Superávit Primário consolidado dos Estados brasileiros passa de R\$ 2,2 bilhões em 2000 para R\$ 24,4 bilhões em 2007. O crescimento do Superávit Primário nos Estados indica uma economia maior para o pagamento da dívida a cada ano, consequência da finalização do processo de refinanciamento de dívidas pelo Governo Federal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Já a partir da análise da **Tabela VI** é possível identificar que a edição da Lei Fiscal trouxe contribuições importantes para a gestão das finanças estaduais no Brasil, conforme se observa também em trabalho desenvolvido por Nakaguma e Bender (2006) para os quais a Lei de Responsabilidade Fiscal implicou na redução das receitas de capital e das operações de crédito, elevando a arrecadação tributária. Desta maneira, a LRF contribuiu para que o financiamento dos Estados fosse feito de maneira sustentável no longo prazo. Entre as despesas, os resultados indicaram que a Lei de Responsabilidade Fiscal diminuiu as despesas de custeio, em razão dos limites impostos para o gasto com pessoal, e as despesas de capital, em decorrência da limitação do fluxo de empréstimos para os Estados. Ainda segundo os autores,

quanto aos efeitos da LRF sobre o gasto público, as estimativas revelam que a lei contribuiu de forma decisiva para reduzir a generalidade das despesas governamentais. A LRF apresentou importante efeito sobre as despesas totais, que reduziram 8,4%, e sobre as despesas de capital, que diminuíram 23,9%. O essencial, porém, é notar que o principal objetivo da lei no que se refere ao gasto público, isto é, o controle dos gastos com pessoal, foi alcançado de forma expressiva, o que se constata pelo fato de que as despesas de custeio tiveram uma redução de cerca de 20,4% (Nakaguma e Bender (2006, p. 393).

Conforme destacado, a LRF a partir de 2000 passou a normatizar as Finanças Públicas nos três níveis de governo no Brasil. Uma forma encontrada para essa normatização foi a criação de indicadores para aferição da saúde financeira dos entes públicos. Esses indicadores passaram a balizar a ação dos órgãos de controle externo (Tribunais de Contas) e, no caso de Estados e Municípios, o acompanhamento permanente da União Federal por meio do Ministério da Fazenda, tendo em vista o impedimento para a transferência de recursos

federais para aqueles entes que não observarem os limites estabelecidos pela Lei Fiscal. Para cumprir essa regra, o Governo Federal passou a acompanhar os relatórios fiscais publicados pelos Estados e Municípios e criou cadastro próprio para informar a todos os órgãos federais a respeito dos entes impedidos de contratar convênios com a União.

O Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias para Estados e Municípios – CAUC informa aos órgãos transferidores de recursos financeiros (Ministérios) a respeito da inadimplência estadual e municipal, servindo como parâmetro para a assinatura de acordos que envolvam transferências financeiras da União. Considerando que o CAUC está disponível para a consulta pública no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional, assim como os relatórios fiscais publicados pelos Estados e Municípios e encaminhados ao Ministério da Fazenda, a divulgação dessas informações tem fomentado o controle social sobre as contas públicas subnacionais. Órgãos de imprensa, associações públicas ou privadas podem analisar a situação fiscal dos entes públicos por meio dos dados referentes a gastos com pessoal, endividamento e evolução do Resultado primário. Ressalte-se que o incentivo a participação popular apresenta-se como preceito da Responsabilidade Fiscal, conforme artigo 48 da LRF, *in verbis*:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

*Parágrafo único. A **transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular** e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (grifei).*

Esse dispositivo vem sendo cumprido parcialmente pelos administradores públicos por meio da publicação de relatórios simplificados, bem como por meio de audiências públicas que a Lei Fiscal obriga que sejam realizadas *até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro* (art. 9º, § 4º da LRF).

4.1. Situação Fiscal do Governo Federal

Desde o início do Governo Lula, a política macroeconômica federal tem sido implementada com o objetivo de alcançar a auto-sustentabilidade das contas públicas, preservando o regime de livre flutuação do câmbio e as metas de inflação. Essas medidas visam à produção de superávits primários suficientes para assegurar a redução da relação dívida/PIB, garantindo a redução dos gastos com serviço da dívida e a redução sustentável das taxas de juros, permitindo a retomada do investimento privado e o crescimento sustentável de longo prazo (NASCIMENTO, 2006).

