

# **Regulando o Regulador: Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal no Federalismo Brasileiro**

**Vera Martins da Silva\***

## **Resumo**

O presente trabalho trata da nova regulação brasileira do setor público, a Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal, dentro do contexto de um sistema federativo ainda não plenamente definido. Apesar da melhoria aparente das contas públicas estaduais, há ainda tensões sobre os entes federados. Isso torna a questão da reforma fiscal de grande relevância, ampliando-se a necessidade de se repensar a questão das receitas como também das atribuições por nível de governo.

## **Abstract**

This paper analyses the new regulation concerning the public sector, the Fiscal Responsibility Law, focusing the not yet solved problems of fiscal federalism. Despite the recent good outcomes of the states' fiscal accounts, there are many tensions to be discussed, including a wide fiscal reform, changing the revenues and tasks of the three level of government.

**Palavras-chave: regulação, Lei de Responsabilidade Fiscal, federalismo fiscal, finanças públicas estaduais**

---

\* Assessora da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo – SEP e professora da FECAP – Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado.

## **Introdução**

O objetivo deste trabalho é analisar a nova regulação sobre as finanças públicas no Brasil, nomeadamente a Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal, enfatizando a ainda pendente questão das definições de atribuições dos entes federados e conseqüentemente de suas fontes de receitas.

O artigo está estruturado da seguinte forma: inicialmente é apresentado um resumo sobre os aspectos teóricos da atuação do Estado na economia. A seguir, apresenta-se a evolução do federalismo fiscal e carga tributária no Brasil recente. O item três apresenta as principais regras oriundas da Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando-se o planejamento orçamentário, limites de endividamento e de gastos de pessoal, regras quanto ao último ano de mandato e transparência fiscal. Apresentam-se também informações sobre o impacto dessa nova regulação sobre os Estados.

### **1. Presença do Estado na Economia: aspectos teóricos**

A explicação teórica da intervenção do Estado na economia pode ser encontrada na abordagem das falhas de mercado (Stiglitz, 1988), o que inclui existência de bens e serviços públicos, externalidades, monopólio natural, informação assimétrica, fenômenos que fazem a economia se dissociar do equilíbrio ótimo de longo prazo, com preços elevando-se significativamente de seus custos marginais de longo prazo ou simplesmente não sendo oferecida a oferta necessária.

A solução seria, então, a intervenção estatal, que na visão tradicional (Musgrave, 1980) pode ser classificada em: 1) função alocativa, para o caso dos bens e serviços públicos e meritórios; 2) função redistributiva, seja através da tributação progressiva, dos gastos públicos orientados para a população de mais baixa renda e também através da transferência direta de recursos, com ou sem contrapartida; 3) função estabilizadora, com o intuito de reduzir as flutuações da renda, emprego e nível de preços.

Ao lado destes aspectos fundamentais da literatura de finanças públicas, há que se notar a visão que destaca o papel das instituições, formais ou não, para o desenvolvimento da economia (North, 2002). A preservação dos direitos de propriedade, dos contratos, enfim, da segurança jurídica, função exercida pelo Estado, pode ser entendida como uma “função reguladora”, ou seja, a imposição de regras que estimulem a concorrência, reduzem a incerteza quanto ao risco de longo prazo dos investimentos. Essa função incorpora também as atividades de planejamento e coordenação de governo, cujas atribuições são de alocação dos

recursos orçamentários entre os setores de governo e de coordenação dos agentes públicos e privados para a obtenção de sinergias entre grupos de interesse.

Se a operacionalização da regulação do setor privado é feita, via de regra, pelas agências reguladoras, atuando no Brasil de forma ainda embrionária, o papel de planejamento, avaliação e coordenação é realizado pelos ministérios e secretárias de governo. Já o controle do Estado é feito formalmente pelos Tribunais de Contas e democraticamente pelo voto popular.

As estruturas de governo, por outro lado, tendem a crescer e se multiplicar, muitas vezes deixando de ser eficientes e efetivas na resolução dos problemas para as quais foram criadas. A literatura aponta, então, para as falhas de governo. Entre estas, destaca-se a captura dos agentes públicos, principalmente políticos, pelos grupos de interesse que financiam as campanhas políticas (Stigler, 1975). Outra falha de governo diz respeito à burocracia pública, que ganha independência em relação aos objetivos básicos das organizações públicas. Neste caso tem-se um problema de informação, do tipo agente-principal, onde o principal é o político eleito pela população, que detém menos informação do que o agente, o burocrata público, que conhece as sutilezas da administração pública e as usa em seu benefício.<sup>1</sup>

A dualidade falhas de governo/falhas de mercado tem sido analisadas pela academia e por organismos multilaterais de crédito, este últimos gerando estudos e propondo orientações de “boas práticas” para os países em desenvolvimento. No que diz respeito à ação pública, destaca-se o processo orçamentário, cujos exemplos mais citados são o da Nova Zelândia e Austrália. Estes dois países adotaram procedimentos orçamentários que ampliavam a transparência do processo, a responsabilização pelas ações e os mecanismos de controle. Foram experiências exitosas difundidas como exemplos para os demais países.

No Brasil, essas experiências inspiraram a Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal, de 2000, seguida de regulação da Lei de Crimes Fiscais, de 2000.<sup>2</sup> Mas essa nova regulação, que pretende regular os aspectos mais importantes da vida do regulador, ou seja, as despesas de pessoal, dívida pública, conduta no último ano de mandato e transparência, são um pilar mas não a primeira nem a última ação para melhorar o desempenho do setor público.

Na verdade, são reformas de segunda geração no contexto da economia brasileira a partir dos anos 90, tendo sido precedidas pela abertura da economia ao mercado internacional e privatizações, que ampliaram a competição nos diversos mercados de bens finais e possibilitaram a aquisição de produtos intermediários

---

<sup>1</sup> Isto supondo que o político de fato represente as preferências do eleitorado e não de seus financiadores.

