

CARINE FABIANE DA SILVA

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:
IMPOSIÇÕES E RESULTADOS, 2000 – 2004**

Trabalho apresentado à disciplina de Monografia como requisito parcial para conclusão de graduação do curso de Ciências Econômicas, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Demian Castro

**CURITIBA
2005**

TERMO DE APROVAÇÃO

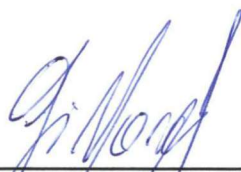
CARINE FABIANE DA SILVA

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: IMPOSIÇÕES E RESULTADOS, 2000 - 2004

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná.



Orientador: Prof. Dr. Demian Castro
Departamento de Economia, UFPR.



Prof. Gustavo Inácio de Moraes
Departamento de Economia, UFPR.



Prof. Patrícia Rosentaski
Departamento de Economia, UFPR.

O caminho da vida pode ser o dia da liberdade e
da beleza, porém nos extraviamos.
A cobiça envenenou a alma dos homens, levantou
as muralhas do ódio e tem-nos feito marchar
a passos largos para a miséria e os morticínios.
Criamos a era da velocidade, mas nos sentimos prisioneiros.
A máquina que produz a abundância tem nos deixado na penúria.
Nossos conhecimentos fizeram-nos céticos, nossa inteligência,
empedernidos e cruéis.
Pensamos em demasia e sentimos pouco.
Mais que das máquinas precisamos de humanidade.
Mais que de inteligência, precisamos de solidariedade e afeto.
Sem isso, a vida será de violência, e tudo estará perdido.

(Charles Chaplin)

AGRADECIMENTOS

Não poderia deixar de agradecer as pessoas que fazem parte da minha vida e estiveram presentes durante os últimos cinco anos. Primeiramente, agradeço a Ele, o Senhor de todos nós, sem Sua força e amparo não teria conseguido mais esta conquista.

Preciso mencionar também àqueles que me deram a vida, meus pais ensinaram valiosas lições que levarei sempre comigo. Em especial, agradeço a minha mãe, que sempre apoiou a busca pelo crescimento, e soube aconselhar sabiamente em momentos difíceis.

Agradeço ao meu esposo, companheiro dedicado e sempre presente, que soube relevar momentos de impaciência e ausência. Muito obrigada.

Devo lembrar ainda dos colegas e amigos de estudo, de festa, de alegrias e tristezas. Tenham certeza de que conquistaram um lugar especial em minha vida.

Por fim, agradeço aos professores que contribuíram para a conclusão desta jornada, principalmente ao meu orientador, pela paciência e atenção dispendidas. Obrigada a todos.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	v
LISTA DE SIGLAS	vi
RESUMO	vii
INTRODUÇÃO	1
1 FEDERALISMO	2
1.1 A FASE PRÉ – 88	2
1.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988	4
1.3 PROGRAMAS E TENTATIVAS DE AJUSTE FISCAL	6
2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	10
2.1 OBJETIVOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	10
2.2 PONTOS PRINCIPAIS DA LRF	12
2.2.1 Cap. II Do Planejamento	14
2.2.2 Cap. III Da Receita Pública	16
2.2.3 Cap. IV Da Despesa	17
2.2.4 Cap. VII Da Dívida e do Endividamento	20
2.2.5 Cap. IX Da Transparência, Controle e Fiscalização	26
3 RESULTADOS FISCAIS	31
3.1 RESULTADO FISCAL DOS ESTADOS	32
3.2 RESULTADO FISCAL DO GOVERNO FEDERAL	34
CONCLUSÃO	38
REFERÊNCIAS	39
ANEXO 1 DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (ESTADUAL)	41
ANEXO 2 DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA DOS ESTADOS	42

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	– Despesa com Pessoal – Governo Federal	35
TABELA 2	– Dívida Consolidada Líquida – Governo Federal	36

LISTA DE SIGLAS

BNDS	- Banco Nacional de Desenvolvimento
COFINS	- Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	- Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
DCL	- Dívida Consolidada Líquida
FAT	- Fundo de Amparo ao Trabalhador
FMI	- Fundo Monetário Internacional
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	- Imposto Comercial sobre Mercadorias e Serviços
IGP – DI	- Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IPI	- Imposto sobre Produtos Industrializados
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
PEF	- Programa de Estabilidade Fiscal
PIB	- Produto Interno Bruto
PPA	- Plano Plurianual
RCL	- Receita Corrente Líquida
REFIS	- Programa de Recuperação Fiscal
RREO	- Relatório Resumido de Execução Orçamentária
RRGF	- Relatório Resumido de Gestão Fiscal
SELIC	- Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SIAFI	- Sistema Integrado de Informações Financeiras

RESUMO

Nos últimos quarenta anos o país atravessou por duas grandes reformas. Uma, na década de 60, marcada pela centralização da autonomia fiscal nas mãos do governo federal e, outra, iniciada na década de 80, quando houve a descentralização dos recursos promovida pela constituição de 1988.

Os anos 90 foram marcados por enormes desequilíbrios quanto à repartição dos recursos públicos. Assim, o governo federal viu-se obrigado a instituir programas para auxiliar os entes federativos no intuito de alcançarem o equilíbrio fiscal através, principalmente, do maior controle dos recursos públicos. Contudo, criaram-se condições à estruturação de um novo regime fiscal, criando dessa forma, bases para a implementação da Lei de **R**esponsabilidade Social, que criaria condições para o controle do endividamento.

A nova lei de finanças públicas estabeleceu normas e limites voltados à gestão fiscal responsável e transparente. Em seu conteúdo encontram-se normas que abrangem questões desde o planejamento e orçamento até a execução da ação, considerando ainda a verificação dos resultados de tais ações no aparelho público.

INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos, o país tem caminhado de forma determinada na busca de uma gestão responsável e transparente das contas públicas. Houve importantes alterações nas instituições fiscais e orçamentárias desde a década de 80.

A constituição de 1988 marcou um período de democratização do país, conferindo autonomia constitucional a cada ente da federação, porém, pecou ao não determinar as responsabilidades quanto aos gastos públicos. Contudo, nos anos 90, os estados brasileiros enfrentaram um processo de intensificação de suas dívidas. Na tentativa de amenizar e controlar esse endividamento, o Governo Federal lançou programas de controle dos gastos públicos, primeiramente para a União e em seguida aos Estados e Municípios, buscando o equilíbrio orçamentário sustentável.

A necessidade de uma lei mais rígida quanto à condução das contas públicas se tornava cada vez mais evidente. Assim, na segunda metade da década de 90, é elaborado o Programa de Estabilidade Fiscal, que trazia como medida de ajuste fiscal a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal, que juntamente com a Lei de Crimes Fiscais, formava um mecanismo disciplinador jamais imaginado no país.

Apesar das severas imposições e restrições da nova lei, pode perceber-se que a responsabilidade social dos governantes ficou em segundo plano, uma vez que a prioridade está voltada aos resultados em termos numéricos.

O presente trabalho tem por objetivo, discutir a Lei de Responsabilidade Fiscal, apresentando os pontos primordiais na busca pelo equilíbrio fiscal das contas públicas e os resultados obtidos nos âmbitos federal e estadual desde sua implementação, em 2000.

Para tanto, o estudo subdivide-se em 3 capítulos. No primeiro, serão apresentadas características do federalismo fiscal no Brasil bem como da constituição de 1988. O segundo capítulo será composto pelos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e pontos relevantes para que tais objetivos sejam alcançados. Para finalizar, o terceiro capítulo, trará os números relativos à despesa com pessoal e ao endividamento afim de se verificar o cumprimento ou não dos limites da nova lei entre os anos de 2000 e 2004.

1 FEDERALISMO NO BRASIL

O Brasil, enquanto república federativa, compreende três níveis governamentais: a União (Governo Federal), vinte e seis Estados e um Distrito Federal e cerca de 5.500 municípios¹. Nos últimos cinquenta anos o país foi marcado pelo Regime Militar, experimentou uma fase de grande crescimento que foram os anos do “milagre econômico”, passou para o governo civil e conheceu a “democracia”. Esse período foi marcado também por reformas tributárias que formam a base do sistema tributário atualmente e, em 1988, o país ganhou uma nova constituição, em vigor desde então.

1.1 A FASE PRÉ – 88

A década de 50 foi marcada por intenso desenvolvimento industrial o que acabou por gerar um crescimento das despesas, no caso das receitas o mesmo não ocorreu. Assim, com a despesa em ascensão, formou-se o consenso da necessidade de uma reforma tributária de modo a reestruturar o arcabouço arrecadador do país. O novo sistema tributário deveria, entre outras coisas, garantir o aumento das receitas fiscais.

Após o Golpe Militar de 64 inicia-se o processo de implantação de um novo sistema tributário. A respeito da reforma ocorrida entre 64 e 66, VARSANO (1996, p. 9 comenta:

(...)o objetivo do sistema tributário foi elevar o nível de esforço fiscal da sociedade de modo que não só se alcançasse o equilíbrio orçamentário como se dispusesse de recursos que pudessem ser dispensados, através de incentivos fiscais à acumulação de capital para impulsionar o processo de crescimento econômico(...).

A reforma de 64 foi marcada pela centralização da autonomia fiscal nas mãos do governo federal, não permitindo interferência dos estados sobre o processo de crescimento. Dessa forma, os governos subnacionais sofreram restrições quanto ao poder de tributar e as transferências foram reduzidas drasticamente.

¹ Federalismo Fiscal no Brasil: Evolução e Experiências recentes. Disponível no site do Ministério da Fazenda: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: agosto de 2005.

A década seguinte, marcada pelo “Milagre Econômico”, fora marcada também pelo intenso processo de incentivos fiscais, o que afetava as receitas de forma negativa. E, após a fase do “milagre”, o sistema tributário brasileiro estava enfraquecido. A partir daí ocorrem sucessivas modificações da legislação na tentativa de manter o patamar de arrecação em torno de 25% do PIB.

No início da década de 80 inicia-se um novo processo: a busca pela descentralização dos recursos. Tanto o montante das transferências quanto o poder de tributar da União foram reduzidos, foi nesse contexto que iniciou-se a elaboração da Constituição de 1988, que pode ser considerada um marco para o federalismo fiscal brasileiro. De acordo com REZENDE (2001, p. 333):

(...) as demandas de Estado e municípios por descentralização das receitas públicas foram atendidas, mas as dificuldades encontradas para fazer com que a descentralização das receitas fosse acompanhada de uma concomitante descentralização das responsabilidades públicas, em especial no campo das políticas sociais, provocou desequilíbrios que ainda precisam ser corrigidos.

Rezende destaca como características marcantes, imprescindíveis para a compreensão do federalismo no Brasil, as disparidades regionais de desenvolvimento e a tradição municipalista² do país.