Dados mais recentes a respeito da economia brasileira (2007) demonstram que o Brasil continua mantendo uma política fiscal que visa à estabilidade da dívida pública e a auto-sustentabilidade nas contas governamentais. Isso poderá ser observado nas metas fiscais encaminhadas a cada ano ao Congresso Nacional junto da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, onde os objetivos macroeconômicos do Governo Federal estão bastante claros: aumento do Superávit Primário e redução do Déficit Nominal.

Essas medidas representam a manutenção do endividamento em patamares aceitáveis internacionalmente, o que importa em maior credibilidade da economia em relação ao resto do mundo, juntamente do aumento do fluxo de capitais produtivos para o nosso país. Veja-se nesse sentido a passagem do Brasil de Grau Especulativo para Grau de Investimento (Investment Grade) em abril de 2008, conforme metodologia utilizada pelas agências internacionais. Outra forma de análise da situação fiscal do Governo Federal, considerando os parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, pode ser feita a partir do Relatório de Gestão Fiscal de cada exercício (3º quadrimestre). A tabela a seguir apresenta dados da Receita Corrente Líquida – RCL, Dívida Consolidada Líquida – DCL, Despesas com Pessoal, além do Resultado Primário extraído dos relatórios fiscais publicados em dezembro de cada ano.

Tabela VII - Gestão Fiscal na União					
					R\$ milhões
Indicadores	Dezembro	Dezembro	Dezembro	Dezembro	Dezembro
	de 2003	de 2004	de 2005	de 2006	de 2007
RCL	224.920	264.353	303.015	344.731	386.682
DÍVIDA (DCL)	615.202	623.658	667.049	727.320	808.097
Pessoal	79.431	89.431	94.068	107.053	120.000
R. Primário/PIB	3,89%	4,18%	5,16%	4,35%	4,25%
DCL/RCL	274%	236%	220%	211%	209%
Pessoal/RCL	35%	34%	32%	31%	31%

Fonte: Min. Fazenda

Em síntese, além da evolução positiva do Resultado Primário, o quadro mostra que a relação dívida/RCL vem sendo reduzida desde 2003, da mesma forma que as despesas com pessoal em relação à RCL, que vêm se mantendo abaixo do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal: 50% da RCL para a União. Esses resultados criam uma expectativa satisfatória para a economia brasileira nesse início de século, demonstrando o cumprimento, também pelo Governo Federal, das regras estabelecidas pela LRF. O grande desafio para o Governo Federal (juntamente dos Estados e Municípios) nos próximos exercícios é a geração de Superávit Primário próximo a 6% do PIB, suficiente para o pagamento do total dos encargos da dívida, visto que a União não consegue honrar os juros da dívida contraída a cada ano (NASCIMENTO, 2006).

4.2. Transferências Voluntárias

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, *entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.*

Representam os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo. O quadro a seguir mostra o montante transferido aos Estados entre 2000 e 2006.