<sup>2</sup> Lei n. 10.028 de 2000.

mais competitivos do exterior, assim como retiraram o setor público de uma série de atividades produtivas, como energia, telecomunicações, aço, etc.<sup>3</sup>

No âmbito da gestão pública, desde a década de 80 tem havido mudanças institucionais para aprimorar sua eficiência, tal como a eliminação de contas fiscais no orçamento monetário, a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, a reformulação orçamentária e fiscal da Constituição de 1988, a estabilização da inflação do Plano Real em 1994, também ancorada em ajuste fiscal como a Desvinculação de Receitas da União e da criação e aumento das contribuições sociais, as regras quanto às concessões e privatizações, os acordos da dívida dos Estados e Municípios em 1997.

Apesar dos aspectos microeconômicos envolvidos nas reformas, principalmente na abertura comercial e privatizações, que tinham como um dos objetivos o aumento da concorrência das firmas e mercados envolvidos, o problema macroeconômico básico dominava a discussão - a alta inflação, a indexação generalizada, o desequilíbrio crônico do setor público, a incapacidade de uma série de planos econômicos obterem a estabilização de preços e produção.

Além dos benefícios microeconômicos das reformas, então, o que incentivava sua elaboração e implementação era a perspectiva de melhorar o desempenho do setor público, reduzindo-se a atuação estatal produtiva ao mesmo tempo em que as receitas de privatização seriam utilizadas para a redução de dívida pública e que se reduziam ou eliminavam incentivos setoriais, permitindo um crescimento da receita fiscal e da busca do equilíbrio fiscal macroeconômico.

Até onde a estabilização foi bem sucedida é ainda uma questão a ser resolvida, uma vez que se baseia em altas taxas reais de juros com um nível de endividamento significativo, o que sempre leva à percepção de uma vulnerabilidade interna, evento exacerbado nos períodos eleitorais, assim como de uma vulnerabilidade externa ainda presente, face ao nível de reservas líquidas ainda baixo e sujeitas às crises internacionais.

Para efeito de política ou mesmo de discurso econômico, entretanto, os fundamentos da economia são bons e, portanto, caberia ao governo aprofundar as reformas microeconômicas, ou reformas de terceira geração, destacando-se mecanismos que estimulem a concorrência, seus órgãos de defesa, facilidades de abertura e fechamento de empresas; redução do risco de crédito, por exemplo através de modificação na lei de falências, viabilizando a recuperação de empresas e não a queima de seus ativos; do comércio exterior, principalmente da aduana; do mercado de mão-de-obra, através das reformas trabalhistas e sindical e as sempre

---

<sup>3</sup> Um estudo exaustivo sobre as reformas no Brasil pode ser visto em Pinheiro, Bonelli, Schneider (2004).

presentes reformas do setor público, como a instituição das parcerias público-privadas, uma nova modalidade de concessão.

## **2. Federalismo Fiscal e Carga Tributária**

As definições básicas sobre as regras de atuação do Estado brasileiro são definidas constitucionalmente, ou seja, as atribuições e fontes de receita por nível de governo, União, Estados e Municípios.

A definição de receitas e transferências constitucionais é bem definida, sendo que a União compartilha seus principais impostos, o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) com Estados e Municípios. A União partilha também com os Municípios o Imposto Territorial Rural (ITR) neles recolhido. Os Estados partilham o Imposto sobre Circulação de Bens e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) com seus municípios.<sup>4</sup>

Já a definição de encargos não é tão bem definida, havendo ainda muita sobreposição de atribuições, principalmente na área social, educação, saúde e assistência social, a despeito de tentativas de reorganização e racionalização desses sistemas. Em termos da literatura tradicional de federalismo fiscal, as funções alocativa e redistributiva não estão completamente definidas em termos de atribuição por nível de governo.

A função de estabilização da economia – questões relativas a moeda, crédito, preços e emprego, assim como a política de comércio exterior e segurança nacional são atribuições básicas da União, havendo nisto uma adequação aos princípios básicos de atribuições de encargos norteados pelo federalismo fiscal.

Em uma retrospectiva histórica, pode-se afirmar que o federalismo fiscal brasileiro tem passado por períodos de centralização e descentralização de receitas e atribuição de encargos. A Reforma Tributária de 1966/67 reestruturou o sistema como um todo, concentrando na União os recursos tributários e estabelecendo o sistema de transferências constitucionais para os níveis de governo sub-nacionais, Estados e Municípios, responsáveis pela maior parte da função alocativa de governo – educação, saúde, segurança e assistência social.

A descentralização de encargos e recursos, principalmente via transferências constitucionais tornou-se mais intensa durante os anos 80, culminando com a Constituição de 1988, quando foram ampliados os percentuais do Fundo de Participação de Estados e Municípios, federal e da parcela do ICM dos Estados, transformado em ICMS pela incorporação dos antigos Impostos Únicos federais

---

<sup>4</sup> Ver Silva (1995) sobre as transferências intergovernamentais e os critérios de distribuição de recursos.

sobre combustíveis, lubrificantes e energia elétrica, que passou a destinar de 20 para 25% do ICMS arrecadado para seus Municípios.

A partir de meados dos anos 90 há uma reversão nessa tendência. A “luta” pelo bolo tributário aumenta com a estabilização promovida pelo Plano Real, com a União recompondo sua participação no bolo tributário, principalmente através do aumento das contribuições sociais, não compartilhadas com Estados e Municípios, a não atualização dos valores da tabela do Imposto de Renda, da instituição da desvinculação das receitas da União, atualmente denominada DRU, já no início do Plano Real e de uma série de alterações na legislação que reduzem a elisão e ampliam a carga tributária.

Estados e Municípios tem também um desempenho tributário considerável, principalmente os Estados, que apesar de terem visto a base de seu principal imposto reduzido pela Lei Kandir, LC 87 de 1996, que isentou os produtos primários e semi-elaborados destinados ao exterior do ICMS, passaram, por outro lado, a ter ganhos substanciais com a recuperação das tarifas de comunicação e energia após a privatização desses setores.