Cabe destacar que um regime fiscal federativo depende crucialmente da estruturação eficiente do sistema de competências tributárias, da atribuição equilibrada de encargos entre níveis do governo e da formação de um sistema eficiente de transferências intergovernamentais.³

Ainda a respeito do federalismo brasileiro, MORA (2000, p. 529) cita que:

A constituição histórica do federalismo brasileiro, com cessão de poder do governo central em direção aos governos locais, leva a que a autonomia dos governos subnacionais seja permanentemente negociada. A permanente negociação dos limites à autonomia dos governos subnacionais, própria ao Estado federativo brasileiro, reverte-se em movimentos de centralização e descentralização. A instabilidade que caracteriza o contexto federativo brasileiro reforça a importância de referenciais institucionais que ancoram as relações intergovernamentais

A partir do exposto será comentada a constituição de 1988 que, de certa forma, aprofundou o desequilíbrio do federalismo no Brasil, uma vez que a

² A partir da constituição de 1988 os municípios foram reconhecidos como entes federativos igualmente aos estados no que tange a seus direitos e deveres.

³ PRADO, Sergio. Apud REZENDE, F. OLIVEIRA, F. A. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira.. RJ. Konrad Adenauer Stiftung. 2003, p. 41.

responsabilidade pelos gastos públicos entre as esferas do governo não são definidas. Em seguida, serão discutidas as tentativas de promover o ajuste fiscal já na década de 90 mediante programas estabelecidos pelo Governo Federal. Serão apresentados também, modelos de ajuste fiscal utilizados em diversos países e que serviram de exemplo para a elaboração de uma lei que impusesse limites e regras à gestão fiscal no Brasil. Dessa forma, estará formada a base necessária para a discussão sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Nos últimos 40 anos, o país passou por duas grandes reformas fiscais, a de 1967 promovida pelo Regime Militar e, a de 1988. A primeira, centralizou as competências tributárias na União, porém, instituiu mecanismos de transferências intergovernamentais de receitas em prol de Estados e Municípios menos favorecidos (REZENDE. 2001, p. 334). A constituição de 1988 caracterizou-se pelo seu grau de descentralização fiscal ocasionando aumento da participação dos governos subnacionais na receita disponível no setor governo (MORA. 2000, p. 539).

Após a descentralização dos recursos em decorrência da nova constituição, o governo Federal reagiu criando e elevando tributos não partilhados, reduzindo o volume de transferências voluntárias⁴ e restringindo crédito a estados e municípios (BARBOSA. 1999, p. 66).

Os estados e municípios por sua vez, não saldaram suas dívidas, nem tampouco cobriram seus encargos. O incremento em suas receitas fora dispendido, em grande parte, com o aumento das despesas correntes⁵. Apesar do texto constitucional discriminar as competências tributárias para cada esfera governamental, ele não define a responsabilidade de cada esfera quanto à utilização de tais recursos. Assim, o federalismo fiscal brasileiro passou a ser marcado por enormes desequilíbrios quanto a repartição dos recursos.

⁴ 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 (LRF. 2000, cap. V).

⁵ Despesas com pessoal, encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas como transferências a estados e municípios, benefícios previdenciários.

Dessa forma, o desequilíbrio fiscal intensificou-se e o governo Federal viu-se obrigado a instituir programas para auxiliar os entes federativos. Sobre o processo de endividamento dos estados e municípios, SERRA & AFONSO (*apud* Barbosa, 1999, p. 64) comentam:

O processo de endividamento interno reflete a falta de responsabilidade das administrações estaduais e municipais em relação à situação do setor público como um todo e aos problemas macroeconômicos do país, bem como a percepção predominante de que o Governo Federal acabará absorvendo os custos de suas crises financeiras, mediante transferências, absorção dos serviços de dívidas e permanente renegociação de créditos junto às instituições financeiras centrais.

Nos anos 90 houveram programas de ajuste fiscal que estabeleceram mudanças estruturais nas contas públicas brasileiras. Houve o refinanciamento das dívidas estaduais e em 1999 inicia-se um processo de transição marcado principalmente pela adoção, por parte do Governo Federal, de um regime de metas fiscais introduzindo uma exigência de superávit primário mínimo.

No entanto, a constituição de 1988 determinou que as finanças públicas passariam a ter que ser regulamentadas por uma lei complementar, obedecendo o art. 163, tal lei deveria fixar as diretrizes básicas para a política fiscal. De acordo com NASCIMENTO & PIRES (2003, p. 32), a transição para um novo regime fiscal deveria, necessariamente, passar por uma reforma não apenas do sistema orçamentário vigente, mas contornar outras questões, por meio da edição de uma Lei Complementar de Finanças Públicas.

Assim, enquanto a lei complementar, hoje conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda era discutida, o Governo Federal lançou uma série de programas de ajuste fiscal, como que à espera de momento oportuno e necessário à implementação de uma nova lei. A seguir, serão apresentados programas de ajuste fiscal seguidos em outros países e as tentativas implementadas no Brasil.

1.3 PROGRAMAS E TENTATIVAS DE AJUSTE FISCAL

Desde os anos 70, várias mudanças na condução da política fiscal levaram muitos países desenvolvidos a introduzir reformas no processo orçamentário. A partir dos anos 80 o papel do Estado começou a ser repensado e reformas começaram a ser implementadas visando a redução do tamanho do Estado, do déficit orçamentário, da dívida e do nível de despesa pública, tendo como meta final a melhoria do desempenho econômico.⁶

Partindo do suposto de que um equilíbrio fiscal sólido e constante contribui para o crescimento econômico sustentável, vários países na busca pelo equilíbrio fiscal, passaram a adotar metas fiscais rígidas visando o controle do déficit orçamentário e da dívida pública. A seguir serão apresentadas algumas medidas adotadas por outros países na busca pelo equilíbrio fiscal.

a) FMI – Transparência Fiscal (*Fiscal Transparency*)

Segundo o *Fiscal Transparency*, deve haver, dentro do setor público, transparência dos atos. Para tanto, as funções de política e gestão pública devem ser bem definidas e divulgadas ao público.

É necessário o planejamento através de especificação dos objetivos da política fiscal, da estrutura macroeconômica, políticas orçamentárias e riscos fiscais. As contas fiscais devem ser apresentadas periodicamente ao legislativo e ao público.

b) Comunidade Econômica Européia – Tratado Maastricht

Esse tratado tem como característica a definição de critérios para verificação da sustentação financeira de cada governo, como em uma confederação.

Os estados membros conduzem sua política independentemente, porém dentro de certos critérios, evitando déficits excessivos. O orçamento e o estoque da dívida são monitorados por uma comissão. Enfim, cada Estado membro é responsável por sua política orçamentária, porém deverá obedecer às disposições do Tratado.

c) Ato de Execução Orçamentária – EUA (*Budget Enforcement Act*)

Este plano de controle de gastos atinge apenas o governo Federal. O congresso fixa suas metas de superávit e mecanismos de controle de gastos.

d) Ato de Responsabilidade Fiscal – Nova Zelândia (*Fiscal Responsibility Act*)

Aqui se apresenta um Estado unitário e parlamentarista. Uma vez fixadas as metas, o Executivo tem liberdade para orçar e gastar. Tem como um dos objetivos diminuir a dívida pública a níveis prudentes.

Esse programa não prevê metas fiscais e há um amplo e intenso acompanhamento da sociedade. A respeito desse plano, TAVARES⁷ comenta que “o controle social se sobrepõe à rigidez das regras, o que fez dessa experiência um paradigma internacional em termos de transparência”.

Nesse sentido, a partir de 93, iniciou-se no Brasil o Programa de Ação Imediata (PAI), estabelecendo medidas de controle dos gastos da União:

- recuperação da receita tributária federal;
- maior controle dos bancos estaduais e início do saneamento dos bancos federais;
- aprovação da proposta para a criação do Fundo Social de Emergência.

Tais medidas foram utilizadas na busca pelo equilíbrio das contas do Governo Federal com objetivo de eliminar as principais causas da inflação. Nesse momento criou-se uma nova moeda nacional: o real. O Plano Real foi posto em prática no ano de 1994 e inicialmente conseguiu manter a inflação em níveis baixos se comparados à inflação de anos anteriores.

Fazia-se necessário o ajuste fiscal também nos estados e municípios. Dessa forma, em 1995 cria-se o Programa de Apoio Fiscal dos Estados, que foi utilizado para refinar dívidas estaduais e criar linhas de crédito para ações emergenciais⁸.

⁷ TAVARES, Martus Antonio e outros. Princípios e Regras em Finanças Públicas: a Proposta da LRF do Brasil. Trabalho disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: maio de 2005.

⁸ NASCIMENTO, E. R. e DEBUS, I. Lei complementar nº101 de 2000 – Entendendo a LRF. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: maio de 2005.

De acordo com Nascimento & Debus⁹, houve o refinanciamento da dívida dos Estados a partir da assunção de compromissos fiscais com vistas ao equilíbrio orçamentário sustentável. Tais dívidas se referiam a compromissos em atraso até 30 de novembro de 1995, acordados com o Ministério da Fazenda, financiamento de programas de ajuste do quadro de pessoal e a transformação da antecipação de recursos orçamentários em dívida líquida fundada¹⁰.

Para obterem tais benefícios, os Estados deveriam assumir alguns compromissos, como por exemplo:

1. Controle e redução da despesa com pessoal de acordo com a Lei Complementar nº 82, de 1995 – Lei Camata I;
2. Privatização, concessão de serviços públicos, reforma patrimonial e controle de estatais estaduais;
3. Aumento da receita, melhoria nos sistemas de arrecadação, de controle de gastos e de geração de informações fiscais;
4. Compromisso de resultado fiscal mínimo através de metas de resultado primário trimestral;
5. Redução e controle do endividamento Estadual;

Este programa visava a implementação de medidas que fossem capazes de permitir aos Estados o alcance do equilíbrio orçamentário sustentável.

A partir de 1997, os programas de ajuste fiscal intensificaram-se. Com a Lei 9.496, de 11 de setembro de 1997, a União foi autorizada a assumir a dívida pública mobiliária¹¹ dos Estados, Distrito Federal e outras aprovadas pelo Senado Federal, entre elas as dívidas assumidas no Programa de 1995.

Nesse período, buscou-se alcançar o desenvolvimento auto-sustentável, fortalecendo as metas do Programa de Reestruturação de 1995 referente a resultado primário, despesas com funcionalismo público, privatização, reformas administrativa e patrimonial, dentre outras.

Essa nova etapa do programa de refinanciamento da dívida foi estendida aos municípios através de medida provisória, os governos municipais deveriam cumprir apenas metas de gastos com pessoal e criar fundos de aposentadoria e pensões para o pagamento de pessoal inativo.