Tabela VIII
Transferências Voluntárias para os Estados

								<i>R\$ mil</i>
Estado	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Média
Acre	36.986	84.983	79.095	83.636	86.460	132.324	137.580	91.581
Alagoas	101.157	116.503	92.914	57.389	64.886	150.821	77.603	94.468
Amazonas	42.644	52.219	58.003	68.169	40.476	68.701	65.359	56.510
Amapá	11.337	33.976	8.517	20.945	80.990	35.257	40.706	33.104
Bahia	191.603	266.100	158.761	110.183	153.962	194.388	180.361	179.337
Ceará	181.444	193.944	123.100	89.701	136.172	124.879	117.609	138.121
Distrito Federal	83.205	51.280	25.346	47.085	41.387	59.581	40.773	49.808
Espírito Santo	50.062	38.873	11.060	18.241	25.590	26.782	36.197	29.544
Goiás	99.978	104.397	48.036	69.930	89.928	78.975	68.295	79.934
Maranhão	73.393	113.211	56.300	64.266	118.801	97.179	103.753	89.557
Minas Gerais	185.371	275.723	234.027	265.691	228.182	287.477	291.321	252.542
Mato Grosso do Sul	47.537	50.790	32.199	124.138	39.416	52.338	79.551	60.853
Mato Grosso	57.393	94.602	34.763	48.964	40.417	63.441	57.419	56.714
Pará	75.609	144.506	135.143	55.819	67.630	83.053	89.571	93.047
Paraíba	110.708	134.094	66.428	77.989	112.778	144.867	140.018	112.412
Pernambuco	196.682	227.251	205.149	124.210	126.729	157.049	154.257	170.190
Piauí	47.619	94.934	66.451	99.893	160.252	181.826	152.809	114.826
Paraná	98.618	107.146	76.888	74.529	102.150	104.147	129.857	99.048
Rio de Janeiro	101.718	114.038	66.236	96.404	80.378	95.946	117.769	96.070
Rio Grande do Norte	106.341	127.190	53.174	50.811	89.265	133.922	105.980	95.240
Rondônia	22.059	71.717	20.346	46.371	23.638	27.749	25.679	33.937
Roraima	34.485	48.734	14.448	13.817	15.458	30.917	46.159	29.145
Rio Grande do Sul	73.007	77.606	45.626	70.924	91.039	77.790	332.531	109.789
Santa Catarina	97.583	102.581	65.983	60.533	58.221	61.433	56.352	71.812
Sergipe	51.565	79.932	53.709	39.556	83.701	71.154	65.742	63.623
São Paulo	444.172	574.042	502.280	358.464	403.670	344.994	372.567	428.598
Tocantins	81.912	206.753	142.087	168.718	172.854	163.389	144.526	154.320
Total	2.704.188	3.587.124	2.476.070	2.406.374	2.734.430	3.050.378	3.230.344	2.884.130

Fonte: STN

Antes da edição da LRF, os critérios utilizados para as transferências voluntárias em nível nacional não eram de conhecimento da sociedade brasileira. Após a edição da Lei Fiscal os acordos firmados pelos governos estaduais e municipais passaram a obedecer a Instrução Normativa nº 01 da Secretaria do Tesouro Nacional, de 04/05/2001 (e suas alterações), que disciplina em seu artigo 1º:

Art. 1º A celebração de acordo ou ajuste, mediante a formalização de convênio, objetivando a transferência voluntária de recursos da União para Estados, Municípios ou Distrito Federal, bem como a seus órgãos ou entidades vinculados, compreendendo, inclusive, a liberação dos recursos, deverá atender, concomitantemente, ao disposto:

I - na Lei Complementar (LC) nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF);

.....

Portanto, a partir de maio de 2000 o repasse de recursos voluntários para os Estados passa a ser condicionado ao cumprimento da LRF, tornando-se o impedimento para a assinatura de convênios a principal sanção imposta pela nova legislação aos entes

subnacionais. Diferente das sanções pessoais impostas aos gestores, esse tipo de sanção recai sobre o ente público que não poderá receber recursos para melhorar a segurança pública ou prestar melhores serviços de saúde e educação. Isso faz com que a falta de uma disciplina fiscal por parte da Administração Pública atinja de forma direta a comunidade local, criando um novo paradigma na relação sociedade/setor público.

Verifica-se no **Quadro VIII** que os valores repassados a cada ano aos Estados são recursos importantes em termos quantitativos e que poderão ser utilizados na realização de políticas públicas nas diversas áreas de atuação governamental.

4.3. Sanções Impostas pela LRF

Desde a edição da LRF em maio de 2000, União, Estados, incluindo o Distrito Federal e os Municípios brasileiros vêm seguindo as regras estabelecidas pela nova legislação, considerando as sanções previstas para o caso do descumprimento de seus dispositivos.

Cumprir ressaltar que essa sistemática de punição para os maus gestores vem sendo testada no Brasil desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, mas sem sucesso.

Mas o que garante que as regras impostas pela LRF venham a surtir efeito? O que diferencia o sistema de fiscalização da Lei de Responsabilidade Fiscal de outras normas legais é, em primeiro lugar, a definição de uma instituição responsável pela sua fiscalização: os Tribunais de Contas. Por outro lado, juntamente da LRF, no mesmo ano de sua publicação, foi editada a Lei nº 10.028, de 16 de outubro de 2000, conhecida por Lei de Crimes Fiscais. Essa legislação alterou o Código Penal brasileiro (Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), além de outras normas que tratam de sanções aos administradores públicos como a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. A Lei nº 10.028 de 16/10/2000 qualificou como crime o descumprimento de algumas regras definidas na LRF, como por exemplo, a não observação dos limites referentes à dívida pública e aos gastos com pessoal, conforme visto anteriormente.