Mesmo a guerra fiscal entre os Estados não foi suficiente para reduzir o tamanho relativo destes e o novo marco legal introduzido pela Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal, aprovado em 2000, só fez crescer a carga tributária, ao exigir que os entes federados criassem e cobrassem efetivamente os tributos de sua competência. O ajuste fiscal verificado desde a estabilização inicial promovida pelo Plano Real, como após os acordos com o Fundo Monetário Internacional, é devido principalmente ao crescimento da receita de todos os níveis da federação, embora alguns ajustes de despesa também tenham ocorrido,<sup>5</sup> resultando em crescimento da carga tributária global.

Tudo indica que a preponderância de uma elevada carga fiscal bruta continuará por um bom tempo, uma vez que há uma grande rigidez nos gastos públicos, não só em termos das vinculações orçamentárias, como é muito difundido no debate econômico, mas também em termos de demandas sociais que continuam a crescer e a dívida pública que continua a consumir parcela significativa dos recursos públicos.

Ressalte-se que apesar de a carga tributária bruta ser elevada, já a carga líquida não é. Segundo a tabela 1, em 2003, a carga tributária global foi de 34,01% do PIB, apresentando uma pequena queda em relação ao ano anterior. Já a carga tributária líquida, ou seja aquilo que fica efetivamente para o Estado como um todo

---

<sup>5</sup> Exemplo de ajuste via despesa são as demissões voluntárias ou não nos governos federal e do Estado de São Paulo, assim como da redução dos gastos com compras obtidas pelo governo estadual paulista com a Bolsa Eletrônica de Compras.

gastar foi de 18,65% do PIB, sendo 10,63% relativos à União, 6,81% aos Estados e 1,21% do PIB relativo aos Municípios. Verifica-se então duas tendências. Em primeiro lugar, apesar de ser um grande arrecadador de impostos, o governo federal é efetivamente um grande redistribuidor de recursos, para Estados, Municípios e pessoas. Em segundo lugar, há uma tendência de crescimento da participação da arrecadação tributária dos três níveis de governo no PIB.

Tabela 1 - Carga Tributária e Receita Disponível, por Esfera de Governo (1997-2003)

Esferas do Governo	Em Percentual (%)						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Carga tributária bruta (impostos + taxas + contribuições / PIB)</b>							
Total	28,58	29,33	31,07	31,61	33,36	34,88	34,01
Federal	19,21	19,89	21,38	21,50	22,71	23,95	23,10
Estadual	7,90	7,88	8,14	8,66	9,17	9,32	9,18
Municipal	1,47	1,56	1,55	1,45	1,49	1,61	1,73
<b>Receita disponível após as transferências entre as esferas de governo / PIB</b>							
Total	28,58	29,33	31,07	31,61	33,36	34,88	34,01
Federal	15,13	15,16	16,52	16,19	16,85	18,12	17,74
Estadual	8,20	8,32	8,40	9,31	9,86	10,50	9,70
Municipal	5,25	5,85	6,15	6,12	6,65	6,26	6,57
<b>Carga tributária líquida</b>							
Total	15,28	14,37	16,05	16,45	18,16	19,60	18,65
Federal	8,45	8,04	9,46	9,51	10,59	11,76	10,63
Estadual	5,81	5,29	5,53	6,09	6,70	6,73	6,81
Municipal	1,02	1,04	1,06	0,85	0,86	1,11	1,21

Fonte: site do IBGE.

A rigidez dos gastos associada à ainda presente duplicidade de funções entre os entes federados na prestação de serviços públicos, caracteriza um Estado com ineficiências, ou falhas de governo. Na crítica de Luque & Silva (2004), mesmo o novo arranjo legal definido pela lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal não enfrentou o problema básico de qual Estado é desejável ao Brasil. Mais especificamente, quais seriam suas funções e tamanho, por esfera de poder, de modo a se alocar os recursos orçamentários de modo satisfatório. Como há essa indefinição de origem, os três níveis de governo prosseguem em sua “guerra fiscal” vertical e horizontal.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Como será discutido a seguir, há no texto legal da LRF a previsão da criação de um conselho que reuniria os diversos níveis de governo e representantes da sociedade civil para a discussão do sistema tributário. Esta parte da lei não foi implementada.

### **3. O Novo Arcabouço Institucional: A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal**

A lei brasileira de responsabilização dos agentes públicos pela condução das finanças é abrangente, englobando União, Estados e Municípios assim como os Poderes – Executivo, suas autarquias, fundações e empresas dependentes, Legislativo, Judiciário e Ministério Público. Escapam aos limites e controles apenas as empresas estatais independentes de seus respectivos tesouros. Conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi aprovada em 04 de maio de 2000 como a Lei Complementar n. 101/2004, vindo a regulamentar alguns artigos da Constituição Federal sobre finanças públicas e limites de gastos com pessoal.<sup>7</sup> É complementada pela lei de crimes fiscais, Lei n. 10.028, de 19/10/2000.

A LRF se baseia em cinco grandes temas: 1- ênfase ao planejamento orçamentário, 2- controle da dívida pública, 3- limites com despesas de pessoal, 4- restrições no último ano de governo e 5- ampliação da transparência. As sanções caso haja desvios das regras estabelecidas são aplicadas ao ente federado, as chamadas penalidades administrativas, basicamente a interrupção das transferências voluntárias da União,<sup>8</sup> assim como sanções de caráter pessoal dos dirigentes, incluindo multas e até prisão.<sup>9</sup>

#### **3.1. Regras Relativas ao Planejamento Orçamentário**

O processo orçamentário brasileiro é definido constitucionalmente e composto de um plano plurianual (PPA), uma lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e de um orçamento anual (LOA). O PPA é elaborado durante o primeiro ano de governo para ser executado ao longo dos próximos quatro anos, avançando, deste modo, no primeiro ano da gestão seguinte. É um plano estratégico, onde são elencados os programas de ação continuada de governo, seus objetivos e metas quantitativas, as despesas correntes e de capital envolvidas na sua execução. A LDO é anual, fazendo a ligação entre o previsto no plano estratégico (PPA) e a peça orçamentária anual. É uma lei de diretrizes, orientadora do processo. O orçamento anual traz o detalhamento da LDO.