⁹ Idem 8.

¹⁰ A operação de crédito por antecipação de receita faria parte da dívida pública fundada ou, consolidada, que é “o montante total, apurado sem duplicidade das obrigações financeiras do ente da Federação(…)” Lei complementar nº101, de 04 maio de 2000 – LRF, inciso I, art. 29.

¹¹ Dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios. Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – LRF. art. 29.

Torna-se perceptível que houve um conjunto de medidas adotadas pelo governo que mais tarde permitiriam a implementação de uma lei mais rígida quanto ao controle fiscal. Dessa forma, em 1998, teve início o Programa de Estabilidade Fiscal com objetivo de reduzir drasticamente o déficit público e estabilizar a dívida pública em relação ao PIB. O PEF contemplava medidas que assegurassem os resultados anunciados nesse programa no período entre 1999 e 2001 e, medidas estruturais, que criassem condições à estruturação de um novo regime fiscal, ou seja, que criasse base à Lei de Responsabilidade Fiscal.

A elaboração e implementação da LRF pode ser entendida, de acordo com MORA (2000, p. 530), como desdobramento do desequilíbrio fiscal e financeiro das unidades da federação. Para MORA (2000, p.530), tal lei cria condições de controle do endividamento: a estratégia de controle ao endividamento incorpora a idéia de sustentabilidade fiscal intertemporal com a finalidade de evitar a transformação dos déficits de hoje em dívida no futuro.

A partir do exposto, o próximo capítulo trará os objetivos da LRF bem como os pontos de maior importância no que tange a gestão responsável e o equilíbrio fiscal das contas públicas no Brasil.

2. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi criada com intuito de promover a transparência e a responsabilidade na gestão das receitas e despesas dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa lei surge em complemento aos dispositivos constitucionais inscritos na Constituição da República sobre Tributação e Orçamento. Tal lei tratou de disciplinar as fases de planejamento, execução e fiscalização da gestão fiscal de todos os entes da federação, incluindo os órgãos da administração indireta e as empresas estatais dependentes¹².

Em recente trabalho sobre a LRF, OLIVEIRA (2004, p. 739), que é consultor de orçamentos do Senado Federal, declarou que:

(...) a LRF não pode ser tida como “A” legislação que irá garantir o equilíbrio fiscal permante nem como a lei redentora que irá moralizar a administração pública. Ela faz parte de todo um processo de melhoria da gestão fiscal que começou em meados da década de 1980, com a implantação de sistemas informatizados, como o SIAFI, prosseguindo com o aperfeiçoamento do processo orçamentário na Constituição de 1988, o saneamento dos bancos estaduais, o refinanciamento das dívidas de estados e municípios, as reformas administrativa e previdenciária (...).

A partir disso, serão expostos os objetivos da lei que norteia a presente pesquisa e, para finalizar o segundo capítulo, serão comentados alguns dos artigos da LRF julgados relevantes para este estudo.

2.1 OS OBJETIVOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O principal objetivo da LRF consiste em estabelecer normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal. No parágrafo 1º do art. 1 do texto da lei complementar, é definido o que se entende como “responsabilidade na gestão fiscal”:

¹² Texto da Lei complementar, de 04 de maio de 2000, cap. I Disposições Preliminares, art 2º. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: março de 2005.

1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

No decorrer do texto da LRF encontram-se vários pontos onde a preocupação a respeito do planejamento e transparência na administração pública fica evidente. Toda e qualquer ação deve ser previamente traçada, e, na administração do que é público, as metas estão sujeitas à apreciação e aprovação do Poder Legislativo. Igualmente à Constituição Federal em seu artigo 165¹³, a LRF também utiliza, para planejamento dos gastos públicos, o Plano Plurianual (PPA) que é considerado para planejamento de médio prazo, geralmente para 4 anos; a Lei Orçamentária Anual (LOA) que é o orçamento propriamente dito, com a previsão de todas as receitas e despesas e, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que age como elo entre o planejado e o orçamento do ano¹⁴.

Os fatos e dados relacionados à arrecadação de receitas e realização de despesas pelo Poder público, devem ser amplamente divulgados possibilitando à sociedade o acesso aos mesmos. Garantindo, dessa forma, a transparência dos atos do governo. Tal questão será discutida no próximo item, em que serão descritos os principais pontos da lei em questão.

Para que o processo de planejamento seja confiável, deve haver a prevenção a riscos e a correção de eventuais desvios. A LRF prioriza a adoção de mecanismos que neutralizem o impacto de situações imprevistas, e, a fim de eliminar fatores que possam ter causado alguma situação fora dos parâmetros exigidos pela LRF, cabem as ações quanto a correção de desvios. Um exemplo disso é citado por Nascimento & Debus (Lei Complementar nº 101/2000 – Entendendo a LRF, p.11): se a despesa com pessoal em determinado período exceder os limites previstos pela lei, serão tomadas medidas para que esses gastos voltem aos respectivos parâmetros através de extinção de gratificação e cargos comissionados, por exemplo.

¹³ Tal artigo refere-se a questão do orçamento, estabelecendo Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Anuais. Para saber mais, verificar Constituição da República Federativa do Brasil – 1988. Edição atualizada, 2004. art. 165. p.102. Brasília. DF.

¹⁴ Ver REZENDE, F. Finanças Públicas. Parte II, Gastos Públicos, p 99. ed 2ª. Atlas, SP. 2001.

Não há como não mencionar que a LRF também prima pelo equilíbrio das contas públicas. A LRF traz uma nova noção de equilíbrio das contas primárias, onde busca-se alcançar o equilíbrio auto-sustentável, ou seja, sem aumento da dívida pública. Aliás, o controle da dívida pública é mais um dos motivos que levaram à elaboração de uma lei como a Lei de Responsabilidade Fiscal. A esse respeito, a LRF apresenta uma série de limites, disposições e penalidades, dentre elas pode-se citar a proibição de concessão de empréstimos ou refinanciamento da dívida de Estados e Municípios por parte da União.

A forma pela qual a LRF trata destes e outros assuntos relativos a boa gestão fiscal será explicitada no item seguinte.

2.2 PONTOS PRINCIPAIS DA LRF

A Lei complementar nº 101, como anteriormente mencionado, foi aprovada em 04 de maio de 2000 e publicada no Diário Oficial da União em 05 de maio de 2000. A partir daí, normatizam-se vários dispositivos da Constituição Federal de 1988, principalmente nos assuntos que envolvem seus artigos 163 e 169¹⁵. No entanto, em oposição ao caráter descentralizador da constituição vigente, a LRF demonstra em vários pontos ser centralizadora, uma vez que a discussão a respeito dos limites ao endividamento está nas mãos do governo central. É importante frisar que a LRF está voltada para a gestão fiscal, constituindo um conjunto de normas com objetivo de melhoria nas ações relativas à gestão fiscal dos recursos públicos de todas as esferas do governo, tentando evitar abusos que possam lesar o patrimônio público. Assim, é importante perceber no decorrer dos artigos da LRF que os mesmos estão voltados aos resultados numéricos, esquecendo da função social que cabe ao governo.

Paralelamente à LRF, há outra lei complementar que institui as normas gerais utilizadas na elaboração e controle dos orçamentos e balanços que é

¹⁵ O artigo 163 da CF determina que “a lei complementar disporá sobre: finanças públicas; dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; concessão de garantias pelas entidades públicas; emissão e resgate de títulos da dívida pública” e outros irrelevantes no momento. Já o caput do art. 169 estabelece que “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do DF e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”.

conhecida como Lei nº 4.320 que, embora tenha sofrido modificações a partir da LRF, não fora revogada pela mesma¹⁶.

Cabe lembrar que no decorrer dos artigos da LRF deve-se observar a constante preocupação com metas e resultados fiscais, negligenciando, de certa forma, os meios de se alcançar os objetivos propostos, uma vez que restam poucos recursos a serem investidos em serviços sociais (saúde, educação, segurança) e de infraestrutura. Assim, como espera-se da sociedade uma permanente vigília quanto ao cumprimento das normas da LRF, cabe também à sociedade exigir dos governantes serviços públicos condizentes com a carga tributária que pagam.

Em seguida serão apresentados alguns capítulos e os respectivos artigos da LRF para inteirar o leitor a despeito das normas e limites que a lei impõe aos gestores públicos. Os resultados alcançados em detrimento de tais limites serão apresentados no capítulo três, onde será apresentada uma breve análise das contas públicas federais e estaduais relativas à despesa com pessoal, dívida consolidada líquida e receita corrente líquida.

O texto da LRF contém um total de 75 artigos divididos em dez capítulos:

- I Disposições Preliminares;
- II Do Planejamento;
- III Da Receita Pública;
- IV Da Despesa Pública;
- V Das Transferências Voluntárias;
- VI Da Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado;
- VII Da Dívida e do Endividamento;
- VIII Da Gestão Patrimonial;
- IX Da Transparência, Controle e Fiscalização;
- X Disposições Finais e Transitórias;

Considerando o objetivo da presente seção, que é discorrer sobre os pontos principais da LRF no que visa esclarecer pontos relevantes para esta pesquisa, serão descritos e comentados os capítulos II; III; IV; VII e IX.

¹⁶ Verificar MACHADO JR, J. T. e REIS, H. C. A Lei 4.320 comentada e a LRF. Ed 31ª IBAM, 2002/2003.

2.2.1 Cap. II – Do Planejamento

A LRF busca aperfeiçoar o processo de planejamento e orçamento atribuindo novas e importantes funções ao Orçamento e à LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

Segundo o artigo 4º da LRF, a LDO, além de atender o disposto no inciso 2º¹⁷ do art. 165 da constituição, disporá também sobre:

- equilíbrio entre receitas e despesas;
- normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

Acrescentou-se à estrutura da LDO os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais.

Cabe ao Anexo de Riscos Fiscais apontar riscos capazes de afetar as contas públicas, informando qual será o plano de ação caso algum risco se concretize. Pode-se citar como exemplos a perda de bens móveis ou imóveis¹⁸.

Já o Anexo de Metas Fiscais deverá conter metas anuais relativas a receita, despesas, resultados nominal e primário¹⁹ e montante da dívida pública para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes²⁰.

Incluem-se ainda, de acordo com art. 4º da LRF, avaliações quanto ao cumprimento de metas no ano anterior; evolução do patrimônio líquido enfatizando a origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; avaliações da situação financeira dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial e, por fim, o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

¹⁷ Constituição Federal, art. 165, 2: "A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento."

¹⁸ Idem 8.

¹⁹ Resultado nominal: diferença entre receitas e despesas. Resultado primário: resultado nominal excluído dos valores correspondentes às receitas de operações de crédito e com a colocação de títulos mobiliários e às despesas com o serviço da dívida (juros, encargos e amortizações).

