

# **PRINCÍPIOS E REGRAS EM FINANÇAS PÚBLICAS: A PROPOSTA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL DO BRASIL**

Martus Antonio Rodrigues Tavares  
Álvaro Manoel  
José Roberto Rodrigues Afonso  
Selene Peres Peres Nunes\*

## **RESUMO**

*O debate sobre o papel da política fiscal e seus instrumentos indicam a necessidade de (a) definição de princípios que evitem déficits excessivos e reiterados e (b) imposição de restrições ao gasto público, seja através de regras, seja pelo controle social via transparência. A proposta da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) brasileira define princípios, estabelece regras e exige maior transparência para a gestão fiscal responsável. Para cumprir essas regras, a LRF adota alguns mecanismos já consagrados: corte automático de despesas e necessidade de compensação no caso da criação de despesas de longo prazo. Devido às características da economia brasileira, a LRF confere tratamento especial a: (a) relações federativas, respeitando a autonomia dos entes da federação; (b) deficiências inter-temporais do processo orçamentário, por determinarem parte dos desequilíbrios estruturais do setor público; e (c) níveis de endividamento e despesas com pessoal, por sua alta representatividade no total do gasto público*

## **I. A MOTIVAÇÃO DA PROPOSTA**

As características das crises, ora de recessão e desemprego, ora de déficits fiscais e inflação, determinaram o repensar teórico dos limites da atuação do Estado e da utilização dos diversos instrumentos de política econômica. A depressão de 1930 havia consagrado a idéia de que o Estado poderia ser mais eficiente na busca consciente do equilíbrio, pois lidava com menores níveis de incerteza e de assimetria decisória que o mercado. O papel da política fiscal expansionista como promotora de crescimento econômico, contudo, sempre havia sido questionado com base nas restrições da capacidade de financiamento.

A partir da década de 70, o surgimento de grandes déficits, processos inflacionários crônicos e crises de endividamento acentuaram a importância dos impactos monetários da política fiscal em termos de potencial inflacionário, determinando um movimento de retorno à concepção não intervencionista. Ao mesmo tempo, tornava-se cada vez mais urgente a necessidade de estabelecer limites, tendo em vista o reconhecimento de que coexistiam efeitos positivos e negativos do déficit público e que, além da forma de financiamento do gasto, era preciso considerar o seu volume relativamente ao de outras variáveis econômicas.

No caminho para impor controles mais rígidos sobre a política fiscal, foram surgindo em todo mundo movimentos políticos promovendo a tese da independência do banco central como forma de impedir o financiamento monetário do déficit público. Ao mesmo tempo, a passagem de governos autoritários para democráticos na América Latina determinava que a sociedade passasse a exercer maior controle sobre o destino dos gastos – a partir do próprio orçamento - e os limites na condução da política econômica.

O fortalecimento das democracias e do Poder Legislativo instou a valorização do Orçamento como peça de controle do gasto público e de definição das prioridades nacionais. Este deveria refletir os anseios da sociedade, em termos de determinação do volume e do destino dos gastos, e assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas, bem como os meios para o financiamento dos gastos.

A década de 90 marca uma evolução nessa prática, a partir das experiências dos Estados Unidos, da União Monetária Européia (UME) e da Nova Zelândia. Nos Estados Unidos, o Budget Enforcement Act (BEA), de 1990, introduziu mecanismo de corte automático para as despesas do governo federal sempre que as previsões indiquem o não cumprimento das metas de resultado fiscal estabelecidas pelo Congresso no processo orçamentário.

Na Europa, o Tratado de Maastricht, de 1992, estabeleceu normas gerais, a serem obedecidas por todos os países, tendo como princípio básico que "os Estados Membros devem evitar déficits governamentais excessivos". Em outros acordos no âmbito da UME (resoluções do Conselho Europeu e outros regulamentos editados pelos órgãos colegiados competentes), foram fixadas metas para:

- a) as taxas de inflação anual: no máximo 1,5% acima da média dos três países com menor inflação;
- b) os juros de longo prazo: não superior a 2% da média dos juros de longo prazo nos três países europeus com inflação mais baixa;
- c) o déficit orçamentário: 3% do PIB;
- d) o nível da dívida pública: 60% do PIB; e
- e) a manutenção das taxas de câmbio, nos dois últimos anos.

Os países membros obedecem os princípios de uma confederação, conduzindo com relativa independência suas políticas, que devem convergir para os critérios acordados, sendo admitidos desvios desde que mantida a tendência de ajuste. Em caso contrário, há punições previstas em protocolos.

As experiências norte-americana e européia têm muito a ensinar sobre as possibilidades de implementação da política fiscal numa estrutura federativa. A complexidade institucional, neste caso, tende a ser potencializada pela divisão de funções entre os níveis da federação, que tomam decisões fiscais, freqüentemente dificultando uma separação clara entre as políticas econômicas e a identificação dos seus responsáveis.

Na UME, a formulação e aplicação das normas atinge um conjunto de países autônomos e soberanos. Diferentemente, nos Estados Unidos, a legislação contempla apenas o governo federal, posto que cada unidade da federação possui regras próprias. Apesar de o enfoque do BEA ser restrito ao governo federal, esse instrumento representa um caso exemplar de controle da expansão do gasto.

Na Nova Zelândia, a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 1994, estabeleceu princípios de manutenção da dívida e do patrimônio em níveis prudenciais. O Parlamento fixa critérios de desempenho de forma genérica e o Executivo tem a liberdade de orçar e gastar, desde que com amplo e estrito acompanhamento da sociedade. Neste caso, o controle social se sobrepõe à rigidez das regras, o que fez dessa experiência um paradigma internacional em termos de transparência, levando Kopits & Craig (1998) a afirmarem:

*"New Zealand represents a benchmark for public sector transparency. The Fiscal Responsibility Act of 1994, which contains a set of principles for fiscal management and transparency, is the culmination of a decade of reform designed to improve the efficiency, effectiveness, and accountability of what had been a large and interventionist public sector."*

No Brasil, a insatisfatória coordenação entre as políticas monetária, fiscal e da dívida pública, como parte importante do diagnóstico da crise brasileira, já havia determinado, a partir de 1986, a adoção de uma série de medidas com vistas a alterar as relações entre o Tesouro Nacional e o Banco Central. Dentre essas medidas destacam-se a:

- a) unificação orçamentária, com extinção do Orçamento Monetário (subsídios e financiamentos agrícolas e de exportação anteriormente financiados pelo Banco Central);

- b) unificação da Autoridade Monetária, com a extinção da conta movimento do Banco Central no Banco do Brasil (financiamento quase automático de gastos fiscais por parte da autoridade monetária);
- c) criação da Secretaria do Tesouro Nacional;
- d) proibição constitucional do Banco Central financiar o Tesouro Nacional;
- e) criação do caixa único do Tesouro no Banco Central e implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI.