A Lei de Responsabilidade Fiscal aprimora o planejamento fiscal de médio prazo através da Lei de Diretrizes Orçamentárias, introduzindo a elaboração do Anexo de Metas Fiscais, que passa a estabelecer metas anuais, em valores

---

<sup>7</sup> Artigo 163 sobre finanças públicas e artigo 165 sobre despesas de pessoal.

<sup>8</sup> Exceto nos casos relacionados à educação, saúde e assistência social.

<sup>9</sup> As piores penalidades dizem respeito ao não cumprimento das regras do último ano de mandato e dívida pública, que podem implicar reclusão de um a quatro anos. Até agora não se tem notícias desse tipo de punição, mas as administrações municipais que estiveram plenamente submetidas à nova legislação encerraram seus mandatos em 2004 e estão sendo analisadas em 2005.



correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Procura-se dar uma maior consistência intertemporal ao gasto público, reduzindo-se a ação pública não planejada e as pressões inflacionárias advindas de gastos não previstos nas três peças orçamentárias.

O manejo dos instrumentos de planejamento tem maior probabilidade de acerto num ambiente de baixa inflação, pois anteriormente ao Plano Real, os valores previstos eram rapidamente superados e a própria inflação servia como mecanismo de ajuste, principalmente pelo retardamento dos pagamentos de despesas e indexação e antecipação de receitas.

Outra inovação da LRF, ainda no âmbito da LDO, foi a exigência da elaboração do Anexo de Riscos Fiscais, onde devem ser apontados “esqueletos” passados ou riscos de diversas naturezas que podem vir a prejudicar a gestão das contas públicas.

No que diz respeito à receita pública, a LRF impõe que todos os entes federados instituem e arrecadem efetivamente os tributos de sua competência, sob pena de não mais receberem transferências voluntárias. Esta regra de conduta para os entes federados é importante, na medida em que historicamente tem havido uma negligência arrecadatória por parte de muitos Estados e da maioria dos Municípios brasileiros, cuja sobrevivência e mesmo proliferação foram baseadas no sistema de transferências tributárias constitucionais, que, via de regra, beneficiam mais os Estados e Municípios mais pobres e com menor população em detrimento dos Estados e Municípios médios e grandes, em termos de população e produção. Como consequência, os entes federados mais pobres recebem proporcionalmente mais recursos transferidos e ficavam sem maiores incentivos para explorar a base tributária própria (Silva, 1995).

A LRF vem no sentido de inverter esse quadro e, mesmo não tendo havido mudanças significativas nos critérios de distribuição dos recursos partilhados, tem-se observado um crescimento da arrecadação dos níveis sub-nacionais de governo (ver tabela 1). Nesse mesmo sentido atua outra inovação advinda da LRF, qual seja dar maior transparência e propor medidas compensatórias para ações de renúncia fiscal. Essa restrição ao uso de renúncia fiscal ameniza a “guerra fiscal horizontal”, aquela entre o mesmo nível da federação, apesar de não eliminá-la pois há outros mecanismos de benefícios possíveis, tais como vantagens de empréstimos vinculados ou não a operações tributadas.

Também no âmbito do planejamento orçamentário, a lei exige que qualquer aumento permanente de despesa seja coberto por recursos que não comprometam os resultados previstos no Anexo de Metas Fiscais.

Essas novas regras ampliam a eficiência do processo orçamentário, contudo, não o tornam perfeito. O simples fato de o orçamento ser autorizativo e não impositivo é uma artificialidade que o torna sujeito à discricionariedade.

### **3.2. Regras Quanto à Dívida Pública**

Uma regra básica, que até o presente está sendo seguida, é a proibição de operações de crédito entre os entes da federação, diretamente ou por algum órgão a eles subordinado, incluindo refinanciamentos ou postergação de dívidas anteriores.

Quanto aos limites de endividamento, a própria LRF não define novos limites, mas remete essa questão ao Senado Federal, que por direito tem essa atribuição.<sup>10</sup> Em agosto de 2000 foram encaminhadas as propostas referentes ao endividamento e em dezembro de 2001 foram aprovadas as Resoluções 40 e 43 do Senado regulamentando o endividamento de Estados e Municípios, em substituição à Resolução 78 de 1998.<sup>11</sup> A União permaneceu sem limites, vigorando no período os parâmetros acordados com o Fundo Monetário Internacional. Os novos limites de endividamento são 1,2 para Municípios e 2 para os Estados, em termos da dívida líquida, de aplicações e disponibilidades financeiras, em relação à receita corrente líquida, que são as receitas correntes menos as transferências correntes e contribuições dos servidores para seus sistemas de previdência.<sup>12</sup> O novo cálculo abrange não só a administração direta, mas também os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes, com um período de ajuste de quinze anos, na proporção de 1/15 ao ano.<sup>13</sup>

Além disso, o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida passou a ser de 11,5% da receita corrente líquida e o montante das operações de crédito para 16% da receita corrente líquida.

As operações de antecipação de receita orçamentária (ARO) só podem ocorrer a partir do décimo dia do exercício e devem ser liquidadas até o dia dez de dezembro de cada ano, ou seja, um modo de controlar as operações de crédito bancário de curto prazo.

---

<sup>10</sup> Cf. Art. 48 e 52 da Constituição Federal.

<sup>11</sup> Ver Luque & Silva (2004).

<sup>12</sup> O Art. 29 da LRF define a dívida, incluindo a consolidada ou fundada, com prazo de amortização superior a 12 meses, operações de crédito, mesmo com prazo inferior a um ano cujas receitas tenham constado do orçamento, títulos, contratos, convênios, concessão de garantias, refinanciamento da dívida, reconhecimento de dívida.