Além das sanções pessoais, que incidirão sobre os agentes públicos, o desrespeito às normas da LRF impedirão os governos estaduais e municipais de realizarem de convênios e receberem de transferências voluntárias, além do impedimento de receberem garantias da União para a contratação de empréstimos externos⁵. Nesse caso, as sanções recairão não apenas sobre o agente público, mas também sobre o ente estadual ou municipal (sanção

⁵ Organismos internacionais como o BID e o BIRD exigem o aval da União Federal para empréstimos concedidos aos entes subnacionais.

institucional). Para o controle e operacionalização desse dispositivo, a STN criou cadastro próprio (CAUC) onde estão identificados aqueles entes públicos que estão cumprindo, bem como aqueles que estão descumprindo a LRF e que, nesse caso, estão impedidos de assinar convênios e receber aval da União Federal.

As novas regras para as Finanças Públicas envolvem ainda a confecção de Anexo de Metas Fiscais, obrigatório para todos os entes públicos, onde União, Estados e Municípios deverão demonstrar (junto da LDO anual) o esforço fiscal para o pagamento da dívida a cada ano, ou seja, o Superávit Primário. Essas regras vêm ao encontro dos objetivos da LRF na elaboração de normas de Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e que envolve os seguintes postulados:

- Ação planejada e transparente.
- Prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas.
- Garantia de equilíbrio nas contas, por meio do cumprimento de metas de resultado.

A observação de normas de finanças envolvendo metas fiscais, observação de limites para gastos e endividamento público, conforme asseverado reflete uma visão gerencialista da gestão pública no Brasil, após a edição da LRF. No entanto, tais medidas fiscais não representam a garantia de que o Setor Público esteja cumprindo de forma justa e eficiente seu papel social. Questões relativas à transparência na gestão pública juntamente do estímulo a participação popular durante a elaboração e discussão dos planos de governo (conforme previsão da própria LRF), demonstram que ainda existe um longo caminho a ser percorrido.

Já a padronização contábil e a publicação periódica de relatórios fiscais com informações sobre o desempenho das contas públicas representam instrumentos úteis para a gestão pública e para o controle social. Nesse caso, o descumprimento a essas regras gerais de gestão pública pode comprometer toda a sistemática trazida pela Lei Fiscal, o que levou o legislador a criar sanções objetivas para o caso do descumprimento da LRF. Descumprir as normas estabelecidas para as Finanças Públicas passa a ser crime no Brasil, definido pela Lei de Crimes Fiscais. O quadro a seguir apresenta alguns exemplos de infração e as sanções estabelecidas para cada caso.

Quadro II – Infrações à Lei de Responsabilidade Fiscal

Tipo de Infração de Acordo com a LRF	Sanção/Penalidade
Deixar de adotar as medidas previstas na lei, quando a Despesa Total com Pessoal ultrapassar o limite máximo do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 23).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal em desacordo com a lei (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Deixar de adotar as medidas previstas na lei, quando a Despesa Total com Pessoal ultrapassar o limite máximo do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 23).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Deixar de reduzir o montante da Dívida Consolidada que exceda o respectivo limite, no prazo previsto em lei (LRF, art. 31, §1º).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI). Proibição de realizar operação de crédito, enquanto perdurar o excesso. Obrigatoriedade de obtenção de resultado primário, com limitação de empenho (LRF, art. 31, § 1º).
Exceder o refinanciamento do principal da dívida mobiliária do exercício anterior (LRF, art. 29, § 4º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Não obter o resultado primário necessário para recondução da dívida aos limites (LRF, art. 31, §1º, inciso II).	Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso III e § 1º).
Realizar Operação de Crédito com outro ente da Federação, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente (LRF, art. 35).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI).
Inscrever, em Restos a Pagar, despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda o limite estabelecido na lei (LRF, art. 42 e art. 55, inciso III, alínea “b”).	Detenção de seis meses a dois anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º, inciso XVI).
Aplicar Disponibilidade de Caixa dos regimes de previdência social em títulos estaduais ou municipais, ações e outros papéis de empresas controladas e conceder empréstimos aos segurados e ao Poder Público (LRF, art. 43, § 2º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Aplicar Disponibilidade de Caixa em desacordo com a lei.	Cassação do mandato