O Plano Real, em 1994, inaugura uma nova fase para a política fiscal no Brasil, pois torna possível visualizarem-se os problemas remanescentes da separação de contas sem o viés inflacionário. Apesar dos avanços, no entanto, a mudança de padrão de financiamento do déficit público, da inflação para a dívida, refletiu-se em crescimento expressivo do endividamento público. Enquanto persistia o processo inflacionário, era possível acomodar pressões, seja porque a inflação constituía fonte de financiamento importante para o setor público, através do imposto inflacionário, seja porque funcionava como mecanismo invisível de compressão das despesas em termos reais, tendo em vista que, no Brasil, as receitas sempre foram mais bem indexadas que as despesas.

Após o Plano Real, não se pode dizer que os desequilíbrios fiscais tenham sido solucionados, mas tornaram-se com certeza mais transparentes, pois todas as decisões de gasto do setor público passaram a ter impacto real sobre os orçamentos. Em consequência, as causas desses desequilíbrios tornaram-se mais evidentes, em especial no que se refere às deficiências intertemporais do processo orçamentário, às contas em aberto introduzidas pela Constituição de 1988, aos problemas do federalismo brasileiro e, principalmente, à ausência de metas pré-estabelecidas e mecanismos orçamentários capazes de garantir o seu cumprimento. O fim do processo inflacionário deu transparência à falta de consistência do modelo macroeconômico, sinalizando a necessidade de fazer escolhas e prever suas consequências.

Assim, os problemas históricos do desequilíbrio das contas públicas do País, aguçados pela recente redução dos fluxos financeiros externos – devido às crises econômicas da Ásia e da Rússia -- que tradicionalmente o têm financiado, estão a exigir dos governantes brasileiros, em todos os níveis, uma nova postura na administração dos recursos que a sociedade lhes confia. Faz-se necessário que o Poder Público não apenas manifeste suas intenções de bem gerir os recursos, mas que assuma legalmente o compromisso de fazê-lo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF insere-se nesse contexto porque, diferentemente das medidas de ajuste fiscal de curto prazo já implementadas, representa uma mudança estrutural do regime fiscal, introduzindo conceitos novos como os de responsabilidade e transparência e harmonizando diferentes normas para a organização e o equilíbrio das finanças públicas. Trata-se, portanto, de um verdadeiro código de boa conduta nas finanças públicas, aplicável aos três níveis de governo e aos três Poderes e em sintonia com os princípios constitucionais de autonomia federativa e de independência entre os poderes. Sua abrangência, tanto em termos de matérias, como de conceituação de setor público e em termos temporais, é a maior possível.

Esse caráter estrutural da LRF já havia sido reconhecido pelo Programa de Estabilidade Fiscal, divulgado em 28.10.1998. Neste, foram elencadas medidas de ação imediata e outras de caráter estrutural, dentre as quais foi também incluída a edição da lei em questão, como um instrumento "capaz de instituir ordem definitiva nas contas públicas do conjunto dos Poderes e níveis de governo" .

A motivação da LRF é, contudo, bem anterior. A Constituição de 1988 já havia previsto, no seu artigo 163, uma Lei Complementar que disporia sobre finanças públicas, dívida pública externa e interna, garantias e fiscalização das instituições financeiras. Essa lei transcenderia as questões contábeis e de controle, atribuição que cabe a outra Lei Complementar, também prevista na Constituição, no seu artigo 165, a qual deverá regulamentar os instrumentos e o processo orçamentário, bem como fixar normas específicas

sobre a gestão financeira e patrimonial. Embora se espere que as decisões em torno dos dois projetos sejam harmônicas e coerentes, sua tramitação deverá prosseguir em separado. Ademais, passados dez anos da promulgação da Constituição e conquanto a Lei Complementar prevista no artigo 163 não houvesse sido aprovada, o Congresso, através da Emenda Constitucional que aprovou a Reforma Administrativa (Junho 1998), estabeleceu prazo de seis meses para que o Executivo enviasse o projeto.

Em consonância com o espírito de transparência da LRF e para fomentar os debates e gerar um consenso nacional em torno da importância da matéria, o anteprojeto de lei foi submetido a um processo de consulta pública, tendo sido divulgado, no início de dezembro de 1998, não apenas através da tradicional publicação na imprensa oficial, mas também em site na Internet. O processo de consulta envolveu, também, a realização de audiências públicas, com representantes dos governos subnacionais e do setor privado, cujas sugestões foram incorporadas ao projeto de lei, enviado ao Congresso em abril de 1999.

O objetivo deste artigo é, à luz do debate sobre o estabelecimento de princípios e regras para a política fiscal, analisar a recente contribuição brasileira na forma da LRF. O artigo está organizado em quatro capítulos. Após esta breve introdução, o capítulo segundo analisa alguns dos aspectos teóricos que têm determinado a tendência, observada a partir dos anos 80 em vários países, de busca do equilíbrio fiscal através do estabelecimento de regras. O terceiro capítulo faz uma leitura dessas questões adaptada à realidade brasileira enfatizando (a) as relações federativas, em virtude do respeito à autonomia dos entes da federação vis-à-vis o estabelecimento de regras; (b) as deficiências inter-temporais do processo orçamentário, por terem sido responsáveis por desequilíbrios estruturais do setor público; e (c) os níveis de endividamento e despesas com pessoal, pela sua representatividade na explicação do déficit público, indicando a necessidade de imposição de limites. O quarto capítulo conclui o artigo.

## **II. PRINCÍPIOS E REGRAS PARA A POLÍTICA FISCAL**

Na literatura econômica, a eficiência da política fiscal como promotora de crescimento econômico sempre foi relativizada pela sua forma de financiamento. Em Keynes, a eficiência seria menor caso o governo financiasse seus gastos com aumento de impostos, reduzindo a renda disponível do setor privado, o que poderia impor também uma carga tributária excessiva. O financiamento da política fiscal por expansão da base monetária, por sua vez, teria o mesmo efeito de uma política monetária expansionista: aumentaria o produto mas também teria um potencial inflacionário. Já o financiamento do déficit fiscal por emissão de títulos potencializaria os efeitos do gasto público como gerador de renda e emprego no momento atual, deixando para as gerações futuras o ônus de pagamento de juros.

Mais tarde, Domar (1944) e Lerner (1944) deram uma nova formulação ao problema mostrando que a dívida gerada para financiar o gasto público, em determinadas circunstâncias, convergiria para um limite “natural”. Domar (1944) argumentava que a relação dívida/PIB tendia a uma posição de equilíbrio sempre que houvesse crescimento econômico. Para Lerner (1944), a colocação de títulos acionaria um círculo virtuoso ao gerar mais renda e emprego, eliminando a origem de novos déficits, seja porque eliminaria a insuficiência da demanda efetiva, seja porque ampliaria a arrecadação tributária pelo aumento da base e, conseqüentemente, os limites de financiamento do governo. Neste contexto, os juros não representariam uma carga para sociedade, sendo vistos como mera transferência.