<sup>13</sup> A Res. 78/98 deixava de fora as estatais dependentes.

A LRF permite alguma flexibilidade no reenquadramento dos limites da dívida pelos entes federados caso haja instabilidade econômica ou alterações na política monetária e cambial, e, principalmente, se houver um período recessivo, com uma taxa de variação real acumulada do PIB menor do que 1% nos quatro últimos trimestres. Nesse caso, o período de ajuste duplica, passando a ser igual ou superior a quatro quadrimestres. Esse mecanismo já foi utilizado entre 1º janeiro de 2003 e 30 de abril de 2005, em função da recessão do ano de 2003. A Resolução n.20/2003 do Senado, que suspendeu a obrigatoriedade dos limites e ampliou os prazos de ajuste, também estipula que em 1º de maio de 2005, os Estados e Municípios deverão estar ajustados à trajetória de redução da dívida da Resolução n. 40/2001. Portanto, a flexibilidade da LRF é relativa, ela só posterga o ajuste, mas implica que o ajuste deverá ser feito. Este é um dos aspectos negativos do novo arranjo institucional apontado por Luque & Silva (2004), isto é o caráter pro-cíclico da LRF, que implica que mesmo durante o período recessivo, os entes federados tem que se ajustar apesar de ser o pior momento para fazê-lo.

### **3.3. Regras Quanto a Despesas de Pessoal**

O controle dos gastos com pessoal já era previsto no Artigo 169 da Constituição Federal e era uma sinalização de que havia uma percepção de descontrole nesse tipo de despesa. O fato é que muitos Estados comprometiam parcelas significativas de suas receitas com gastos de pessoal, seja por excesso de contingente, quando haviam avançado em demasia na oferta de bens e serviços públicos, seja pela simples razão de muitas unidades federadas simplesmente não explorarem suas bases tributárias próprias e dependerem exclusivamente das transferências federais.

A LRF estabelece limites de gastos com pessoal em relação à receita corrente líquida, incluindo-se gastos com ativos, inativos e pensionistas. Os limites são definidos por nível de governo, União, Estados e Municípios e por poder, Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público (ver tabela 2).

A verificação do enquadramento das despesas com pessoal ocorre ao final de cada quadrimestre e caso haja um excesso, o ajuste deve ocorrer nos dois quadrimestres seguintes.

Há um mecanismo que favorece a terceirização dos serviços na LRF: seu Artigo 18 diz que os valores de contratos de terceirização de mão-de-obra na

substituição de servidores serão contabilizados como “outras despesas de pessoal”, fora do cálculo dos limites.

Tabela 2 – Limites para Gastos com Pessoal, em percentagem da Receita Líquida, por Poder e Esfera de Governo (%)

Poder	União	Estados	Municípios
Legislativo + TC	2,5	3	6
Judiciário	6	6	-
Executivo	40,9	49	54
Ministério Público	0,6	2	-
Total	50	60	60

Fonte: LC 101, 04/05/2000, Art.20.

Notas: TC – Tribunal de Contas.

### 3.4. O Último Ano de Mandato

No último ano de governo, há regras para conter aumentos de despesa com pessoal, contratações de operações de crédito e deixar despesas sem receitas suficientes para o próximo governante, os chamados “restos a pagar”. A mudança institucional aqui referida surgiu como uma resposta a sucessivos eventos do gênero, que, de fato, comprometiam o primeiro ano de mandato das administrações públicas.

No que diz respeito a “restos a pagar” há uma restrição do titular do Poder ou órgão contrair despesa nos últimos oito meses de mandato que não possa ser cumprida integralmente no próprio exercício ou se deixar essa despesa, deve deixar também recursos financeiros para seu pagamento. Essa restrição, por mais que tenha sido contornada pela “contabilidade criativa” como, por exemplo, o cancelamento das despesas empenhadas, tem sido um freio à ganância do último ano de governo, atenuando o ciclo político-eleitoral.<sup>14</sup>

No último ano de mandato, aumentos de gasto com pessoal estão proibidos nos cento e oitenta dias anteriores ao final de mandato. Já as operações de crédito de antecipação de receita orçamentária estão proibidas durante todo o último ano de mandato.

<sup>14</sup> O empenho é uma das fases da despesa pública e significa que a administração abriu um crédito para pagamento, mas não significa necessariamente que houve a compra de bens e serviços ou de obras, o que é, de fato, denominado liquidação de despesa, ou seja, o reconhecimento da efetuação da operação. Este sim gera uma dívida reconhecida pela administração.

### **3.5. Transparência**

A melhoria da gestão fiscal passa a contar com instrumentos de transparência fiscal, por meio da obrigatoriedade da realização de audiências públicas durante o processo de elaboração das peças orçamentárias – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual. Adiciona-se a isso, a exigência de publicação dos relatórios de gestão fiscal, que devem exibir os principais indicadores - receitas e despesas correntes, resultado primário, endividamento, gastos com pessoal, restos a pagar. Este relatórios tem periodicidade bimestral e quadrimestral e para maior publicidade devem utilizar de meios de comunicação variados, incluindo-se a *internet*.

Um instrumento adicional para melhorar a gestão fiscal, que infelizmente não foi implementado, é o Conselho de Gestão Fiscal, que deveria reunir representantes de todos os poderes e níveis de governo, bem como representantes da sociedade civil e cuja missão seria a discussão, coordenação, padronização e orientação dos diversos instrumentos previstos na LRF e difusão de boas práticas fiscais.