²⁰ Idem 8.

O art. 5º trata sobre a Lei Orçamentária Anual (LOA), que, como já comentado, é o orçamento propriamente dito, este deve ser compatível com a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e com o PPA (Plano Plurianual).

A LOA deverá conter anexo demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes na LDO. Deverá também acompanhar documento das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

É necessário conter reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definidos com base na receita corrente líquida²¹, serão estabelecidos na LDO destinada ao atendimento de riscos e eventos fiscais imprevistos; todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, constarão na LOA. O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

O art. 8º da lei²², dispõe que até 30 dias após a publicação dos orçamentos nos termos em que dispuser a LDO, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Pode-se perceber que o planejamento e o orçamento estão intimamente ligados uma vez que o texto deixa clara a conexão existente entre o orçamento e as metas traçadas. Tais artifícios permitem aos governantes expressarem qualitativa e quantitativamente os seus planos, considerando uma série de limites que restringem suas ações, tudo em prol da busca pelo equilíbrio fiscal .

A respeito da importância do orçamento, MACHADO JR & REIS (2002/2003, p. 12) comentam:

(...)o orçamento é mais que uma consolidação de planos físicos e de recursos das mais variadas naturezas: é um instrumento de trabalho. Nesse sentido, é possível utilizar o orçamento como meio de descentralização administrativa, mediante a edificação de competência e de apuração de responsabilidades, não só da organização, mas também dos gestores, de modo que a sua aprovação, aliada à aprovação dos regimentos internos dos órgãos, signifique também a autorização para a ação e, concomitantemente, o início do processo de controle.

²¹ O art. 2 da LRF define como receita corrente líquida o somatório das receitas tributárias, contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes de acordo com o inciso IV.

²² Assim como o art. 8º, também os arts. 9º e 10º constituem normas com intuito de acompanhar a execução orçamentária e o cumprimento das metas a fim de obedecer a premissa da busca pelo equilíbrio.

Os autores expressam a importância da LRF que é específica em suas normas indo para além da lei 4.320, uma vez que envolve procedimentos de natureza técnico-econômica, como análise de custo benefício, de fluxo de caixa e contabilidade financeira melhor planejada. Ela possibilita que se tenha informações para a avaliação de desempenho sob os enfoques da eficiência, da economicidade, da eficácia e da efetividade²³.

Enfim, a LRF procura conscientizar o gestor público quanto à necessidade de adoção de uma gestão responsável visando equilíbrio das contas governamentais.

2.2.2 Cap. III - Da Receita Pública

O artigo 11 da Lei prega que a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional do ente da federação, constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal. Em parágrafo único a lei evidencia que o não cumprimento de tal norma torna-se fato impeditivo no que se refere ao recebimento de transferências, ou seja, o município que descumprir esta norma não poderá receber transferências voluntárias do Estado, da União ou de qualquer outro município. Conforme o art. 12, uma vez estimada a receita, o Poder Legislativo somente poderá reestimá-la caso se comprove erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

Caberá ao Poder Executivo de cada ente disponibilizar aos demais Poderes e ao Ministério Público, no mínimo 30 dias antes do prazo final de encaminhamento das propostas orçamentárias, os estudos e estimativas das receitas para o exercício seguinte.

O art. 13 prevê o desdobramento das receitas pelo Poder Executivo em metas bimestrais de arrecadação, especificando medidas de combate à evasão fiscal e sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos critérios tributários passíveis de cobrança administrativa.

²³ MACHADO JR, J. T. e REIS, H. C. A Lei 4.320 comentada e a LRF. 31 ed. IBAM, 2002/2003, p. 115.

Cabe ao art. 14 impor rígidos controles quanto à renúncia de receita que compreende “anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondem a tratamento diferenciado” (art. 14, cap. III. Lei Complementar nº101, de 04 de maio de 2000)

Assim, toda e qualquer proposta que ocasione renúncia de receitas, deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício inicial de sua vigência e nos dois seguintes. Deverá ainda comprovar que tal renúncia fora considerada nas estimativas de receita do orçamento e que não afetará as metas fiscais previstas na LDO.

2.2.3 Cap. IV - Da Despesa

A LRF impõe regras para o controle das despesas, que constituem, segundo o art. 15, em considerar “não autorizada, irregulares e lesivas ao patrimônio público” toda e qualquer despesa desacompanhada de previsão de impacto orçamentário-financeiro no exercício de início e no dois seguintes. E, de que esteja adequada orçamentária e financeiramente com a LOA, o PPA e a LDO.

No parágrafo 4º do art. 16 da referida lei consta que tais normas constituem condição prévia para aquisição de bens, execução de obras, licitação de serviços e desapropriação de imóveis urbanos.

a) Da despesa obrigatória em caráter continuado

Como despesa obrigatória de caráter continuado, o art. 17 da LRF, considera: “medida provisória ou ato administrativo normativo que ocasione a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”.

Para tanto, todo e qualquer ato de geração de aumento de despesa deverá obedecer às instruções do inciso I do art. 16, ou seja, deverá estar acompanhado de estimativas, como explicitado anteriormente a despeito da renúncia de receita, e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. Portanto, deve ser comprovado que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais,

conforme art. 4º, de modo que, seus efeitos financeiros sejam compensados por aumento permanente da receita (elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição) ou pela redução permanente de despesa. A LRF considera aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

No que se refere à restrição causada pela definição de aumento permanente de receita e aumento de despesa, esse ponto da lei tem sido criticado por governantes. A esse respeito, Nascimento e Debus comentam que de nada valerão iniciativas como “combate à sonegação” ou “bolão fiscal” ou qualquer outras do gênero, diante das barreiras que são impostas a aumentos de despesa, sem a correspondente fonte de recursos. Cabe lembrar o princípio da Lei segundo o qual deve-se gastar apenas o que se arrecada.

b) Das despesas com pessoal

A LRF define como despesa com pessoal o somatório dos gastos do ente da federação com:

- ativos; inativos; pensionistas;
- despesas relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e membros do Poder;
- gastos com vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos de aposentadoria, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza;
- despesas com encargos sociais e contribuições recolhidos pelo ente às entidades de previdência.

No parágrafo 2º art. 18, consta que o total da despesa com pessoal será apurado pela soma de tais despesas realizadas nos últimos doze meses, incluindo o mês vigente.

No art. 19 apresentam-se os limites para despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida. Para a União o limite é 50% e para os Estados e Municípios é de 60%, distribuídos conforme incisos do mesmo artigo.

A estes percentuais não serão somadas despesas de indenização por demissão de servidores; relativas a incentivos à demissão voluntária e aquelas derivadas do disposto no inciso II do §60 do art. 57 da CF (p.53):

- convocação extraordinária do Congresso Nacional pelo “Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ou requerimento da maioria dos membros de ambas as casas, em caso de urgência ou interesse público relevante”;
- as despesas decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração das despesas com pessoal;
- com pessoal do Estado do Amapá, Roraima e DF, que são custeados pela União;
- despesas com inativos custeados com recursos de fundos próprios.

c) Do controle da despesa total com pessoal

No art. 21 é determinada a nulidade de qualquer ato que provoque aumento de despesa com pessoal expedido nos seis meses antecedentes ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou Órgão.

Os arts. 22 e 23 trazem mais medidas restritivas:

- verificação do cumprimento dos limites estabelecidos ao final de cada quadrimestre;
- caso a despesa ultrapasse 95% do limite, vedam-se quaisquer medidas de aumento de despesa, tais como: concessão de vantagem; aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título; criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira; provimento de cargo público; contratação de hora extra.

Caso o limite seja ultrapassado, o respectivo Poder ou Órgão deverá, no prazo de oito meses, eliminar o percentual excedente, sendo pelo menos 1/3 no primeiro quadrimestre. É permitida a redução temporária de jornada de trabalho como adequação dos vencimentos à nova carga horária. Caso a redução não seja alcançada no prazo estabelecido, estarão suspensas ao ente federativo quaisquer transferências voluntárias, contratação de operações de crédito ou recebimento de garantia de outro ente.

d) Das despesas com seguridade social

Aqui, a LRF mais uma vez impõe limites severos, de acordo com o art. 24, fica proibida a criação, majoração ou extensão de benefícios ou serviço relativo à seguridade social, caso não haja indicação da fonte de custeio para tal gasto.

Tal regra aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive aos destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos e aos pensionistas.

A LRF deixa clara a necessidade de controle dos gastos com a constante vigilância dos gestores para que os entes não percam os recursos advindos das transferências voluntárias e consigam manter as contas em dia.

2.2.4 Cap. VI - Da Dívida e do Endividamento

O primeiro artigo deste capítulo, art. 29, define os seguintes termos:

I – dívida pública consolidada fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;

II – dívida mobiliária: dívida representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

III – operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

IV – concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da federação ou entidade a ele vinculada;

V – refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.

O parágrafo primeiro trata de esclarecer que operação de crédito equiparase a “assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos artigos 15 e 16. Consta ainda que

a emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil fará parte da dívida pública consolidada da União. Também farão parte dessa dívida as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado no orçamento.

Consta no último parágrafo deste artigo, que “o refinanciamento do principal da dívida mobiliária, não excederá, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizadas, acrescido de atualização monetária”.

Resta ainda esclarecer o conceito de dívida consolidada líquida que nada mais é que a dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, considerando-se ainda as obrigações a pagar que deverão ser deduzidas das disponibilidades financeiras.

a) Dos limites da dívida pública e das operações de crédito

Cabe a esta seção da LRF dispor sobre os limites²⁴ de endividamento e condições que devem ser observadas mediante contratação de crédito.

Passados noventa dias da publicação da LRF, o Presidente da República deveria encaminhar ao Senado Federal a proposta dos limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52²⁵ da CF, bem como os limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX²⁶ do mesmo artigo. E, ao Congresso Nacional o “projeto de lei que estabeleça os limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de

²⁴ Wéder de Oliveira comenta que a LRF dispõe sobre a fixação de limites para a dívida pública consolidada sem, no entanto, fixar esses limites. A lei limitou-se a determinar que o parâmetro para definição de limites para a dívida consolidada, operações de crédito e concessão de garantias seria a receita corrente líquida, e que os limites para cada caso fossem os mesmos para todos os componentes de uma esfera de governo. (Finanças Públicas – IX Prêmio Tesouro Nacional, p. 743.)

²⁵ O art. 52 da CF dispõe sobre as competências do Senado Federal. Verificar CF, art. 52, p.50.