De outro lado, é conhecido o argumento de Friedman de que, ao contrário do financiamento do déficit fiscal por expansão da base monetária, a emissão de títulos enxugaria a liquidez do setor privado, podendo gerar elevação da taxa de juros e redução do investimento privado, com efeitos recessivos para o nível de renda (*crowding out*). Além disso, para que a compra de títulos da dívida pública se tornasse interessante ao setor privado, o governo poderia ser forçado a aumentar crescentemente a taxa de juros, reforçando o efeito descrito. E, ainda, como esta forma de financiamento fatalmente aumentaria o dispêndio com pagamento de juros, para evitar uma trajetória explosiva da dívida, o governo necessitaria, no futuro, de aumentos na arrecadação de impostos ou de diminuições nas transferências para outros setores, o que ocasionaria, então, uma queda da renda. Esses efeitos tenderiam a

compensar-se, determinando a neutralidade da política fiscal no longo prazo.

A Escola de expectativas racionais, de que Sargent (1979) é um dos representantes mais notáveis, resgatou uma interpretação mais radical: de que a neutralidade tem lugar inclusive no curto prazo, pois os agentes antecipam os resultados das ações do governo. Isto é, caso os agentes antecipassem essa trajetória, como nos modelos de expectativas racionais, ela sequer chegaria a iniciar-se. A conclusão novo-clássica em termos de política econômica é idêntica à monetarista: não deve haver política fiscal [Barro (1974)] nem monetária [Sargent (1979)], evitando-se o surgimento de crises inflacionárias e de déficit público. Nessa trilha, vários outros autores também alertaram para o problema da forma de financiamento do gasto público, mais especificamente para a carga da dívida, a qual permitiria apenas uma alocação intertemporal em favor de consumo presente e em detrimento de consumo futuro.

Por outro lado, a idéia de que a política econômica deve ser regida por regras fixas, em substituição ao poder discricionário dos governos, também está presente, desde muito, na literatura econômica. Inicialmente, a principal preocupação referia-se ao financiamento monetário da política fiscal. Autores como von Hayek (1973), Friedman (1968) e Lucas (1972), defenderam a adoção de regras fixas para os agregados monetários, como forma de evitar inflação e aumento de endividamento. Friedman reconheceu que medidas discricionárias poderiam ser mais adequadas se fossem capazes de acertar a evolução dos parâmetros da economia mas, como seria grande o prejuízo decorrente dos erros de política econômica, seria preferível substituir a atuação discricionária por regras fixadas em lei.

Um desdobramento do debate regras *versus* discricionariedade refere-se à associação entre o poder discricionário e as pressões políticas. Autores como Pissarides (1980) e Buchanan (1986) explicaram porque os governos insistem em empreender políticas fiscais e monetárias expansionistas visando elevar o nível de emprego. A política fiscal e a publicidade das obras seriam utilizadas como instrumento de ação política dos governos, os quais objetivariam alcançar índices de popularidade que lhes permitissem perpetuar-se no poder.

Mesmo com expectativas racionais, seria possível afetar o nível de emprego no curto prazo surpreendendo os agentes com mudanças não antecipadas do estoque de moeda e provocando distúrbios monetários no médio para o longo prazo. Como os governos têm o horizonte limitado pelo seu tempo de mandato, enfatizam decisões que geram resultados rápidos em detrimento da estabilidade de preços que oferece benefícios no longo prazo. O problema básico seria a fragilidade inerente da política como um processo para a tomada de decisões econômicas, que exige que sejam estabelecidas prioridades sustentadas por metas consistentes. Segundo Grossman (1988):

*“the most basic problem... seems to be the inherent weakness of politics as a process for making economic decisions. Experience suggests that the political process has limited ability to specify consistent goals, establish priorities, and choose between competing objectives about economic matters, especially when these decisions require comprehension of complex technical issues and constant processing of complex information.”* (pg. 8)

Nesse sentido, Kydland & Prescott (1977), Buchanan (1986) e Dorn (1987) sugerem que o objetivo de estabilidade de preços deve ser alcançado mediante o estabelecimento de normas que configurem a política desejada, tais como o anúncio público dos objetivos a serem perseguidos, a adoção de metas quantitativas pré-anunciadas para vários conceitos de oferta monetária, a recomendação de restrições mandatórias na geração de déficits públicos e a imposição de limitações constitucionais à tributação e ao financiamento do gasto do governo.

Buchanan (1986) chegou a defender a idéia de incorporar tais normas na Constituição Federal, o que em muitos países acabou de fato acontecendo. As regras mais comuns, adotadas por grande número de países, dizem respeito à proibição de que o banco central financie o governo, à conhecida “regra de ouro” (operações de crédito não devem financiar gastos correntes) e às limitações no financiamento por impostos (princípio da anterioridade, por exemplo).

Aqueles que preferem a discricionariedade às regras utilizam como argumento o fato de que a falta de flexibilidade, que é própria das regras, em geral, acaba inviabilizando sua manutenção ao longo do tempo. Mais do que isso, a idéia de que as regras são rígidas demais para serem cumpridas, por si só, também induz ao não cumprimento, uma vez que retira a credibilidade do processo.

Assim, alternativamente, os organismos internacionais vêm dando ao preceito da transparência fiscal a mesma importância dispensada ao da responsabilidade fiscal. Isto porque é a falta de transparência das estatísticas que, em geral, permite acomodar pressões e incorporar metas que, de outro modo, seriam inconciliáveis.

No Brasil, por exemplo, pouco após a promulgação da nova Constituição, Serra (1989) alertava para a pouca atenção dispensada aos dispositivos que versam sobre o controle, a transparência e o planejamento das decisões governamentais sobre alocação de recursos:

*"As análises a respeito das conseqüências da Constituição de 1988 sobre as finanças públicas têm, em geral, enfatizando a prodigalidade fiscal e a ampliação da rigidez para reformar o setor público, implícitos no novo texto, bem como as características, méritos e limitações das mudanças no sistema tributário. Curiosamente, até agora, foram ignorados os dispositivos referentes à organização do gasto público, precisamente os mais positivos para os que se preocupam com as regras adequadas tanto ao equilíbrio fiscal como ao controle, à transparência e ao planejamento das decisões governamentais sobre alocação de recursos...."(p.93)*

Nas federações, o debate regras *versus* discricionariedade adquire elementos novos. Se reestabelecer a consistência é fundamental, o caminho para fazê-lo deve respeitar as peculiaridades de cada país. Contudo, estabelecer regras sem ferir o princípio da autonomia federativa pode ser difícil. No que se refere ao endividamento subnacional, por exemplo, a análise das experiências internacionais apresenta diversidade substancial nos enfoques.