Este teria sido um mecanismo importante e que poderia vir a acolher discussões mais profundas, por exemplo, sobre o sistema tributário brasileiro e sua reformulação, a melhor definição de atribuições por nível de governo, de modo que se procurasse adequar competências de receitas e despesas públicas. Note-se que a existência de superávit primário, e, como veremos a seguir, o ajuste conseguido pelos Estados brasileiros, não necessariamente significa que o novo equilíbrio seja ótimo do ponto de vista social. É possível que esse novo equilíbrio esteja ancorado em economias regionais ou locais que enfrentam ainda carências de serviços públicos, de desigualdade social e baixo dinamismo econômico. Há ainda o problema dos critérios de distribuição dos recursos aos municípios, principalmente aos médios e grandes, que sofrem as maiores pressões de demanda por políticas públicas.

## **4. Evidências Empíricas sobre o Novo Arranjo Legal**

As tabelas 3 e 4 apresentam uma tendência consistente de ajuste das contas públicas, tomando-se como indicador principal o resultado primário dos Estados. A tabela 3 indica que para o total dos Estados brasileiros, a relação entre o resultado primário e a receita corrente líquida foi positiva em 6,42% em dezembro de 2003 e que apenas quatro Estados (PI,RR,SC,TO) apresentavam resultados primários negativos, ou seja, déficit primário.

A tabela 4 mostra a evolução do superávit primário entre as médias do período 1995/1999 e 2000/2003, ou seja, no período pré e pós Lei de Responsabilidade Fiscal. É bem verdade que em 2000, ano de promulgação da lei, seu impacto deve ter sido ainda reduzido, mas já se formava no período um ambiente pró-ajuste e responsabilidade fiscal. Em termos de resultado primário, o efeito da lei é bem claro, passando de um déficit primário estadual de R\$ 19 bilhões entre 1995/1999 para um superávit primário de R\$ 6 bilhões no período 2000/2003, ou seja, um ajuste rigoroso das contas públicas estaduais.

No período 1995/99, dos vinte e sete Estados, vinte e um tinham déficit primário, enquanto no período 2000/2003 apenas três eram deficitários, mostrando que o ajuste foi abrangente. O gráfico 1 mostra a visualização do resultado primário antes e depois da LRF.

**Tabela 3**  
**Resultado Primário dos Estados e Receita Corrente**  
**Líquida 2003 – Valores Constantes dez/2003 (IGP-DI)**

ESTADOS	Resultado Primário	Receita Corrente	RP/RCL
	RP	Líquida – RCL	%
	2003	31/12/03	2003
AC	87.853	1.023.480	8,58
AL	140.652	1.634.849	8,60
AM	179.868	3.054.642	5,89
AP	11.733	940.819	1,25
BA	477.533	7.506.520	6,36
CE	221.537	4.080.430	5,43
DF	101.787	4.467.483	2,28
ES	378.782	3.331.517	11,37
GO	552.195	4.553.742	12,13
MA	42.058	2.447.055	1,72
MG	1.129.025	14.305.976	7,89
MS	43.677	2.124.103	2,06
MT	412.074	3.120.494	13,21
PA	113.049	3.503.004	3,23
PB	61.378	2.234.882	2,75
PE	308.437	4.626.426	6,67
PI	-220.400	1.594.604	-13,82
PR	752.629	8.367.598	8,99
RJ	1.847.917	19.168.781	9,64
RN	70.368	2.166.858	3,25
RO	147.819	1.466.141	10,08
RR	-46.961	660.775	-7,11
RS	504.922	9.660.540	5,23
SC	-407.956	5.129.578	-7,95
SE	81.627	1.805.467	4,52
SP	3.251.538	43.874.881	7,41
TO	-68.751	1.537.933	-4,47
<b>TOTAL</b>	<b>10.174.388</b>	<b>158.388.578</b>	<b>6,42</b>

Fonte: site da STN.

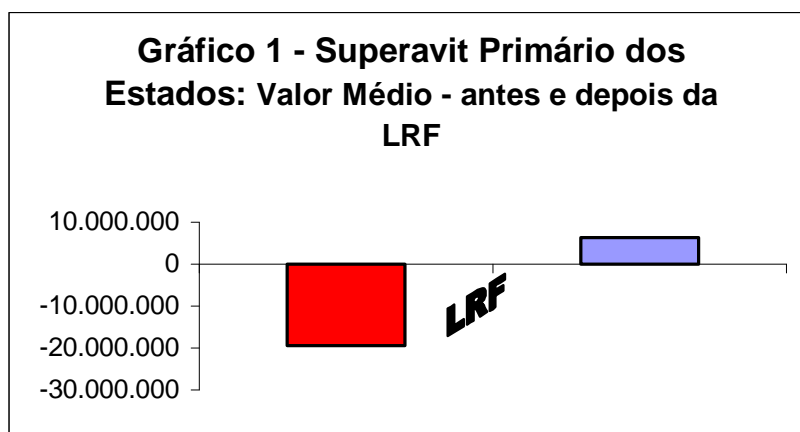
Tabela 4

**RESULTADO PRIMÁRIO**

Valores Médios Reais - Defl:IGP-DI - R\$ mil

ESTADOS	Média 1995/1999	Média 2000/2003
AC	-57.685	96.674
AL	50.998	251.327
AM	144.413	113.276
AP	36.608	59.385
BA	-1.262.493	515.307
CE	-577.112	20.920
DF	-90.910	170.422
ES	-640.589	275.434
GO	-594.615	104.399
MA	234.590	246.905
MG	-1.867.340	56.032
MS	-115.677	111.510
MT	-111.125	308.588
PA	-207.626	179.784
PB	67.456	18.254
PE	-694.367	-137.466
PI	30.980	80.699
PR	-3.888.704	156.463
RJ	-4.189.266	374.845
RN	-338.043	79.840
RO	-320.956	111.806
RR	-11.515	9.912
RS	-2.704.683	-62.992
SC	-128.134	-368.338
SE	-245.406	142.727
SP	-1.795.823	3.261.063
TO	-102.448	75.884
<b>TOTAL</b>	<b>-19.379.472</b>	<b>6.252.657</b>

Fonte: site da secretaria do Tesouro Nacional, acesso em 30/09/2004.