Fonte: Nascimento e Debus, 2002

4.4. Fiscalização da Lei de Responsabilidade Fiscal

A responsabilidade pela fiscalização quanto ao cumprimento das normas de gestão fiscal é atribuída ao Poder Legislativo, este com o auxílio do Tribunal de Contas, e aos sistemas de controle interno de cada Poder e do Ministério Público. Ênfase especial deve ser atribuída, na fiscalização, a alguns aspectos específicos:

- Verificação do cumprimento das metas previstas na lei de diretrizes;
- Observância dos limites e das condições para a realização de operações de crédito e a inscrição de despesas em restos a pagar;
- Adoção de medidas para a adequação das despesas com pessoal e das dívidas mobiliária e consolidada aos respectivos limites;
- Observância das normas atinentes à destinação dos recursos oriundos da alienação de ativos;
- Respeito aos limites aplicáveis aos gastos do Poder Legislativo nos Municípios.

Cabe ainda aos Tribunais de Contas, além de verificar o cumprimento dos limites relativos às despesas com pessoal, **alertar** Poderes e órgãos:

- Sobre a possibilidade de extrapolação do limite referencial para as despesas com juros (Déficit Nominal);
- Quando às despesas com pessoal e os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e das garantias concedidas ultrapassarem 90% (noventa por cento) dos limites a elas aplicáveis;
- Que as despesas com inativos e pensionistas se encontram acima do limite correspondente;
- Sobre fatos que comprometam os custos ou os resultados de programas, assim como indícios de irregularidades na gestão.

Ao Tribunal de Contas da União foi dada a especial incumbência de acompanhar a legalidade das operações com títulos públicos, realizadas entre a União, por intermédio do Tesouro Nacional, e o Banco Central do Brasil

A LRF também dá ainda um tratamento diferenciado às pequenas prefeituras (com menos de 50 mil habitantes) a partir de três formas de procedimentos, diferenciados daqueles previstos nas normas gerais da LRF:

1º) verificação semestral, ao invés de quadrimestral, do cumprimento dos limites aplicáveis à dívida consolidada e às despesas com pessoal e encargos sociais;

2º) divulgação semestral do Relatório de Gestão Fiscal e dos demonstrativos relativos à receita corrente líquida, às receitas e despesas previdenciárias, aos resultados primário e nominal, às despesas com juros e aos Restos a Pagar;

5. CRÍTICAS À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Desde a sua edição, em maio de 2000, diversas críticas vêm sendo feitas à LRF, principalmente por parte de administradores públicos estaduais e municipais. De fato, a LRF passou a impedir o refinanciamento de dívidas de Estados e Municípios, além de impor limites para despesas com pessoal para cada Poder Público, o que ensejou inclusive algumas ações de inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal⁶.

Por outro lado, no meio acadêmico as opiniões se dividem entre os que enxergam a LRF como instrumento efetivo para o controle do endividamento e para a redução das despesas de custeio no Setor Público (NAKAGUMA e BENDER, 2006), e aqueles que apregoam que a LRF *não garante o equilíbrio fiscal brasileiro, pois ela não exerce um controle significativo nos gastos financeiros do Setor Público* (SODRÉ, 2002).

Outra questão que ainda gera dúvidas quanto à eficácia da LRF como instrumento normatizador das Finanças Públicas é a própria incompletude da lei. Alguns dispositivos ainda não foram postos em prática como a criação de um sistema de custos *que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial*. Também a participação popular *durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos por meio de audiências públicas* não está plenamente implantado, sendo que o Governo Central não tem estimulado o acesso público às informações fiscais de Estados e Municípios e do próprio Governo Federal. Além disso, o Conselho de Gestão Fiscal previsto no artigo 67 da LRF, órgão responsável *pelo acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal* ainda não foi constituído, tendo-se passado mais de oito anos da edição da Lei Fiscal.

Nesse sentido, Sodré (2002) destaca as fragilidades e as limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal, reforçando a idéia de que existe ainda um longo caminho a ser percorrido na busca pelo equilíbrio nas contas públicas no Brasil.