Em termos gerais, segundo Ter-Minassian & Craig (1997), podem-se distinguir quatro enfoques principais, embora alguns países possam utilizar técnicas que abranjam mais de um desses enfoques. O primeiro enfoque baseia-se na confiança na disciplina de mercado para determinar o limite do endividamento dos estados. O segundo compreende o enfoque cooperativo para os controles da dívida, cujos limites resultam da negociação entre o governo federal e os governos subnacionais. O terceiro diz respeito ao controle do endividamento subnacional com bases em regras específicas na constituição ou em lei. E, por último, o quarto enfoque refere-se aos controles diretos do governo central sobre o endividamento subnacional.

Seja tomando o caminho das regras, como é o caso nos Estados Unidos e na UME, seja permitindo maior discricionariedade e confiando no controle do mercado, como é o caso na Nova Zelândia, o fato é que o sucesso dessas experiências tem em comum a idéia de que a sustentabilidade da capacidade de financiamento deve ser buscada pela definição de metas macroeconômicas consistentes, com abrangência fiscal e monetária adequada, inclusive intertemporalmente. Partindo da restrição orçamentária do governo, que une déficits a suas fontes de financiamento, e dos objetivos de política econômica - inflação, crescimento do produto e taxa de câmbio real - é possível determinar o montante de déficit financiável.

Anand & Wijnbergen (1989) apresentam um modelo que permite explicar a alteração na trajetória de crescimento da dívida pública como conseqüência dessa associação específica entre políticas econômicas. Déficits fiscais podem ser financiados de três formas: emissão de títulos da dívida interna ou externa e financiamento monetário. Os objetivos macroeconômicos implicam restrições nessas fontes de financiamento, até porque afetam o montante de moeda que o setor privado está disposto a absorver a dadas taxas de juros.

Em conseqüência, é possível definir um limite para o montante de déficit passível de financiamento e, se o déficit ultrapassa esse limite, um dos objetivos macroeconômicos deve ser abandonado ou a política fiscal ajustada. É claro que não há garantias *a priori* de que esses

objetivos serão atingidos mas apenas de que a política fiscal não é inconsistente com eles. De acordo com essa análise, a consistência entre as políticas fiscal e monetária é atingida quando, a partir do atendimento simultâneo desses objetivos, for possível gerar uma trajetória dívida/PIB estável.

No Brasil, contudo, a exemplo de outros países em desenvolvimento, a incapacidade de fazer escolhas no momento adequado, distribuindo ganhos e perdas de acordo com o arranjo de forças políticas prevalecente, tem determinado, com frequência, a persecução de metas incompatíveis com os níveis desejados de inflação, crescimento econômico, atendimento de necessidades sociais, resultado fiscal e competitividade externa. Tal fato reflete-se na dificuldade de estabelecer metas fiscais consistentes já no orçamento, de fazê-las cumprir na sua execução, bem como de conferir a esse instrumento a abrangência intertemporal necessária.

CEPAL (1998) ressalta que, como o pacto fiscal é o resultado de um processo histórico de consolidação de instituições políticas e sociais, não se deve esperar que seja fácil obter de imediato consensos ou coalizões duradouras sobre questões controversas como a extensão e a intensidade das intervenções do Estado na economia e a distribuição pela sociedade do financiamento da política fiscal. Ao contrário, as mudanças são lentas, difíceis, demandam o equacionamento político de pressões que muitas vezes não são detidas por restrições orçamentárias e acabam originando vazamentos justamente naqueles pontos onde a flexibilidade é maior.

Os limites desse processo, então, se colocam pelo lado da sustentabilidade da capacidade de financiamento ao longo do tempo. Ou têm lugar: (a) níveis de inflação fora de controle; ou (b) carga tributária considerada excessiva; ou (c) relação dívida/PIB crescente; ou (d) insuficiência de recursos fiscais para atender às necessidades sociais que caberiam ao Estado no modelo vigente; ou (e) taxa de juros elevada para tentar inutilmente restabelecer a consistência; ou, por fim, (f) um misto desses problemas.

A rigor, o déficit não seria problema desde que fosse financiável, isto é, desde que existissem fontes de financiamento, em termos de disponibilidade e custos, que não implicassem uma perspectiva futura de incapacidade de financiamento. A idéia contida nos modelos de inspiração keynesiana é que, se o déficit tem caráter fiscal e destina-se a aumentar a renda e, conseqüentemente, a base de arrecadação de tributos, num ritmo compatível com o seu financiamento, a dívida mantém-se sob controle. A situação de fragilidade das finanças públicas apenas seria caracterizada pelo endividamento a uma taxa superior à da geração de recursos necessária para fazer-lhe frente.

Neste contexto, a estratégia de endividamento pode sacrificar o equilíbrio orçamentário futuro porque a restrição monetária atual alimenta expectativas inflacionárias mesmo se choques externos favoráveis permitem uma redução da inflação. Isso cria um círculo vicioso de altas taxas de juros, serviço da dívida elevado, déficits orçamentários, expectativas inflacionárias e elevadas taxas de juros novamente. Como se vê, a relação entre déficit e dívida não é unidirecional.

Em suma, a experiência das finanças públicas nas últimas décadas, bem como os diversos códigos ou leis que institucionalizaram essas questões apontam para alguns temas que não devem ficar de fora de qualquer legislação a respeito:

- a) princípios de gestão fiscal responsável, objetivando a consistência com a política macroeconômica em prol da estabilidade;
- b) possibilidade de impor limitações tanto na geração de déficits públicos (metas de resultado fiscal nos orçamentos anuais e plurianuais), quanto no seu financiamento, seja por impostos (princípio da anterioridade), por endividamento (“regra de ouro” e limites para a relação dívida/PIB) ou por monetariamente (vedação legal);
- c) em função do ciclo eleitoral, necessidade de definir regras e proibições mais estritas que inibam os governantes de se afastarem do equilíbrio fiscal em períodos de final de mandato;

- d) nos casos federativos, necessidade de definição clara do relacionamento entre os níveis de governo, em especial no que se refere ao endividamento subnacional, pautando-se esse relacionamento no equilíbrio federativo e na descentralização financeira;
- e) necessidade de introduzir mecanismos de flexibilização das regras para permitir seu cumprimento e garantir sua efetividade;
- f) possibilidade de, alternativamente ou em conjunto com a adoção de regras, atribuir maior peso à transparência e ao controle pelos mecanismos de mercado.

### **III. PRINCÍPIOS E REGRAS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL BRASILEIRA**

No capítulo anterior, foram analisados alguns dos aspectos teóricos que têm determinado a tendência, observada a partir dos anos 80 em vários países, de busca de equilíbrio fiscal através do estabelecimento de regras. Este capítulo faz uma leitura dessas questões adaptada à realidade brasileira, conforme proposta pela LRF, abrangendo quatro aspectos decisivos: questão federativa, deficiências intertemporais do processo orçamentário, limites para endividamento e limites para gastos com pessoal.