²⁶ Os incisos VII, VIII e IX comentam que cabe ao Senado Federal dispor sobre limites e condições para as operações de crédito interno e externo, para a concessão de garantia da União em créditos externo e interno e também sobre limites e condições para o montante da dívida mobiliária.

sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do parágrafo 1º do art. 30 da LRF. Ou seja, deverá demonstrar que os limites e condições são coerentes com as normas estabelecidas na LRF.

O parágrafo 2º menciona que as propostas correspondentes aos incisos I e II poderão ser apresentadas em termos da dívida líquida, esclarecendo a forma e metodologia de sua apuração. De acordo com Nascimento e Debus (Entendendo a LRF, p.50), isso equivale a “abater, do total da dívida do ente, os respectivos créditos financeiros”.

Os limites mencionados nos incisos I e II “serão fixados em percentual da receita corrente líquida para cada esfera do governo e aplicados igualmente a todos os entes da federação que a integrem, constituindo, para cada um deles, limites máximos”. (parágrafo 3º, art 30, LRF)

Para controle quanto ao cumprimento de tais limites, ao final de cada quadrimestre será apurado o montante da dívida consolidada.

O Presidente da República poderá solicitar ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional, a revisão dos limites dispostos neste artigo em função de instabilidade econômica ou alterações nas políticas fiscal e cambial.

É de responsabilidade do Senado Federal definir limites de endividamento e prazo máximo para que tais limites sejam atingidos.

b) Da recondução da dívida aos limites

No art. 31 são impostos prazos e condições caso o ente ultrapasse os limites de endividamento propostos. De acordo com este artigo, caso seja verificada a ultrapassagem destes limites ao final do quadrimestre, deverá o ente retornar a eles até o fim dos três quadrimestres seguintes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% já no primeiro quadrimestre.

A LRF define as seguintes sanções aos entes no período de excesso:

- proibição de realização de operação de crédito interno ou externo, exceto refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;
- fica o ente obrigado a realizar superávit primário para recondução da dívida ao limite;
- proibição de receber transferências voluntárias da União ou dos Estados;

As normas deste artigo serão válidas em caso de excesso da dívida mobiliária e das operações de crédito interno e externo. Mensalmente será divulgada a relação dos entes que tenham excedido os limites da dívida, tal divulgação será efetuada pelo Ministério da Fazenda.

Porém, vale expor nesse momento o comentário de OLIVEIRA (2002, p.744) quanto a definição desses limites:

(...)ao definir os limites globais para a dívida consolidada dos Estados (duas vezes a Receita Corrente Líquida) e dos Municípios (1,2 vezes a Receita Corrente Líquida), na resolução nº 40/2001, o Senado fixou o prazo de enquadramento de 15 anos para os entes que estivessem, em 31 de dezembro de 2001, acima dos limite fixado. Durante esse prazo, o excesso deverá ser reduzido à razão de 1/5 por ano(...).

Em suma, apenas após esse prazo, em 2016, os entes estarão sujeitos às sanções estabelecidas pelo art. 31.

c) Da contratação de operações de crédito

Fica estabelecido pelo art. 32 que o Ministério da Fazenda também verificará o cumprimento dos limites e condições referentes à realização de operações de crédito de cada ente da Federação e das empresas por eles controladas, de forma direta ou indireta, de acordo com esse artigo.

Na contratação de operação de crédito com ente da federação, será exigida comprovação de que a operação está obedecendo as condições e limites estabelecidos.

Caso a operação contenha alguma irregularidade, isto é, não obedeça ao disposto na LRF, será considerada nula. Acarretando desta forma o seu cancelamento com devolução do principal e sem pagamento dos juros e demais encargos financeiros.

d) Das vedações

O art. 35 da LRF proíbe operações de crédito entre os entes da federação, sob qualquer forma, incluindo o refinanciamento ou postergação de dívida anteriormente contraída. Excetuam-se operações entre instituição financeira estatal

e outro ente, inclusive entidades da administração indireta que não se destinem a (incisos I e II, parágrafo 1º, art. 35):

I – financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

II – refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

Também fica proibida, segundo o art. 36, operação de crédito entre instituição financeira estatal e ente federativo que a controle.

O art. 37 traz mais uma série de proibições relativas a captação de recursos, antecipação de valores a receber, confissão de dívida e assunção de obrigação.

e) Antecipação de receita orçamentária

O art. 38 restringe as operações de crédito por antecipação de receita ao atendimento de insuficiência de caixa durante exercício financeiro, cumprindo exigência do art. 32.

Tais operações poderão realizar-se a partir do décimo dia do início do exercício devendo ser liquidada, incluindo juros e demais encargos, até 10 de dezembro de cada ano. Como encargo, fica autorizada apenas a taxa de juros da operação, prefixada ou indexada à taxa básica financeira estipulada pelo governo.

Não poderão ser realizadas novas operações caso haja operação anterior não liquidada e nem no último ano de mandato, no que se refere ao chefe do Poder Executivo.

As operações realizadas por Estados ou Municípios serão efetuadas através de abertura de crédito junto à instituição financeira escolhida, por meio de licitação, pelo Banco Central do Brasil. Este último, fica também responsável por acompanhar e controlar o saldo de crédito aberto bem como de penalizar a instituição credora caso desrespeite os limites.

Pelo fato de ter que estar quitada ao término de cada exercício em que fora contratada, tais operações não compõe saldo devedor para o limite de endividamento.

f) Das operações com o Banco Central do Brasil

Algumas regras são impostas ao Banco Central do Brasil no que tange seu relacionamento com entes federativos, tais normas constituem o art. 39 da LRF.

Fica vedada a compra de títulos da dívida, na data de colocação no mercado, exceto em caso de refinanciamento da dívida mobiliária federal que estiver vencendo na sua carteira. Vedam-se também a concessão de garantia e permuta, mesmo que temporária, de título da dívida pública de ente federativo por título da dívida pública Federal.

g) Da garantia e contragarantia

Observado o disposto no art. 32, os entes poderão conceder garantia em operações de crédito externo ou interno. A garantia fica condicionada ao oferecimento de contragarantia, que deve ter valor igual ou superior à garantia, e à adimplência para com ente garantidor.

Caso o órgão ou entidade seja do próprio ente, não haverá necessidade de contragarantia.

Em situações de concessão de garantias da União a Estados e Municípios, ou de Estados aos Municípios, estes poderão vincular como contragarantia, as suas receitas tributárias próprias e transferências constitucionais. Entidades da administração indireta ficam proibidas de conceder garantia, exceto em caso de envolvimento de empresa controlada à própria subsidiária, ou por instituição financeira à empresa nacional.

Nos casos em que a dívida for saldada em decorrência da garantia prestada, o ente federativo ficará proibido de realizar novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da dívida.

h) Dos restos a pagar

O art. 42 reza que nenhum titular de Poder ou órgão, conforme art. 20, poderá contrair despesa nos últimos dois quadrimestres, a não ser que possam ser

100% saldadas dentro do mandato ou em caso de valores a serem pagos em exercício seguinte, sem que haja recurso disponível em caixa.

Para determinar o saldo de caixa disponível serão considerados os encargos e despesas que devem ser saldados até o final do exercício.

2.2.5 Cap. IX - Da Transparência, Controle e Fiscalização

O capítulo IX da LRF trata de impor as condições e prazos para confecção e divulgação dos dados referentes ao disposto na lei. É através desse conjunto de normas que espera-se alcançar os objetivos quanto à transparência e a participação da sociedade. A seguir serão apresentadas as normas que os entes devem respeitar no processo de publicação das informações contábeis, financeiras e orçamentárias.

a) Transparência na gestão fiscal

A LRF considera como instrumentos de transparência da gestão fiscal os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Todos esses dados devem ser amplamente divulgados, ficando disponíveis inclusive por meios eletrônicos (através do site da Secretaria do Tesouro Nacional a sociedade tem acesso aos números da administração pública).

É exigido também o incentivo quanto à participação popular mediante a realização de audiências públicas no decorrer do processo de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento.

No art. 49, é determinado que o Poder Executivo deve apresentar e disponibilizar as contas, durante todo o exercício, tanto para o Poder Legislativo quanto ao público. Quanto à prestação de contas da União, a mesma deverá conter demonstrativos do Tesouro Nacional e dos agentes financeiros oficiais de fomento, inclusive o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Devem ser especificados os empréstimos e financiamentos concedidos com

recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, bem como o impacto fiscal de suas atividades no exercício.

b) Escrituração e consolidação das contas

Além de obedecer as normas de contabilidade pública já em vigor, prevêem-se ainda disposições que tratam de registro da contabilidade de caixa; métodos para apurar despesas e contabilizar compromissos assumidos; abrangência das demonstrações contábeis; demonstração das receitas e despesas previdenciárias em demonstrativos específicos; demonstração das variações patrimoniais e escrituração de obrigações junto a terceiros, particularmente operações de crédito e despesas que restam a pagar. Tais normas constituem o artigo 50 da LRF.

Cabe ao art. 51 impor prazos de encaminhamento das contas dos Estados e municípios ao governo Federal, sendo os municípios até 30 de abril, com cópia para o Executivo, e os estados até 31 de maio.

c) Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO

É no art. 52 da LRF que são especificados, para todos os Poderes e para o Ministério Público, os parâmetros necessários à elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária. A publicação do mesmo deverá ocorrer até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.

O RREO é composto de duas peças básicas – balanço orçamentário, que especificará por categoria econômica as receitas e despesas; e o demonstrativo de execução das receitas, por categoria econômica e fonte, e das despesas, por categoria econômica, grupo de natureza, função e subfunção.

Compõe também o RREO alguns demonstrativos de suporte, onde são evidenciados a receita corrente líquida, as receitas e despesas previdenciárias, os resultados primário e nominal, as despesas com juros e os valores inscritos em restos a pagar.

d) Relatório da Gestão Fiscal – RGF

Assim como o RREO, o Relatório de Gestão Fiscal também deve ser emitido por cada um dos Poderes e pelo Ministério Público, tal relatório tem importante função para acompanhamento das atividades financeiras do Estado uma vez que abrangerá as variáveis imprescindíveis ao cumprimento das metas fiscais e à observância dos limites fixados para despesas e dívida.

O RGF deve conter comparativo com os limites da LRF entre os montantes de despesa com pessoal; dívidas consolidada e mobiliária; concessão de garantias; operações de crédito e despesas com juros.

Apresentará ainda medidas corretivas que serão aplicadas em caso de descumprimento dos limites; no último quadrimestre será apresentado o montante da disponibilidade de caixa e inscrição de restos a pagar.

e) Das Prestações de contas

Os artigos 56, 57 e 58 tratam de abordar as regras para composição, emissão de parecer prévio e conteúdo quanto às prestações de contas.

Composição – as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo devem ser acompanhadas pelas contas dos Presidentes do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público. Tais contas são objeto de parecer prévio do respectivo Tribunal de Contas.