**Tabela 5**  
**Dívida Líquida dos Estados**

	Relação DL/RCL					
	31/12/00	31/12/01	31/12/02	31/12/03	30/04/04	31/08/04
AC	1,04	0,83	0,73	0,68	0,58	0,59
AL	2,23	1,78	2,36	2,77	2,79	2,65
AM	1,00	0,69	0,67	0,56	0,38	0,25
AP	0,05	0,05	0,28	0,28	0,13	0,13
BA	1,64	1,71	1,82	1,63	1,49	1,43
CE	0,87	0,94	1,18	1,06	0,98	1,00
DF	0,36	0,35	0,40	0,36	0,30	0,27
ES	0,98	0,83	1,16	1,02	0,86	0,73
GO	3,13	2,81	2,77	2,40	2,35	2,25
MA	2,58	2,10	2,73	2,22	2,07	1,99
MG	1,41	2,34	2,63	2,43	2,35	2,29
MS	3,10	2,94	3,10	2,67	2,63	2,40
MT	2,50	1,97	1,59	1,76	1,81	1,66
PA	0,57	0,63	0,67	0,61	0,53	0,60
PB	1,53	1,10	1,42	1,17	1,14	1,20
PE	0,86	1,12	1,25	1,17	1,11	1,06
PI	1,73	1,74	1,64	1,52	1,36	1,38
PR	1,29	1,34	1,24	1,05	1,00	0,96
RJ	2,07	1,90	2,35	2,01	1,97	2,01
RN	0,71	0,54	0,65	0,53	0,49	0,49
RO	1,11	1,05	1,45	1,21	1,10	1,06
RR	0,31	0,28	0,35	0,43	0,13	0,12
RS	2,66	2,51	2,79	2,80	2,87	2,83
SC	1,83	1,45	1,95	1,67	1,65	1,63
SE	0,88	0,78	0,73	0,68	0,60	0,60
SP	1,93	1,97	2,27	2,24	2,26	2,23
TO	0,35	0,27	0,37	0,26	0,39	0,38
<b>Total</b>	<b>1,70</b>	<b>1,73</b>	<b>1,95</b>	<b>1,83</b>	<b>1,79</b>	<b>1,76</b>
<b>Média</b>	<b>1,43</b>	<b>1,33</b>	<b>1,50</b>	<b>1,38</b>	<b>1,31</b>	<b>1,27</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

O efeito da LRF sobre o endividamento dos Estados pode ser visto na tabela 5, onde se vê a evolução do indicador Dívida Líquida em relação à Receita Corrente Líquida – DL/RCL, que deve chegar a dois até 2017. Tomando-se o total dos Estados, percebe-se que o nível de endividamento ainda é elevado, pois os Estados mais endividados continuam muito acima da média (AL, GO, MG, MS, RS, SP). O problema do endividamento está circunscrito a apenas seis estados, embora do ponto de vista da dívida apenas o Estado de São Paulo representa 35% da dívida estadual. Incluindo-se o Estado de Minas Gerais, outro Estado cuja dívida é grande e ainda desajustada, os dois grandes chegam a 47% da dívida estadual. Trata-se de um problema localizado, já que a média da relação DL/RCL de todos os Estados caiu de 1,43 em dezembro de 2000 para 1,27 em agosto de 2004.



Quanto à questão das despesas de pessoal, no Poder Executivo, apenas três Estados estavam desenquadrados em 2003: MG, PB e PI, sendo o caso de Minas Gerais o de maior gasto ao longo desse período em análise. Sergipe, Santa Catarina e Rio Grande do Sul conseguiram se enquadrar nesse período (tabela 6). Infelizmente, não há informação sobre as relações de gastos com pessoal dos demais poderes.

**Tabela 6**  
**Despesa Líquida com Pessoal - Poder Executivo dos Estados**

	Relação DLP/RCL			
	(%)			
	2000	2001	2002	2003
AC(*)	47,32	47,22	45,06	48,99
AL	44,29	44,49	46,87	48,29
AM	44,76	40,73	39,87	40,74
AP(*)	36,86	37,91	31,14	37,17
BA(*)	35,89	38,41	41,63	44,21
CE(f)	42,59	41,44	39,39	41,81
DF(@)	32,89	34,09	32,41	33,59
ES(*)	44,90	40,11	41,52	36,70
GO(*)	49,17	45,96	43,81	45,18
MA	48,54	46,84	40,75	46,96
<b>MG(@**)</b>	<b>63,86</b>	<b>62,83</b>	<b>61,67</b>	<b>57,72</b>
MS	45,68	48,07	34,97	37,45
MT(@)	42,66	39,28	36,65	37,40
PA(*)	42,26	42,66	43,12	44,98
<b>PB(f)</b>	<b>42,10</b>	<b>39,36</b>	<b>48,17</b>	<b>52,63</b>
PE(*)	49,22	48,17	46,97	46,53
<b>PI(*)</b>	<b>45,22</b>	<b>47,11</b>	<b>48,55</b>	<b>52,49</b>
PR(@)	45,58	49,05	44,53	46,18
RJ(*)	39,90	35,14	37,55	39,27
RN	41,15	45,76	49,02	48,15
RO(*)	45,03	39,33	31,18	38,00
RR	38,68	32,95	31,16	24,99
RS	61,68	51,84	48,77	48,69
SC	52,03	46,01	49,44	44,14
SE(*)	57,88	47,39	46,07	47,50
SP(*)	49,27	47,93	47,99	46,68
TO(*)	34,15	35,93	35,70	36,67
<b>Total</b>	<b>47,85</b>	<b>45,97</b>	<b>45,49</b>	<b>45,32</b>

Fontes: STN - Relatórios Fiscais do 3º quadrimestre homologados no SISTN em cumprimento à Portaria STN n.º 109/02.