#### **A. ESTABELECENDO REGRAS NUMA FEDERAÇÃO**

No Brasil, a estrutura de federalismo fiscal tem dificultado um controle efetivo sobre os resultados fiscais de Estados e Municípios, o qual se revela tão mais difícil quanto maior a descentralização e quanto menor a padronização do processo de gasto. De um lado, o respeito à autonomia federativa praticamente inviabiliza o quarto enfoque da taxionomia de Ter-Minassian & Craig (1997) mencionada no capítulo anterior. De outro lado, a cooperação e a disciplina de mercado tem menos tradição do que seria desejável. Consequentemente, como a consistência macroeconômica exige uma abrangência maior no conceito de setor público, a despeito do empenho do governo federal de gerar superávites primários, este não pode garantir sozinho o ajuste fiscal.

Os princípios de responsabilidade fiscal sugeridos na LRF seguem, em grande parte, aqueles adotados pela Nova Zelândia e representam o caminho para reestabelecer a consistência e estabilizar a relação dívida/PIB. Dentre os princípios, o mais importante é a busca do equilíbrio entre as aspirações da sociedade por ações governamentais e os recursos que esta coloca à disposição do governo para satisfazê-las. Espera-se, dessa forma, prevenir a geração de déficits imoderados e reiterados, manter a dívida pública a nível prudente e adotar uma política tributária previsível e estável.

Ainda que definir princípios como na Nova Zelândia seja desejável, propor uma lei que contenha somente princípios não é muito usual no direito brasileiro, que de resto reflete a cultura local, muito mais assentada em regras. Assim, num país essencialmente federativo, a adoção de regras pode ser necessária para assegurar a estabilidade.

Para não ferir o princípio da autonomia federativa, optou-se, então, por desdobrar os princípios em normas gerais, aplicáveis a todos os entes da federação - União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e em normas específicas, onde se incluem objetivos e metas, que serão fixados autonomamente por cada membro da federação.

As normas gerais ou nacionais compreendem desde a conhecida "regra de ouro" (operação de crédito não deve custear gasto corrente) até os limites para dívida e gasto com pessoal. No caso das normas próprias de cada ente federado, a LRF determina que cada governo fixe seus objetivos de política fiscal, com um cenário fiscal prospectivo de quatro anos, no plano plurianual (PPA) e suas metas trienais na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), quantificando receitas, despesas, resultados primário e nominal e dívida. Assim, observados os princípios de uma gestão fiscal responsável e as normas gerais que disciplinam o endividamento público, a criação de despesas e o tratamento dos gastos com pessoal, cada governo da Federação deve fixar seus objetivos e metas autonomamente.



Além disso, reconhecendo que o processo político tende a enfatizar decisões que geram resultados rápidos em detrimento da estabilidade, a LRF introduziu várias regras de final de mandato. No que se refere às despesas de pessoal, nos Poderes Legislativo e Executivo, nos seis meses que antecedem o término da legislatura ou do mandato do Chefe do Poder Executivo, nenhum ato que provoque aumento de gastos poderá ser editado e, se for excedido o limite ou descumprido o compromisso de redução quadrimestral do excesso, aplicam-se as penalidades de suspensão de transferências voluntárias, obtenção de garantias e contratação de operações de crédito, exceto para refinanciamento da dívida e redução das despesas com pessoal.

As operações de crédito por antecipação de receitas (ARO) são proibidas no último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo (em anos normais a data limite é 10 de dezembro). E, ainda, nos dos últimos quadrimestres do último ano da legislatura e do mandato do Chefe do Poder Executivo, não poderá ser assumida obrigação cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício, a menos que haja igual ou superior disponibilidade de caixa.

Mas ainda há um argumento a favor da discricionariedade e que não pode ser ignorado: a falta de flexibilidade, que é própria das regras acaba, em geral, inviabilizando a sua manutenção ao longo do tempo. Assim, a exemplo da experiência da UME, optou-se por introduzir na LRF dispositivos de flexibilização das regras. Teoricamente, a flexibilização revela, ainda, uma postura bastante interessante relativamente ao papel desempenhado pelo gasto público. Como já mencionado, todo o repensar teórico dos limites da atuação do Estado oscilou entre a ênfase nos aspectos positivos e negativos do déficit público.

A LRF reflete ambas as preocupações. De um lado, procura-se fortalecer o processo orçamentário e buscar a consistência que permita a estabilização da relação dívida/PIB em período razoável de tempo. Por outro lado, flexibilizar significa reconhecer que, em determinadas circunstâncias, há males maiores. Assim, em caso de crescimento econômico negativo ou inferior a 1% nos quatro últimos trimestres ou de calamidade pública, estado de defesa ou de sítio, não há acionamento dos cortes automáticos. Evita-se, dessa forma, que uma recessão, ao indicar o não cumprimento de metas de resultado, acione mecanismos de redução do gasto público que tenderiam a deprimir ainda mais a atividade econômica e a arrecadação tributária, num círculo vicioso.

Pela mesma razão, em tais situações, os prazos para enquadramento aos limites de dívida e pessoal tem sua contagem suspensa. No que se refere à dívida, em virtude de ser esta afetada também pela política monetária e cambial, foi introduzida uma flexibilização adicional, em caso de mudanças extremamente drásticas nas políticas monetária e cambial, assim reconhecidas pelo Senado Federal. Nesse caso, fica ampliado o prazo para enquadramento aos limites do estoque da dívida em até quatro quadrimestres. A LRF representa, portanto, o reconhecimento de que, como enunciado nos princípios, para evitar desequilíbrios estruturais basta que os gastos públicos sejam em média limitados à média da receita genuína colocada à disposição para financiá-los.

Além de flexibilizar regras, a LRF busca também exercer controle sobre o gasto público através de um mecanismo típico de mercado: a transparência. Tão importante quanto os limites para as despesas e para a dívida ou as regras para seu cumprimento é que eles sejam amplamente conhecidos e corretamente avaliados pela sociedade. É por isso que a LRF define como outros princípios fundamentais o amplo acesso às informações, a transparência nos procedimentos de arrecadação e aplicação dos recursos públicos e a divulgação dos resultados alcançados.

Com o mesmo espírito, serão abertos à manifestação da sociedade os processos de elaboração e de aprovação dos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, bem como a prestação anual de contas. Está prevista a obrigação de que as autoridades principais dos três poderes de cada esfera de governo emitam quadrimestralmente Relatórios de Gestão Fiscal, atestando o atendimento dos limites de pessoal, de dívida, operações de crédito, AROs e garantias. Além disso, está previsto um Relatório Resumido da Execução Orçamentária, onde deverá ser atestado o cumprimento dos objetivos e metas que tiverem sido estabelecidos nas diferentes peças orçamentárias.