Emissão de parecer prévio – o parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas deve ser emitido no prazo de sessenta dias a contar da data de recebimento das contas. O prazo se estende para cento e oitenta dias para municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes.

Prestação de contas – o conteúdo da prestação de contas deve englobar o desempenho da arrecadação em relação à previsão, as ações de recuperação de crédito e demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

f) Da fiscalização da gestão fiscal

Cabe ao Poder Legislativo em conjunto com os Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizar o cumprimento das normas de gestão fiscal, dando ênfase a:

- verificação do atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- observação dos limites e condições à realização de operações de crédito e a inscrição de despesas em restos a pagar;
- adoção de medidas para adequação das despesas com pessoal e das dívidas mobiliária e consolidada aos respectivos limites;
- verificação das normas quanto à destinação dos recursos advindos da alienação de ativos;
- cumprimento dos limites com gastos dos legislativos, quando houverem.

Os Tribunais de Contas ficam ainda responsáveis por alertar Poderes e órgãos caso ocorra possibilidade de exceder o limite para despesas com juros, quando as despesas com pessoal e os montantes das dívidas mobiliária e consolidada, das operações de crédito e das garantias concedidas, ultrapassarem noventa por cento dos respectivos limites. Deve alertar ainda quando as despesas com inativos e pensionistas se encontrarem acima do limite correspondente e, por fim, sobre fatos que comprometam os custos ou os resultados de programas, bem como indícios de irregularidades na gestão.

A partir do exposto verifica-se que as regras impostas pela LRF trazem restrições ao endividamento público e à expansão sem limites dos gastos públicos. Mas, embora haja pontos positivos, ainda ocorrem situações com penalidades leves ou com normas que podem ser facilmente alteradas, tendo em vista o poder auferido ao Executivo.

É importante destacar que a LRF demonstra-se centralizadora em seu conteúdo, pode-se dizer que de certa forma ela contribui para o “engessamento” do aparelho público na medida em que as decisões sobre limites estão nas mãos do governo central e em que são desconsideradas as disparidades regionais dos entes federativos. Por outro lado, de acordo com NASCIMENTO & PIRES (2003, p. 36), a

LRF não reduz a autonomia que cada ente deve possuir para definir sua política fiscal.

Passaram cinco anos desde a implementação da LRF, desde então, primase por resultados primários positivos na incessante busca pelo equilíbrio. Espera-se que todo esse aparato de normas e limites estejam vinculados à política pública para a condução das políticas fiscais afimm de se alcançar o desenvolvimento auto-sustentável. Cabe ao último capítulo desse estudo, expor os resultados obtidos no governo federal e estadual quanto às contas públicas desde o ano de 2000, quando da implementação da LRF, até 2004.

3. RESULTADOS FISCAIS

A gestão responsável e transparente dos recursos públicos está fundamentada no levantamento sistemático das contas de receita e despesa, de modo a evitar que ocorram desequilíbrios fiscais ou crises financeiras relacionadas à questão do endividamento.

Nesse sentido, a construção e manutenção de uma base sólida para o equilíbrio das contas públicas torna-se fundamental para o sucesso da LRF.

Nesta seção serão apresentados, como já fora citado, os resultados fiscais alcançados sob as imposições dos limites e normas da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os dados sobre as contas públicas Federais, Estaduais e Municipais, podem ser encontrados no site da Secretaria do Tesouro Nacional²⁷. A presente pesquisa trará uma análise breve dos dados de despesa com pessoal e dívida consolidada líquida comparados com a receita corrente líquida, como já fora mencionado.

Anteriormente à apresentação dos dados relativos ao resultado fiscal, principalmente do Governo Federal, é importante lembrar do cenário econômico nos quatro anos que serão analisados, uma vez que os resultados das contas públicas sofrem influência, seja direta ou indiretamente, dos acontecimentos internos e externos ao país.

O ano de 2000, ano da promulgação da LRF, apresentava um cenário favorável ao crescimento que, de fato, ocorreu. Houve o declínio das taxas de juros e os indicadores de inflação encontravam-se reduzidos. Segundo relatórios do Banco Central do Brasil, o PIB cresceu 4,5%²⁸.

Em 2001, já no primeiro semestre, apresentou-se no país uma grave crise energética que ocasionou racionamento de energia para as famílias e empresas. Soma-se a isso o cenário internacional desfavorável devido a crise Argentina e, no segundo semestre, nos Estados Unidos em decorrência dos ataques terroristas de onze de setembro. Assim, houve a desaceleração da economia que sofreu grandes impactos sobre as exportações e sobre a taxa de câmbio. Segundo dados do IBGE,

²⁷ Secretaria do Tesouro Nacional: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>.

²⁸ Crescimento do PIB a preços de mercado, tal estimativa é obtida pela divisão do PIB a preços correntes pela taxa média anual de câmbio de compra.

o PIB teve crescimento real de apenas 1,42%. Naquele ano, o superávit primário foi insuficiente para pagar os juros da dívida pública a nível Federal.

A evolução da economia em 2002, foi influenciada pela repercussão do processo eleitoral e queda do financiamento externo ao país. O ambiente de incerteza cresceu no segundo trimestre do ano, refletindo em declínio nos gastos com investimentos e redução do consumo de bens com maior valor agregado. Mesmo assim, o PIB cresceu 1,5%.

Em 2003, o processo de transição política contribuiu para aumentar o risco país, a taxa de câmbio sofreu depreciação no período e o PIB contraiu, de acordo com dados do BACEN, em 0,2% em relação ao ano anterior. Já em 2004, dados do BACEN apontaram crescimento de 5,2% do PIB, o maior crescimento verificado desde 1994. A partir do exposto, serão analisados os resultados fiscais dos Governos Estadual e Federal com foco nas despesas com pessoal e na dívida consolidada líquida, sempre em relação à receita corrente líquida.

3.1 RESULTADO FISCAL DOS ESTADOS

Primeiramente, serão apresentados os dados relativos à despesa com pessoal, entre os anos de 2000 e 2004, para em seguida, analisar a dívida consolidada líquida. Ambos serão comparados à receita corrente líquida, uma vez que os limites impostos pela LRF incidem sobre a mesma.

Ao verificar-se os dados dos dois primeiros anos da LRF (ANEXO 1 – Despesa Líquida com Pessoal), constata-se que em 2001 houve um incremento de 8,72% no total²⁹ das despesas com pessoal. Os gastos com a folha de pagamento continuaram a crescer nos anos seguintes, chegando a R\$ 76 bilhões em 2004, o que representa um acréscimo de 46% em relação às despesas de 2000.

Em termos percentuais, os estados do Amapá e Bahia tiveram o maior acréscimo verificado no período, as despesas com pessoal aumentaram cerca de 90%. No entanto, o crescimento de 38% nas despesas do estado de São Paulo, representaram mais de 6 bilhões de reais, valor suficiente para arcar com a folha de pagamento do Rio de Janeiro em quase 100%. Aliás, o estado do Rio de Janeiro foi

²⁹ O valor total das despesas com pessoal é representado pela soma das despesas com pessoal dos vinte e seis estados brasileiros mais o Distrito Federal.

um dos únicos a reduzir seus gastos com pessoal entre 2003 e 2004, houve uma queda de mais ou menos 13%, seguido apenas do estado do Rio Grande do Sul, que reduziu suas despesas em quase 1,5%.

Ao analisar-se o lado da receita corrente líquida, percebe-se que houve um crescimento de 13% entre 2000 e 2001. Tal como as despesas, a receita corrente líquida também cresceu nos anos seguintes, sendo que no período de análise houve um acréscimo de 66%, em decorrência, principalmente, do aumento da carga tributária. Todos os entes da federação, sem exceção, aumentaram suas receitas nos quatro anos analisados.

Segundo dados da análise de resultados do IBGE, os resultados positivos de 2001 devem-se principalmente, ao aumento da arrecadação do ICMS. Tal aumento aconteceu em decorrência do Programa de Recuperação Fiscal – REFIS³⁰. Outros fatos que colaboraram foram o aumento das transferências intergovernamentais e o aumento da contribuição para a previdência do servidor público, obtido através da reforma do sistema previdenciário estadual com a criação de fundos previdenciário para viabilizar o custeio da previdência do funcionalismo público estadual.

Considerando o limite geral dos gastos com pessoal sobre a receita corrente líquida, que é de 60% para os estados, apenas os estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul ultrapassaram esse limite. Minas Gerais entrou nos parâmetros impostos pela LRF apenas em 2003, quando a relação entre despesa líquida com pessoal e receita corrente líquida ficou em 57,72%. Já o Rio Grande do Sul, entrou em conformidade com a LRF no ano seguinte a sua implementação, em 2001.

Resta ainda, a nível estadual, analisar os resultados em termos da dívida consolidada líquida. O limite estabelecido por lei, é que a dívida consolidada líquida não pode ser maior que duas vezes a receita corrente líquida. Cabe lembrar que os estados que estão fora desse parâmetro têm um prazo de até 15 anos para se adequarem a este limite. Os estados que apresentarem uma relação dívida consolidada líquida/ receita corrente líquida menor ou igual a dois, podem contratar novas operações de crédito desde que respeitem as imposições da LRF comentadas no capítulo dois desta pesquisa.

³⁰ Através do REFIS, os estados concedem às empresas que regularizam a sua dívida com o fisco estadual perdão de multas e juros de mora e o parcelamento dos tributos em atraso.

Apesar do esforço fiscal realizado pelos estados, a situação que se apresenta é desconfortável. Conforme Anexo 2, verifica-se que em 2002, oito estados ultrapassaram os limites permitidos pela LRF, dentre eles estão os estados do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo, alguns dos de maior nível de renda do país. De acordo com LOPREATO (2004, p. 11), o critério de medição do endividamento estadual com a correção apenas das dívidas pelo IGP – DI, gerou distorções e contribuiu para o agravamento do quadro. A deterioração ocorreu tanto nas unidades enquadradas nos limites legais quanto em outras que se enquadraram.

A dívida consolidada líquida total, ou seja, a dívida somada de todas as unidades da federação, cresceu 57% entre 2000 e 2004. Ao término de 2004, sete estados ainda apresentavam a relação DCL/RCL acima do permitido, dentre eles, mais uma vez, aparecem os já citados para o ano de 2002. O que ajudou a impedir que a dívida consolidada líquida apresentasse uma queda foi o movimento de variáveis como a desvalorização cambial e os efeitos da SELIC sobre a parcela da dívida não renegociada.

Tem-se a impressão de que apesar do demasiado esforço fiscal das unidades federativas, elas são “prisioneiras” das restrições fiscais que lhe foram impostas. Os estados estão cada vez mais presos às restrições de gastos e exigências de superávit primário.