Apesar da lei procurar garantir a geração de fluxos financeiros capazes de manter a dívida em um nível prudente, como a fixação de limites da dívida como proporção da receita para todos os entes da federação, isto não garante que a relação Dívida/PIB se estabilize, pois na dinâmica da evolução desta relação entram fatores como a taxa de

⁶ O Poder Judiciário do Estado de São Paulo e o Poder Legislativo do Distrito Federal são alguns exemplos.

crescimento econômico e o nível de taxa de juros praticado pelo país. Portanto, é correto afirmar que a Lei de Responsabilidade Fiscal é uma condição necessária, mas não suficiente para o ajuste fiscal brasileiro (SODRÉ 2002, p. 14)

Já com relação à transparência nas contas públicas, deve-se considerar o avanço tecnológico observado nos portais dos governos estaduais, principalmente no que se refere à publicação de relatórios de gestão orçamentária e financeira. No entanto, esses serviços deverão ser melhorados de forma a permitir uma maior participação social e acompanhamento da sociedade sobre a gestão pública. Comparando tecnologia com democracia, Pinho (2008, p. 492) destaca:

O problema aqui não é de tecnologia, mas de cultura política, de desenvolvimento político. Assim, temos muita tecnologia, ainda que ela possa e deva ser ampliada, mas pouca democracia, pois a tecnologia que poderia ser usada para o aperfeiçoamento democrático não é mobilizada nesse sentido.

Cumprindo ainda ressaltar que a publicidade dada às demonstrações econômicas e financeiras dos Estados também vem se mostrando eficiente enquanto instrumento de controle social, influenciando inclusive a formação da agenda dos tomadores de decisão. Trabalho desenvolvido por Calmon e Marchesini (2007) destaca uma relação estreita entre opinião pública, mídia e políticas públicas na formação da agenda governamental.

Por fim, observa-se no texto da LRF a ausência de indicadores que apontem para uma avaliação de resultados das políticas públicas, a identificação de atribuições relativas a cada esfera de governo ou mesmo a definição de mecanismos que levem ao aperfeiçoamento do controle social. A falta desses pressupostos, juntamente de uma avaliação dos impactos dos programas governamentais, dá sustentação às críticas em relação à LRF como instrumento normatizador eficaz da gestão das Finanças Públicas no Brasil.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste estudo foi apresentada uma análise pormenorizada das principais características da Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando sua importância para o estudo das Finanças Públicas no Brasil. Em particular, a partir de informações publicadas pela Secretaria do Tesouro Nacional verificou-se a evolução das contas públicas estaduais por meio de indicadores propostos pela LRF.

Os resultados apresentados indicam que houve controle dos gastos com pessoal como proporção das receitas a partir de 2000, mantendo-se esse indicador, na maioria dos Estados, dentro do limite estabelecido pela LRF, além de um aumento na arrecadação das receitas próprias (aumento da RCL) e a redução do endividamento estadual como proporção das receitas. Verificou-se que é possível associar esses resultados ao cumprimento das regras fiscais elencadas na LRF, conclusão atestada em boa medida pela Secretaria do Tesouro Nacional. Por meio de um cadastro geral (CAUC), a STN informa aos órgãos públicos federais a respeito da inadimplência e, portanto, da impossibilidade dos entes públicos para a assinatura de convênios com a União Federal, no caso do descumprimento da LRF.

Dessa forma, tentou-se demonstrar que o cumprimento das metas e limites estabelecidos pela Lei Fiscal está associado, em maior grau, às sanções impostas pela LRF e pela Lei de Crimes Fiscais do que a uma aceitação passiva e consciente das novas regras definidas para as Finanças Públicas pela Lei Fiscal.

Considerando que o Setor Público deve prover a sociedade de bens e serviços, promover a equidade na distribuição de renda e a estabilidade macroeconômica, o cumprimento do papel do Estado envolve necessariamente a utilização de recursos financeiros por meio do orçamento. Ressalte-se que a idéia de que o gasto público representa um problema fiscal e não uma solução social, principalmente para as camadas mais pobres da população, pode representar uma análise limitada a respeito das funções do Setor Público na economia.