Conforme destaca Lerda (1987), contudo,

*“(...) uma conceituação mais ou menos abrangente do déficit (...) tem importância crucial na determinação: a) do custo efetivo da dívida (isto é, da taxa de juros média anual paga pelo principal); e b) da sustentabilidade no longo prazo de um determinado padrão de endividamento público.”*

Assim, a LRF reserva um título para a transparência, controle e fiscalização. Serão instituídas normas para padronização da elaboração dos orçamentos, balanços e demais demonstrativos, a serem observadas em cada nível e unidade de governo. A necessária padronização de conceitos passa também pela obrigação de a União divulgar anualmente, em um anexo da lei de diretrizes orçamentárias, as previsões macroeconômicas que orientam as metas fiscais a serem perseguidas pelos demais entes da Federação. Especial atenção é dedicada à sistemática de divulgação das contas públicas, que serão levadas ao conhecimento da sociedade, de forma consolidada e em meio eletrônico, anualmente.

À parte dos dispositivos referentes ao processo orçamentário, as relações intergovernamentais merecem particular atenção. As transferências voluntárias de recursos podem constituir embaraços para um controle rigoroso dos gastos públicos, caso não sejam devidamente regulamentadas. Por isso, o projeto contempla a proibição de que os níveis superiores de governo concedam auxílio financeiro ou empréstimos para pagar gastos com pessoal ou que destinem recursos para atender a despesas com ações próprias dos demais entes. Outro dispositivo veda, ainda, a concessão de qualquer novo crédito de um ente em favor de outro, mesmo que para refinanciamento ou postergação de dívida. Relativamente ao financiamento monetário de déficits orçamentários, proibição constitucional é detalhada pela LRF, de modo a estendê-la, inclusive ao relacionamento entre governos e bancos estaduais.

A LRF procura, portanto, cobrir as lacunas no controle do gasto público. Partindo dos princípios e das normas gerais, os entes da federação deverão planejar e estabelecer objetivos e metas fiscais próprios. A efetividade da LRF seria assegurada por mecanismos de compensação e de correção de desvios e pela transparência que pune a má gestão através da disciplina do mercado e do próprio processo político. Isto é, na taxionomia de Ter-Minassian & Craig (1997) já mencionada no capítulo anterior, a LRF deveria situar o Brasil, simultaneamente, nos primeiro e terceiro enfoques.

Por fim, uma vez constatada a irresponsabilidade fiscal, a LRF estabelece sanções institucionais e uma lei de crimes responsabiliza pessoalmente os administradores. A regulamentação das responsabilidades e crimes contra as finanças públicas é feita em proposta de lei ordinária, que deverá ser analisada pelo Congresso de forma concomitante com a LRF, conforme exige a tradição do direito brasileiro.

## **B. ESTABELECENDO REGRAS PARA A INTERTEMPORALIDADE: O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO COMO PEÇA DE PLANEJAMENTO**

A experiência internacional tem mostrado que, freqüentemente, a receita é superestimada no processo orçamentário, seja pela dificuldade específica associada a sua previsão, seja em decorrência de erros na previsão da conjuntura econômica (expectativa de crescimento da economia e de inflação, por exemplo). Ao mesmo tempo, as despesas tendem a ser subestimadas pois o orçamento anual registra apenas as despesas autorizadas para aquele período e, freqüentemente, surgem no Orçamento despesas que extrapolam um exercício financeiro. São exemplos os investimentos, que em geral são efetivados ao longo de um período mais extenso (5 anos, por exemplo) e as despesas correntes de duração continuada, em especial as que têm origem em despesas de capital efetuadas no passado.

A existência de fluxos de despesas futuras não previstos no primeiro exercício em que a despesa é orçada ocasiona desequilíbrios fiscais que escapam à análise *ex-ante*, tornando-se visíveis apenas quando os fatos já estão consumados. Em virtude dessas limitações orçamentárias intertemporais, o conceito de resultado fiscal adotado passa a representar um indicador muito otimista da capacidade de pagamento do governo a longo prazo, pois não incorpora os custos futuros esperados das obrigações que o governo assumiu.

A máquina do Estado logo descobre na intertemporalidade um refúgio seguro para postergar o ajuste fiscal e o equilíbrio das contas públicas, planejado para ocorrer com uma dada despesa, é surpreendido por gastos não previstos, que não foram contemplados no orçamento, e que possuem um efeito multiplicador pois são financiados pela dívida mobiliária, sobre a qual incidem encargos. No Brasil, essas deficiências intertemporais do processo orçamentário e do conceito de déficit foram responsáveis pelo surgimento de déficits quase-fiscais e de dívidas que permaneceram não explicitadas por muito tempo, refletindo-se no crescimento da dívida mobiliária e das moedas de privatização nos anos 90.

A magnitude desse problema aponta claramente para a necessidade de uma formulação mais abrangente e rigorosa do orçamento como pré-requisito para a disciplina fiscal. Nunes (1998) sugeria a inclusão das despesas continuadas em uma espécie de orçamento plurianual anexo ao PPA ou à LDO, os quais conteriam, além de metas e intenções, estimativas de gastos futuros já contraídos de forma a fornecer um prognóstico da relação dívida/PIB numa sequência de períodos. Essa peça intertemporal deveria ser objeto de acompanhamento e submetida a revisão periódica.

A LRF, entre outros avanços, trilha esse caminho e procura solucionar as deficiências intertemporais da única forma possível: restituindo ao orçamento o seu papel de peça efetiva de planejamento. Como o plano plurianual representa uma declaração de compromissos do Executivo e do Legislativo com os princípios da responsabilidade fiscal, cabe à lei anual de diretrizes orçamentárias traduzi-la em metas quantitativas, explicitadas para o exercício financeiro a que se refere a lei e para os dois exercícios subsequentes. Por sua periodicidade anual, a LDO transforma-se, assim, no instrumento público de aferição do cumprimento dos objetivos expressos no plano plurianual, nela devendo constar, na hipótese de um afastamento, suas razões, a maneira pela qual se pretende garantir que as metas se tornem consistentes com os objetivos e o tempo esperado para que isso ocorra.

Para que os instrumentos de aferição se tornem eficazes, é necessário ainda que sejam acompanhados de providências que permitam evitar ou corrigir desvios por eles apontados. Assim, a LRF não só estabelece os limites a serem observados pelas principais variáveis fiscais, como oferece diversos mecanismos para evitar e corrigir eventuais desvios.

Ao longo da execução orçamentária, ao se estimar que as metas anuais de dívida e de resultado entre receitas e despesas fixadas na lei de diretrizes orçamentárias não serão cumpridas, por exemplo, será promovido um corte automático das despesas, na proporção necessária para atender àquelas metas e na forma que a lei de diretrizes orçamentárias determinasse. Ficariam protegidas do corte automático apenas as despesas relativas à repartição constitucional ou legal dos tributos, à remuneração do pessoal ativo, inativo e pensionistas, e seus encargos obrigatórios, aos benefícios e prestações pecuniárias continuadas do regime geral de previdência, da assistência social, do programa do seguro-desemprego e do sistema único de saúde e ao serviço da dívida, bem como ao resgate da dívida flutuante.