3.2 RESULTADO FISCAL DO GOVERNO FEDERAL

Nesta seção serão apresentados os resultados do Governo Federal a partir de 2000, assim como para os estados, serão comentados os gastos com pessoal e a dívida consolidada líquida, ambos serão comparados com a receita corrente líquida.

O país vem buscando manter o ajuste fiscal através do cumprimento das metas de superávit primário acordadas com o FMI. O governo federal buscou adequar seus gastos à expectativa de arrecadação de modo a compatibilizar receitas e despesas. Na Tabela abaixo pode se verificar a evolução dos gastos com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida:

Tabela 1 - DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL/ GOVERNO FEDERAL

(R\$milhares)

ANO	DLP	RCL	DLP/RCL
2000	37.715.5	145.110.650	26,0%
2001	46.639.129	167.739.102	27,8%
2002	50.845.468	201.927.320	25,2%
2003	54.748.826	224.920.164	24,3%
2004	59.886.916	264.352.998	22,6%
TOTAL	212.120.339	858.939.728	24,7%

FONTE: Relatórios de Gestão Fiscal – SIAFI/STN

Ao verificar-se os dados relativos à DLP, percebe-se que tais gastos cresceram cerca de 58% entre 2000 e 2004. No mesmo período, a relação entre a Dívida Líquida com Pessoal e a Receita Corrente Líquida somente apresentou queda devido ao grande aumento da RCL, mais de 80% para o mesmo período.

Durante o ano de 2000, já apresentavam-se aumentos na receita devido a aumentos nas alíquotas da Cofins, da CPMF e do IPI. A arrecadação proveniente da Cofins e CPMF, juntamente com o aumento da arrecadação com o imposto de renda, foram os principais responsáveis, de acordo com a análise do IBGE, pelo aumento de 16,51% na arrecadação tributária em 2001.

O desempenho crescente das despesas com pessoal foi fortemente influenciado pela reestruturação de carreiras funcionalismo público. De acordo com relatórios do Tesouro Nacional, o “realinhamento salarial” e a “reestruturação estratégica de carreiras” colaborou com o aumento das despesas com pessoal em todos os anos analisados. Dessa forma, as despesas com a folha de pagamento a

nível federal, crescem ano após ano, exigindo uma arrecadação igualmente crescente para que se consiga cumprir os limites da LRF.

Embora o percentual das despesas com pessoal, em relação à RCL, ser significativo e precisar de gerenciamento, a questão do endividamento público merece grande atenção. Entre os anos de 2000 e 2004 a Dívida Consolidada Líquida (dívida total menos disponibilidades financeiras) aumentou em 45%, esse percentual representa um montante de quase R\$200 milhões. Na tabela 2I, pode-se verificar tal crescimento, bem como a relação DCL/RCL, que, mais uma vez, sofreu queda em função do crescimento expressivo da RCL.

Tabela 2 – DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA/ GOVERNO FEDERAL

(R\$milhares)			
ANO	DCL	RCL	DCL/RCL
2000	429.938.461	145.110.650	3%
2001	545.217.106	167.739.102	3,3%
2002	633.860.000	201.927.320	3,2%
2003	615.202.833	224.920.164	2,7%
2004	623.658.973	264.352.998	2,3%

FONTE: Relatórios de Gestão Fiscal - SIAFI/STN.

A redução da dívida verificada no ano de 2003, se deve principalmente à apreciação cambial da moeda nacional frente ao dólar (Resultado do Tesouro Nacional, dez. 2003). Quanto à relação DCL/RCL, o limite imposto para a União é de 3,5 vezes a RCL, assim, no período analisado, tal limite foi cumprido. O governo federal tem alcançado as metas de superávit primário ao longo dos últimos cinco anos, no entanto, esses esforços nem sempre são suficientes para arcar com os custos da dívida do país, incorrendo, assim, em déficit fiscais.

Vale mencionar que o presente trabalho propôs-se a analisar algumas contas públicas no que tange ao cumprimento ou não das imposições da LRF quanto a limites de gastos com pessoal e endividamento, sem se ater aos resultados gerais das finanças públicas. Quanto ao futuro da administração pública, bem, a LRF é precursora para mudanças bem vindas ao setor público, porém, sozinha não será capaz de atender as necessidades da sociedade. Serão necessárias mudanças mais profundas, capazes de abranger e favorecer a todas as regiões do país, e não só às mais desenvolvidas.

CONCLUSÃO

A necessidade de disciplina fiscal rígida tornou-se evidente frente à falta de controle para com os gastos da administração pública. A LRF foi implementada após uma série de medidas de ajuste fiscal adotadas no intuito de alcançar algum equilíbrio das contas públicas.

Uma das inovações da LRF, é que ela impõe limites para as três esferas federativas: União, Estados e Municípios. E, para as três esferas de poder: Executivo, Legislativo e Judiciário. A nova lei de gestão fiscal tem como mérito possibilitar a verificação quanto à condução dos recursos públicos através de indicadores de fácil compreensão, como por exemplo, os gastos com pessoal; a receita corrente líquida e dívida consolidada líquida.

Através dos resultados apresentados, verifica-se que os Estados e a União têm se engajado no processo de ajuste das contas públicas, promovido pela LRF. No entanto, o passado sem medidas em tais contas está longe de ser esquecido. Os entes federativos sofrem com as restrições necessárias ao cumprimento das normas da nova lei e à busca por resultados fiscais positivos, buscando não comprometer a responsabilidade social que lhes cabe.

Verificou-se que os aumentos nas despesas com pessoal e na dívida consolidada líquida, tanto para os Estados quanto para a União, cresceram ano após ano. A queda na relação DLP/RCL e DLC/RCL somente foi possível pelo bom desempenho das receitas, principalmente as tributárias, com destaque ao ICMS e à CPMF. O aumento das receitas, principalmente para os estados, deve-se também à arrecadação através do REFIS.

Enfim, os resultados em termos numéricos mostram-se satisfatórios para as contas analisadas sob os limites da LRF. Porém, a responsabilidade fiscal deve ser compatível com a social, uma vez que a política pública deve ter como objetivo atender as necessidades sociais da população, de modo que o país deve rever também questões como a concentração de renda, por exemplo, que sofre forte influência do setor público. Enfim, a responsabilidade fiscal é apenas o início de um longo processo em busca do desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

BACEN. Banco Central do Brasil. **Diário Oficial de 05 de maio de 2000**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: outubro de 2004.

BARBOSA, M. N. L. **Federalismo, Clientelismo e Reforma Fiscal**. Artigo publicado para o **Caderno de Pesquisas em Administração**. São Paulo, v.1, nº8, 1º trim./99.

CF. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. 1988. arts. 52; 163 e 165.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Finanças Públicas do Brasil: 2001 e 2002**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: setembro de 2005.

LEMBRUGER, A. T. **Federalismo no Brasil: Evolução e Experiências Recentes**. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em : agosto de 2005.

LOPREATO, F. L. C. **A Situação Financeira dos Estados e a Reforma Tributária**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, nº 115, 2004.

MACHADO JR, J. T. REIS, H. C. **A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 31 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2002.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Resultado do Tesouro Nacional: 2000; 2001; 2002; 2003; 2004**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: setembro de 2005.

MORA. M. **A LRF e as Relações Intergovernamentais no Contexto Federativo**. V Prêmio Tesouro Nacional – 2000. Brasília. 2001, pp. 377-539

NASCIMENTO, E. R. **Três Anos de Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.com.br>>. Acesso em: março de 2005.

NASCIMENTO, E. R. e DEBUS, I. **Lei complementar nº101 de 2000 – Entendendo a LRF**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: maio de 2005.

NASCIMENTO, E. R. PIRES, J. A. M. **Contas Públicas no Brasil: Necessidade de Disciplina Fiscal**. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: agosto de 2005.

OLIVEIRA, W. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. IX Prêmio Tesouro Nacional – 2004. Brasília. 2005, pp. 727-801.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. pp. 333-345.

REZENDE, F. OLIVEIRA, F. A. **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: Desafios da Reforma Tributária**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. pp. 25-52.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório de Gestão Fiscal**: 2000; 2001; 2002; 2003; 2004. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: agosto de 2005.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. **Resultado Fiscal do Governo Central**: 2000; 2001; 2002; 2003; 2004. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em : setembro de 2005.

TAVARES, M. A. *et al.* **Princípios e Regras em Finanças Públicas: a Proposta da LRF do Brasil**. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: maio de 2005.

VARSANO, R. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Brasília. Texto para discussão: IPEA. 1996, nº 405.