Por outro lado, deve-se considerar que a economicidade e a boa utilização dos recursos públicos levam ao equilíbrio fiscal. Nesse sentido, podemos chegar à conclusão de que a grande contribuição da Lei de Responsabilidade Fiscal está no pressuposto de que as despesas públicas devem ter por parâmetro as receitas arrecadadas.

Para o estudo da Administração Pública, a análise financeira dos Estados trouxe informações importantes a respeito da evolução das contas públicas estaduais a partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal. Mas não devem ser desconsideradas as questões qualitativas que envolvem a gestão dos recursos públicos, além da própria responsabilidade social do Estado junto à comunidade, situações que alimentam as críticas à LRF. Nesse caso, os indicadores fiscais estabelecidos pela LRF deverão ser analisados juntamente de indicadores sociais como o nível educacional, a expectativa de vida ao nascer, a distribuição de renda e a oferta de serviços de saúde e educação per capita. A maior eficiência na gestão representa uma associação entre a utilização responsável dos dinheiros públicos e os efeitos das medidas fiscais sobre o bem-estar social.

Em síntese, eficiência, equilíbrio nas contas, transparência e auto-sustentabilidade são dimensões da responsabilidade fiscal que devem ser perseguidas pela Administração Pública, sem perder de vista a responsabilidade social a ela atribuída.

7. REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, Fernando Luiz, **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. RAP. Rio de Janeiro. Edição Especial Comemorativa 67-86, 1967-2007
- AFONSO, Antônio. **A Eficiência do Estado**. Boletim de Desenvolvimento Fiscal nº 03, IPEA, Brasília, 2006.
- AFONSO, J. R. **Brasil, um caso à parte**. Trabalho apresentado no XVI Regional Seminar of Fiscal Policy, organizado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe e realizado em Santiago do Chile, em 13.set de 2004.
- AFONSO, José Rodrigues; SERRA, José. **Memórias da Assembléia Constituinte de 1987/88: as Finanças Públicas**. Disponível em www.federativo.bndes.gov.br. Acesso em maio de 2004.
- AMARAL. Antônio Carlos Cintra. **O Princípio da Eficiência no Direito Administrativo**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE nº 5, Salvador, 2006.
- BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. Rio de Janeiro, Forense, 1974.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. **A Política das Políticas Públicas: progresso econômico e social na América Latina**. Rio de Janeiro, Elsevier, Relatório 2006.
- BARRO, R.J. **“Government spending in a simple model of endogenous growth”** Journal of Political Economy. 98, p.103–125, 1990.
- BARZELAY, Michael, **Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government**. Berkeley: University of California Press.1992
- BRASIL - Constituição Federal Brasileira de 1988.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Cadernos MARE. Brasília, 1997.
- CALMON, P. C. P. ; MARCHESINI, Marcelo . **Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos sobre a Formação da Agenda Governamental**. In: XXXI EnANPAD - Encontro Científico em Administração, 2007, Rio de Janeiro. Resumo dos Trabalhos do 31o EnANPAD. Rio de Janeiro : Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2007. v. 25. p. 126-149.
- DI PRIETO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13ª ed., Atlas, São Paulo, 2001.

- GABARDO, Emerson. **Direito Econômico**. 2ª ed. Ed. Coimbra, Coimbra, 1988.
- GARSON, Sol. **Planejamento Público e Responsabilidade Fiscal: um edifício em construção**. XV Seminário Regional de Política Fiscal. CEPAL, Santiago do Chile, janeiro de 2003.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 2ª e-dição. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- GUERRIERO, Ian R. **A Nova Ortodoxia e as Falhas de Mercado: um olhar sobre os Relatórios de Desenvolvimento Mundial e a infra-estrutura**. XII Encontro Nacional de Economia Política. 2007. Internet: Disponível em <http://www.sep.org.br/pt/> acesso em 11/12/2008
- HERBERT, B.BP **Modern Public Finance**. 4ª Ed. Homewood: Richard D. Irwin. 1979.
- HUNT, E.K. **História do Pensamento Econômico: uma perspectiva crítica**. Campus. Rio de Janeiro.1982.
- KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro**. Fundo de Cultura, Tradução de Augusto Sousa - Revisão Prof. Nuno Fidelino de Figueiredo, MG, 1964
- LOPREATO, Francisco Luiz C. **Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 98, Campinas, set. 2000.
- MARQUES JÚNIOR, Liderau dos Santos; OLIVEIRA, Cristiano Aguiar de; JACINTO, Paulo de Andrade. **O Papel da Política Fiscal local no Crescimento Econômico das Cidades – uma evidência empírica para o Brasil**. ANPEC, Encontro Nacional de Economia, Salvador, 2006.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Ed.Atlas, 2006 .
- MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**. São Paulo: Ed.Atlas, 2008.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Ed. Atlas, 1ª Ed, 2007
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de, **Curso de Direito Administrativo**, 14ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2002.
- MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 20ª Ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995.
- MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 10ª Ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 1998.