É claro que a pouca disciplina fiscal não está apenas atrelada a questões metodológicas e nem se pretende esgotar neste trabalho a análise dos fatores que explicam a deterioração fiscal no período recente. No Brasil, nas esferas em que o governo central possui maior controle -- Governo Federal e Empresas Estatais -- o processo de privatização e a adoção de medidas austeras têm sido de grande valia, mas forças estruturais, como a rigidez orçamentária e as despesas incomprimíveis (porque exigidas por lei) com pessoal e encargos sociais e benefícios previdenciários, dificultam o ajustamento.

Dentre as despesas, sobressai o crescimento das incomprimíveis, relacionadas a pagamento de pessoal, benefícios previdenciários, transferências constitucionais e outras determinadas legalmente. No governo federal, em 1998, as despesas incomprimíveis representaram 77% do total das despesas não financeiras. Isto significa que, no período recente, um enorme esforço de geração de superávites primários foi realizado sobre outras despesas, basicamente itens de custeio e investimento, para compensar o crescimento dessa parcela.

Mesmo dentre essas forças estruturais, contudo, podem-se citar algumas que estão precisamente associadas à dificuldade de adotar políticas intertemporalmente consistentes. Esse é o caso dos desequilíbrios atuariais nos diversos regimes de previdência, em especial no setor público, que resultam da atribuição ou majoração de direitos, inclusive constitucionalmente, sem existência de prévia disponibilidade de recursos fiscais. A legislação brasileira sempre previu a cobertura ao trabalhador, seja por razões assistenciais (doença, invalidez, morte, acidentes de trabalho, desemprego involuntário, pensão por morte ao cônjuge sobrevivente e aos de baixa renda) ou de seguridade social, sem considerar o equilíbrio fiscal do sistema.

Assim, além do corte automático, outro importante mecanismo para evitar desvios que a LRF aproveita do BEA é o *pay-as-you-go*, aqui proposto para compensação dos efeitos de todos os atos que provoquem redução de receitas ou aumento dos demais gastos de duração continuada, assim entendidos como aqueles cujos efeitos perdurem por mais de dois exercícios financeiros. Entre estes, se incluem a contratação de servidor público, que venha a gozar de estabilidade e a renúncia de receita, decorrente de isenções, anistias, remissões e subsídios, bem como benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. O projeto ressalta que não precisará ser compensado o aumento das despesas com o serviço da dívida.

Não é demais enfatizar a importância de se fazer uma correta avaliação do impacto de atos dessa natureza sobre as finanças públicas e, exatamente por isso, o projeto prevê que os próprios atos, deverão informar se os efeitos esperados compreendem um período inferior ou superior a dois exercícios financeiros e, neste último caso, deverão identificar e quantificar as medidas compensatórias. Se alguma despesa tiver sido criada sem a necessária compensação, será considerada gasto não autorizado, irregular e gravemente lesivo à economia pública.

No que se refere especificamente às despesas de duração continuada com a seguridade social, na reforma constitucional de 1998, já havia sido vedada a utilização de recursos provenientes das contribuições das empresas e dos segurados com base na folha de salários para financiar gastos não relacionados com o pagamento de benefícios da previdência social. Considerando que não é objetivo do projeto – nem poderia sê-lo – retirar ou diminuir qualquer benefício a que os indivíduos já fazem jus, a mencionada compensação não será exigida quando o aumento de despesa decorrer do simples aumento da quantidade de atendimentos nos serviços prestados ou do reajustamento de benefício ou serviço que se limite a preservar seu valor real.

Ainda para solucionar deficiências intertemporais que levam à assunção de dívidas, o projeto determina que a lei de diretrizes orçamentárias de cada ente da federação, passe a conter um anexo no qual fique registrada uma avaliação sobre os riscos, para os respectivos tesouros, de decisões de governo que tenham impacto sobre as contas públicas não quantificado com razoável grau de certeza, bem como de quaisquer passivos contingentes.

A motivação para esse controle refere-se ao fato de que, como as garantias não figuram como dívidas do setor público até que o devedor se torne inadimplente, o seu valor permanece latente nas contas até ser reconhecido. Ao contrário do setor privado, que acumula reservas para perdas com empréstimos, o governo federal não costuma fazer provisão para as inadimplências e os custos acabam sendo debitados de uma só vez, apenas quando efetivamente ocorrem. Como muitas dessas dívidas potenciais não têm impacto sobre o orçamento corrente, que abrange um exercício, torna-se fácil abrir janelas quase-fiscais e “empenhar” despesas para o futuro.

Verifica-se, assim, que o orçamento não incorpora nenhuma medida de risco para dívidas contraídas hoje mas que só deverão ser pagas em outros exercícios. As implicações para o fluxo de caixa futuro, entretanto, são graves. O que chama atenção e constitui precedente grave é que o controle dos gastos é muito mais rígido quando a liberação de recursos ocorre em dinheiro do que quando o Tesouro concede garantias contratuais ou em títulos. Assim, os pagamentos da dívida garantida pela União e da dívida assumida pela União por força de lei representam, grosso modo, a soma dos custos acumulados do risco com que o governo arca ao longo da existência da garantia e do passivo compensado das empresas

estatais.

Finalmente, em face da importância e característica de incerteza presente na questão da Previdência e de outros programas assemelhados, a lei de diretrizes orçamentárias da União deverá conter, em anexo, uma avaliação da situação atuarial e financeira: (a) da previdência social; (b) de outros fundos e programas de natureza atuarial. Esta medida se estende aos chefes do poder executivo dos Estados e Municípios que mantiverem regime próprio de previdência para seus servidores.

No Brasil, assim como na maioria dos países da Europa, adota-se o regime de repartição, onde a contribuição dos ativos sustenta o recebimento dos inativos. O sistema de repartição enseja crise porque introduz uma deficiência intertemporal no conceito de resultado fiscal. No primeiro estágio, o número de contribuintes supera o de beneficiários, fazendo com que o sistema seja superavitário. Incorporada ao resultado fiscal, a conta da previdência transmite a falsa impressão de que é possível ao Estado gastar mais sem comprometer-se com problemas de financiamento no futuro, fazendo com que surja pressão por gastos que freqüentemente se destinam a outras áreas. No segundo estágio, a situação se inverte, quando o número de beneficiários passa a superar o de contribuintes. Sem poupança, o Estado vê-se na difícil situação de ter que saldar direitos adquiridos dos cidadãos, sem a possibilidade de contrair indefinidamente outras despesas visando o equilíbrio fiscal.

Dada a impossibilidade de fazer a transição para o sistema de capitalização, em função do elevado déficit implícito da previdência, a LRF alinha-se com algumas propostas que têm sugerido a estruturação de um sistema previdenciário misto que conjugue harmoniosamente um sistema público obrigatório com benefícios limitados até um determinado teto e relacionados às contribuições feitas durante a vida laboral, com um sistema complementar, em regime de capitalização de contribuições adicionais, preferencialmente privado e voluntário, fundado na iniciativa e na capacidade de poupança individual.