ANEXO 1 - Despesa Líquida com Pessoal – Estadual

R\$ mil

UF	Despesa com Pessoal - Executivo					Receita Corrente Líquida - RCL					Relação DLP/RCL (%)				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
AC	320.390	370.578	439.769	501.453	561.869	677.082	784.799	975.983	1.023.480	1.156.660	47,32	47,22	45,06	48,99	48,58
AL	529.607	611.847	692.715	789.446	926.127	1.195.875	1.375.355	1.477.875	1.634.849	1.918.255	44,29	44,49	46,87	48,29	48,28
AM	861.788	932.216	1.103.454	1.244.601	1.533.825	1.925.171	2.288.852	2.767.751	3.054.642	3.751.410	44,76	40,73	39,87	40,74	40,89
AP	250.000	265.757	247.511	349.660	476.700	678.300	701.103	794.910	940.819	1.210.060	36,86	37,91	31,14	37,17	39,39
BA	1.970.983	2.195.055	2.786.548	3.318.645	3.747.112	5.492.482	5.715.509	6.693.303	7.506.520	9.075.419	35,89	38,41	41,63	44,21	41,29
CE	1.321.548	1.503.566	1.522.081	1.706.058	1.858.629	3.103.121	3.628.078	3.863.702	4.080.430	4.636.442	42,59	41,44	39,39	41,81	40,09
DF	1.055.579	1.165.876	1.293.431	1.500.788	1.619.778	3.209.332	3.419.965	3.990.683	4.467.483	5.309.062	32,89	34,09	32,41	33,59	30,51
ES	977.225	1.029.085	1.063.153	1.222.649	1.363.978	2.176.256	2.565.412	2.560.765	3.331.517	4.122.214	44,90	40,11	41,52	36,70	33,09
GO	1.313.716	1.474.605	1.677.639	2.057.469	2.283.527	2.671.633	3.208.572	3.829.074	4.553.742	5.304.978	49,17	45,96	43,81	45,18	43,04
MA	870.808	993.864	985.829	1.149.160	1.243.207	1.794.116	2.121.935	2.418.931	2.447.055	2.950.836	48,54	46,84	40,75	46,96	42,13
MG	6.150.000	7.170.322	7.735.116	8.003.133	8.069.231	9.629.796	11.412.858	12.542.039	13.864.830	16.695.979	63,86	62,83	61,67	57,72	48,33
MS	609.958	736.266	614.126	795.516	959.880	1.335.384	1.531.786	1.756.128	2.124.103	2.579.044	45,68	48,07	34,97	37,45	37,22
MT	745.872	819.413	921.062	1.166.917	1.365.434	1.748.543	2.085.871	2.512.858	3.120.494	3.872.936	42,66	39,28	36,65	37,40	35,26
PA	977.782	1.154.556	1.381.771	1.575.688	1.761.449	2.313.543	2.706.265	3.204.737	3.503.004	4.068.167	42,26	42,66	43,12	44,98	43,30
PB	673.212	708.921	936.702	1.176.170	1.190.644	1.599.214	1.801.118	1.944.563	2.234.882	2.335.662	42,10	39,36	48,17	52,63	50,98
PE	1.702.072	1.832.140	2.048.301	2.152.581	2.359.229	3.458.438	3.803.157	4.361.020	4.626.426	5.295.561	49,22	48,17	46,97	46,53	44,55
PI	522.438	607.942	770.225	837.029	945.544	1.155.252	1.290.514	1.586.525	1.594.604	1.940.461	45,22	47,11	48,55	52,49	48,73
PR	2.602.458	3.071.227	3.335.849	3.864.390	4.321.028	5.709.876	6.260.845	7.490.807	8.367.598	9.245.030	45,58	49,05	44,53	46,18	46,74
RJ	4.600.584	4.782.106	5.670.261	7.528.139	6.566.066	11.529.908	13.608.848	15.100.326	19.168.781	21.009.274	39,90	35,14	37,55	39,27	31,25
RN	666.741	816.645	980.190	1.043.390	1.219.665	1.620.144	1.784.766	1.999.524	2.166.858	2.618.951	41,15	45,76	49,02	48,15	46,57
RO	406.482	401.970	374.616	557.204	665.930	902.789	1.022.129	1.201.624	1.466.141	1.757.061	45,03	39,33	31,18	38,00	37,90
RR	200.000	199.298	227.727	165.096	231.981	517.009	604.774	730.866	660.775	776.946	38,68	32,95	31,16	24,99	29,86
RS	4.106.292	3.825.221	4.103.566	4.703.817	4.646.907	6.657.896	7.378.894	8.414.927	9.660.540	10.736.730	61,68	51,84	48,77	48,69	43,28
SC	1.710.773	1.796.422	2.162.068	2.264.421	2.509.350	3.288.096	3.904.463	4.373.551	5.129.578	5.669.194	52,03	46,01	49,44	44,14	44,26
SE	700.000	661.504	771.466	857.687	877.527	1.209.361	1.395.943	1.674.710	1.805.467	2.043.107	57,88	47,39	46,07	47,50	42,95
SP	15.913.965	17.103.072	19.039.721	20.479.101	22.031.646	32.298.817	35.683.659	39.675.808	43.874.881	49.479.722	49,27	47,93	47,99	46,68	44,53
TO	314.988	389.747	496.798	563.912	690.975	922.333	1.084.734	1.391.422	1.537.933	1.743.111	34,15	35,93	35,70	36,67	39,64
Total	52.075.261	56.619.221	63.381.694	71.574.120	76.027.238	108.819.767	123.170.204	139.334.411	157.947.432	181.302.272	47,85	45,97	45,49	45,32	41,93

Fontes: RGF no SISTN em cumprimento à Portaria STN n.º 109/02

Anexo 2 – Dívida Consolidada Líquida dos Estados

Atualizado em 05/08/2005													R\$ mil					
UF	Dívida Consolidada Líquida - DCL						Receita Corrente Líquida - RCL						Relação DCL/RCL					
	31/12/00	31/12/01	31/12/02	31/12/03	31/12/04	30/04/05	31/12/00	31/12/01	31/12/02	31/12/03	31/12/04	30/04/05	31/12/00	31/12/01	31/12/02	31/12/03	31/12/04	30/04/05
AC	705.834	653.786	703.747	694.081	718.119	605.612	677.082	784.799	970.673	1.023.480	1.156.660	1.236.191	1,04	0,83	0,73	0,68	0,62	0,49
AL	2.670.510	2.451.353	3.491.788	4.482.250	5.072.920	4.894.548	1.195.875	1.375.355	1.477.875	1.619.021	1.918.255	2.079.418	2,23	1,78	2,36	2,77	2,64	2,35
AM	1.925.679	1.568.313	1.850.103	1.696.945	1.681.725	1.264.397	1.925.171	2.288.852	2.767.751	3.054.642	3.751.410	4.029.445	1,00	0,69	0,67	0,56	0,45	0,31
AP	31.016	35.232	226.777	260.458	273.970	146.455	678.300	701.103	810.519	940.819	1.210.060	1.249.007	0,05	0,05	0,28	0,28	0,23	0,12
BA	8.362.057	9.758.867	12.156.457	12.246.048	12.878.412	12.180.766	5.105.240	5.715.509	6.693.304	7.506.520	9.075.419	9.414.356	1,64	1,71	1,82	1,63	1,42	1,29
CE	2.711.864	3.402.000	4.543.190	4.448.874	4.276.527	3.838.161	3.103.121	3.628.078	3.866.405	4.209.618	4.636.442	4.884.457	0,87	0,94	1,18	1,06	0,92	0,79
DF	1.153.478	1.200.158	1.587.309	1.599.518	1.467.462	1.392.270	3.209.332	3.419.965	3.987.827	4.467.483	5.309.061	5.616.916	0,36	0,35	0,40	0,36	0,28	0,25
ES	2.129.037	2.123.028	2.963.875	3.385.641	3.011.009	2.294.004	2.176.256	2.565.412	2.560.765	3.331.517	4.122.214	4.548.735	0,98	0,83	1,16	1,02	0,73	0,50
GO	8.369.621	9.029.903	10.611.539	10.948.751	11.744.077	11.608.924	2.671.633	3.208.572	3.829.074	4.553.742	5.304.978	5.659.506	3,13	2,81	2,77	2,40	2,21	2,05
MA	4.624.286	4.452.327	5.784.811	5.448.982	5.141.515	4.905.127	1.794.116	2.121.935	2.121.935	2.454.001	2.950.836	3.163.664	2,58	2,10	2,73	2,22	1,74	1,55
MG	13.614.394	26.757.537	32.941.741	34.735.247	37.464.487	36.271.316	9.629.796	11.412.858	12.542.039	14.305.976	16.695.979	17.816.332	1,41	2,34	2,63	2,43	2,24	2,04
MS	4.133.669	4.507.029	5.450.997	5.662.201	6.001.254	6.041.173	1.335.384	1.531.786	1.756.433	2.123.550	2.579.044	2.825.328	3,10	2,94	3,10	2,67	2,33	2,14
MT	4.379.490	4.107.381	3.995.655	5.506.364	5.037.846	4.890.243	1.748.543	2.085.871	2.512.858	3.136.452	3.872.936	4.145.816	2,50	1,97	1,59	1,76	1,30	1,18
PA	1.314.362	1.713.754	2.138.123	2.121.048	2.458.420	2.277.224	2.313.543	2.706.265	3.204.737	3.503.004	4.068.167	4.224.523	0,57	0,63	0,67	0,61	0,60	0,54
PB	2.438.937	1.977.968	2.769.785	2.618.406	2.513.817	2.342.238	1.599.214	1.801.118	1.944.563	2.234.882	2.335.662	2.490.817	1,53	1,10	1,42	1,17	1,08	0,94
PE	2.961.347	4.253.625	5.495.023	5.429.048	5.495.263	5.284.807	3.458.438	3.803.157	4.383.769	4.629.449	5.295.561	5.589.605	0,86	1,12	1,25	1,17	1,04	0,95
PI	2.002.176	2.241.789	2.602.589	2.561.526	2.751.157	2.310.370	1.155.252	1.290.514	1.586.525	1.689.464	1.940.461	2.055.242	1,73	1,74	1,64	1,52	1,42	1,12
PR	7.353.797	8.395.766	9.269.301	8.755.690	9.951.077	n/d	5.709.876	6.260.845	7.490.807	8.367.454	9.245.030	n/d	1,29	1,34	1,24	1,05	1,08	n/d
RJ	23.870.049	25.840.552	35.449.514	38.571.989	42.929.196	42.202.952	11.529.908	13.608.848	15.100.326	19.168.781	21.009.274	21.796.214	2,07	1,90	2,35	2,01	2,04	1,94
RN	1.148.656	964.036	1.291.902	1.157.033	992.857	1.083.184	1.620.144	1.784.766	1.999.524	2.166.858	2.618.951	2.776.827	0,71	0,54	0,65	0,53	0,38	0,39
RO	1.002.894	1.076.043	1.745.381	1.781.627	1.807.978	1.826.829	902.789	1.022.129	1.204.801	1.467.002	1.757.061	1.833.759	1,11	1,05	1,45	1,21	1,03	1,00
RR	-160.000	171.309	257.377	289.172	32.909	68.317	517.009	604.774	732.306	668.297	776.946	852.680	0,31	0,28	0,35	0,43	0,04	0,08
RS	17.740.010	18.535.183	23.496.895	27.606.812	30.353.246	31.134.621	6.657.896	7.378.894	8.414.927	9.859.597	10.736.730	11.187.148	2,66	2,51	2,79	2,80	2,83	2,78
SC	6.018.289	5.680.842	8.511.284	8.555.064	9.324.484	n/d	3.288.096	3.904.463	4.373.551	5.129.578	5.669.194	n/d	1,83	1,45	1,95	1,67	1,64	n/d
SE	1.064.373	1.086.809	1.215.477	1.236.566	1.322.030	1.152.962	1.209.361	1.395.943	1.674.710	1.805.467	2.043.107	2.154.802	0,88	0,78	0,73	0,68	0,65	0,54
SP	62.347.593	70.308.906	90.210.046	97.876.864	110.330.939	110.233.723	32.298.817	35.683.659	39.675.808	43.699.168	49.479.722	52.208.287	1,93	1,97	2,27	2,24	2,23	2,11
TO	323.219	291.442	515.266	403.239	607.264	-16.407	922.333	1.084.734	1.391.422	1.537.933	1.743.111	1.898.057	0,35	0,27	0,37	0,26	0,35	-0,01
Total	184.556.637	212.584.938	271.275.952	290.079.444	315.639.960	290.233.815	108.432.525	123.170.204	139.075.233	158.653.755	181.302.271	175.737.132	1,70	1,73	1,95	1,83	1,74	1,65

Fonte: Relatórios Fiscais homologados no SISTM em cumprimento à Portaria STN n° 108/02.