(\*) – Informações finalizadas no SISTN

(@) – Informações divulgadas pela INTERNET

(f) – Informações recebidas por Fax dos Estados

N/D – Informações não disponíveis

(@\*\*) – Informações do Estado de MG referem-se ao 2º quadrimestre de 2003

A literatura sobre o impacto da LRF mostra que efetivamente houve ajuste nas diversas componentes do gasto público dos Estados. Nakaguma & Bender (2004) apontam que houve elevação da receita tributária e corrente e redução das receitas de capital, associada a uma redução das despesas de capital. Os autores atribuem esses resultados à restrição à renúncia fiscal e à exigência da exploração da base tributária própria, assim como de grande parte do ajuste ter sido feito em pessoal e investimento.

### **Considerações Finais**

Tudo indica que a LRF está conseguindo impor uma nova cultura ao setor público, no sentido de aprimoramento do processo orçamentário, fenômeno este amparado pela estabilização da inflação em valores relativamente baixos em relação ao padrão brasileiro, assim como impondo indicadores de controle sobre despesas de pessoal e de endividamento e ampliando a transparência. Obviamente, esse novo arranjo institucional não esgota a questão da busca pela eficácia, eficiência e efetividade da ação pública, processo em contínuo aperfeiçoamento. Um dos problemas é o fato de ter-se um orçamento autorizativo que pode estar longe do que é realmente executado.

Conforme foi aqui destacado, apesar dessa cultura que visa a responsabilidade e ajuste fiscal, há elementos de indefinição de competências de atribuições no federalismo fiscal brasileiro ainda mal resolvidas, um sistema tributário complexo e ineficiente, ou seja, um Estado como um todo ainda mal definido, que apesar dos novos instrumentos, certamente continuará a apresentar conflitos fiscais federativos que aumentam a possibilidade de desequilíbrios macroeconômicos.

Portanto, uma reforma tributária ampla, com uma nova definição de receitas e atribuições, tocando especialmente nos tributos sobre a mesma base e as contribuições sociais deve permanecer ainda por muito tempo na agenda das reformas de governo. Uma questão complexa é também a modernização dos critérios de distribuição dos recursos transferidos, que é também uma grande fonte de distorção alocativa.

## Referências Bibliográficas

- Alesina, A ., Hausmann, R. Hommes, R., Stein, E. **Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America**. Washington, D.C. Inter-American Development Bank, Working Paper Series 394, 1999.
- Alesina, A ., Perotti, R. Budget Deficits and Budget Institutions. In; Poterba, J. M. & von Hagen, J. **Fiscal Institutions and Fiscal Performance**. Chicago, The University of Chicago Press, 1999.
- Baia, P. F. “Era mesmo necessária uma Lei de Responsabilidade Fiscal?” **Boletim de Conjuntura**, Depto. Economia – FEA- PUC São Paulo, n.49, p.3, nov/2000.
- BNDES. “Dívida estadual: uma avaliação sobre o limite do Senado Federal para a dívida pública estadual”. **Informe-se**, AEF n. 47, Out. 2002. [www.federativo.gov.br](http://www.federativo.gov.br)
- BNDES. **Responsabilidade fiscal**. [www.federativo](http://www.federativo.gov.br). bndes.gov.br.
- BNDES. Reponsabilidade fiscal: o comportamento das despesas estaduais com pessoal após a Lei de Reponsabilidade Fiscal. **Informe-se**, AFE, n.44, Jul.2002. [www.federativo.bndes.gov.br](http://www.federativo.bndes.gov.br)
- Brasil. **Lei Complementar n. 101**, de 04 de maio de 2000.
- Brasil. **Lei n. 10.028**, de 19 de outubro de 2000.
- Esfahani, H. S. **Institutions, Budgetary Procedures, and Fiscal Performance in MENA countries: analytical and methodological framework**. Department of Economics, University of Illinois, 2000.
- Fozzard, A., **The basic budgeting problem**: approaches to resource allocation in the public sector and their implications for pro-poor budgeting. London, Center for Aid and Public Expenditure, Working Paper 147, 2001.
- Gavin, M., Hausmman, R., Perotti, R. and Talvi, E. **Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: volatility, procyclicality and limited creditworthiness**. Inter-American Development Bank, Working Paper 326, 1996.
- Giambiagi, F. & Alem, A .C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1999.
- Khair, A . A . **Gestão fiscal responsável**; Simples Municipal: Guia de Orientação para as prefeituras.
- Luque, A . C. & Silva, V. M. “Planejamento, ajuste fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal”. **Informações FIPE**, SP, n.249, p. 13-15, jun. 2001.
- Montoro Filho, A . F. “Responsabilidade Social começa com Responsabilidade Fiscal”, **Resenha Econômica**, São Paulo, Cepam, junho/2001.
- Musgrave, R. & Musgrave, P. **Finanças públicas, teoria e prática**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1980.

- Nakaguma, M. Y. & Bender, S. **A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade fiscal: Impactos sobre o ciclos políticos e performances dos Estados (1986-2002)**. João Pessoa, ANPEC, 2004.
- North, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. NY, Cambridge Un. Press, 2002.
- Pinheiro, A . C., Bonelli, R ., Schneider, B . R. **Pragmatic Policy in Brazil: the political economy of incomplete market reform**. Rio de Janeiro, IPEA, 2004. (TD n. 1035)
- Poterba, J. M. & von Hagen, J. **Fiscal Institutions and Fiscal Performance**. Chicago, University of Chicago Press, 1999.
- Rocha. V. (eds) **Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001.
- Silva, V. M . **Os municípios paulistas e o federalismo fiscal brasileiro**. São Paulo, IMESP/CEPAM, 1995.
- Stein, E., Talvi, E. & Grisanti, A . **Institutional Arrangements and Fiscal Performance: the Latin American Experience**. Washington, D.C., Inter-American Development Bank, Working Paper 367, 1998.
- Stigler, G. J. **The citizen and the state; essays on regulation**. Chicago, Chicago Un. Press, 1975.
- Stiglitz, J. **Economics of the public sector**.2.ed. London, Norton & Company, 1988.