MONTEIRO. Jorge, Vianna. **Escolhas Públicas no Brasil**. RAP, Edição Especial Comemorativa, págs 97-102, Rio de Janeiro, 2007.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **A Conjuntura das Escolhas Públicas: escolhas públicas de má qualidade e democracia representativa**. RAP nº 41, págs. 787-796, Rio de Janeiro, 2007.

MORA, Mônica. **Governo Eletrônico e Aspectos Fiscais: a experiência brasileira**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Texto para Discussão nº 1089. RJ, maio de 2005

MORAIS, Dalton Santos. **Os custos da atividade administrativa e o princípio da eficiência**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro:Renovar, v. 237, jul./set. 2004.

MUSGRAVE, R. A. e MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro:Campus, 1980.

NAKAGUMA Marcos Yamada, BENDER Siegfried. **A Emenda da Reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal** Revista Economia Aplicada, 10(3): 377-397, jul-set 2006

NASCIMENTO, Edson Ronaldo e Debus, Ilvo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**, Ministério da Fazenda, Brasília, 2002.

NASCIMENTO. Edson Ronaldo. **Gestão Pública**. Editora Saraiva. 300 p. São Paulo, 2006.

NÓBREGA, Marcos. **Curso de Direito Administrativo**. 1 ed. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2004.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social**. Revista de Administração de Empresas – RAE, vol. 45, nº 1, Jan/Mar, 2005.

PEACOCK, A.T., WISEMAN, J. The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom.

PEIXOTO, Vera Lúcia S.; TEIXEIRA, Francisco Lima C. **O Novo Gerencialismo e os Desafios para a Administração Pública**. EnANPAD , Florianópolis, 2000

PINHO, J. A. G. . **Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia**. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 42, p. 471-493, 2008.

RIANI, Fabio. **Economia do Setor Público**. Editora Atlas, 2001.

ROSTOW. W.W. Politics and the Stage of Growth. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

SANTOS, Alba Conceição Marquez. **A Administração Pública Gerencial**. Artigo de Monografia, Especialização em Administração Pública – Faculdades Porto Alegrenses, 2003, internet <http://www.scp.rs.gov.br/uploads/AdministracaoPublicaGerencial.pdf> Acesso em 04 de abril de 2008.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Resultado do Tesouro Nacional, vários números. Brasília, 2008. Internet: www.stn.fazenda.gov.br.

SODRÉ, Antônio Carlos de Azevedo. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Condição Insuficiente para o Ajuste Fiscal.** RAE-eletrônica, Volume 1, Número 2, jul-dez/2002.

SOLOW R. “A Contribution to the Theory of Economic Growth.” Quarterly Journal of Economics. 70, p. 65-94, 1956.

SOUZA, Celina. **Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, p. 20-45, n° 16, jul/dez 2006

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário, vol. V: O Orçamento na Constituição.** 2ª ed. Rio de Janeiro, Renovar, 2000.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário.** 11ª ed. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife, Editora Renovar, 2004.

TOVAR, Leonardo Zehuri. **O papel dos princípios no ordenamento jurídico .** Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 696, 1 jun. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6824>>. Acesso em: 09 nov. 2008.

VARSANO, Ricardo. **A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas.** Texto para Discussão n° 405, IPEA, RJ, Janeiro de 1996.

WAGNER, A. **Finanzwissenschaft.** Leipzig, 1890

WAGNER, A. Three extracts on public finance. In: MUSGRAVE, R. A., PEACOCK, A.T. Classics in the teory of Public Finance. Londres, Macmillan, 1958.