### **C. OS LIMITES AO MONTANTE DA DÍVIDA E À REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO**

Uma gestão responsável dos recursos públicos deve, necessariamente, enfatizar o controle não apenas sobre os gastos mas também sobre o endividamento. Na LRF são definidos os conceitos de operação de crédito e de dívida pública e propostas regras bastante precisas para o controle da dívida, para a realização de operações de crédito destinadas ao giro da dívida mobiliária e para a prestação de garantias pelas entidades públicas.

No que se refere ao endividamento, fica consagrado o preceito fundamental de que o produto das operações de crédito não pode ultrapassar o montante das despesas de capital em um mesmo exercício financeiro (regra de ouro). A fim de impedir desvirtuamentos, os governos ficam impedidos de levantar recursos por intermédio das entidades por eles controladas e de postergar o pagamento a fornecedores, prestadores de serviços ou empreiteiras de obras mediante a emissão de títulos de crédito ou aval.

Se uma operação de crédito tiver sido realizada em desacordo com as condições para ela definidas, a LRF determina que seus efeitos deverão ser anulados, seja pelo cancelamento ou amortização total da dívida que tiver sido gerada, seja pela constituição de uma reserva em valor correspondente ao excesso, a ser utilizada exclusivamente para amortizar a dívida no exercício subsequente, ficando estabelecido que, enquanto o cancelamento ou a amortização não ocorrerem, a dívida será considerada vencida e não paga, ficando vedada, ainda, a realização de qualquer nova operação.

A ação sobre o endividamento se completa com a adoção de controles sobre a dívida consolidada, cujos limites máximos para cada esfera de governo serão fixados pelo Senado Federal, sob a forma de percentual da receita corrente líquida, a partir de proposta do Presidente da República, devidamente justificada. Se o montante da dívida ultrapassar seu limite máximo, deverá retornar àquele nível em prazos preestabelecidos, ficando, enquanto isso, vedada a realização de novas operações de crédito. O ente deve, ainda, cortar despesas

para obter o resultado primário necessário à correção. Se esses prazos não forem obedecidos, ficarão suspensas as transferências voluntárias (repasse de verbas federais ou estaduais não determinados constitucionalmente).

O ideal, contudo, segundo os princípios que nortearam a elaboração da lei, é que os administradores mantenham o montante da dívida a nível prudente, compatível com a arrecadação e com o patrimônio líquido e propiciando margem de segurança capaz de impedir que o eventual crescimento da dívida em períodos posteriores prejudique de maneira sensível os demais agregados macroeconômicos. Para tanto, é essencial que os gastos sejam inferiores às receitas em cada exercício financeiro durante a fase de contração do nível da dívida. Assim, a lei de diretrizes orçamentárias de cada ente deverá estabelecer um limite referencial para despesas com juros que, uma vez ultrapassado, acionaria as mesmas medidas referentes ao limite máximo.

#### **D. OS LIMITES PARA GASTO COM PESSOAL ATIVO E INATIVO**

As despesas com folha de salários de funcionários públicos e de benefícios aos já aposentados sempre constituíram questão crucial para o ajuste estrutural das contas do conjunto do setor público no Brasil. Em especial, a previdência do setor público foi marcada, na década de 90, por fortes desequilíbrios atuariais que resultaram da atribuição ou majoração de direitos, inclusive constitucionalmente, sem existência de prévia disponibilidade de recursos fiscais.

Os déficits da previdência atingiram toda a federação inclusive em virtude de as benesses da Constituição de 1988 terem sido reproduzidas nas constituições estaduais. Esse problema tornou-se mais grave nos Estados e Municípios, onde a preocupação com políticas de estabilização é certamente menor e, além das despesas com inativos, também os gastos excessivos com folha de pagamento relativa a servidores ativos desempenham um papel importante na explicação dos desequilíbrios fiscais.

Tendo em vista o seu peso expressivo no orçamento de todas as esferas de governo, as despesas com pagamento de pessoal vêm sendo, há algum tempo, objeto de legislação específica no Brasil. Ainda em 1995, para regulamentar dispositivo constitucional, promulgou-se a Lei Complementar n.º 82, conhecida como Lei Camata, a qual, definindo o conceito de receita corrente líquida, e tomando-a como base, limitou a 60% desta a despesa com folha de pagamento. A partir de então, o processo gradual de ajustamento verificado na maioria dos Estados é comprovado pelos números. Em 1995, eram 23 os que não atendiam ao limite e em 1998 são dezesseis. Os níveis de desenquadramento também se alteraram. Enquanto em 1995 dezesseis estavam acima de 70%, em 1998 são apenas dez.

Não obstante se tenham verificando exemplos vários de notável observância aos padrões responsáveis de gestão fiscal em todos os níveis de governo, a Lei Camata não produziu, na sua integridade, os resultados pretendidos, em razão dos impedimentos constitucionais à demissão, vigentes até fins de 1998, e por não prever penalidades na hipótese de inobservância dos limites. Para substituí-la, nova Lei Complementar (conhecida como Lei Camata II), aprovada em maio de 1999, introduziu inovações como a fixação de limite específico de 50% para os gastos da União com folha de pagamento, a definição de prazo de dois anos para enquadramento aos limites, à razão de 2/3 no primeiro ano e 1/3 no segundo, e a imposição de sanções no caso de descumprimento do cronograma de ajuste.

A LRF dá um passo além em relação à Lei Camata II posto que estabelece limites a serem observados por cada Poder, em cada ente da federação. Isto é, a LRF faz a distribuição por Poder dos limites globais já estabelecidos na Lei Camata II. Se as despesas com pessoal tiverem excedido seu limite prudencial (95% do limite máximo), ficará suspensa: a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, que já não esteja prevista em lei ou contrato de trabalho; a revisão, reajuste ou adequação de remuneração; a criação de cargos, empregos, funções ou alteração de estrutura de carreira; a admissão ou contratação de pessoal; e a concessão de outras vantagens não constitucionais.

Se as despesas com pessoal tiverem excedido o limite máximo no quadrimestre, deverão retornar a ele nos dois quadrimestres seguintes, promovendo sucessivamente até que ocorra o enquadramento aos limites: a redução em, pelo menos, 20 por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, a exoneração dos servidores não estáveis e a demissão dos servidores estáveis. Se após esse prazo, as despesas com pessoal não se situarem dentro de seu limite máximo, serão imediatamente suspensas, no caso da União, as transferências voluntárias, a obtenção de garantias e a contratação de operações de crédito, exceto para refinanciamento da dívida e redução das despesas com pessoal.

#### **IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A proposta da LRF não se resume a um simples corte de gastos ou à fixação de metas temporárias para a geração de superávites fiscais, nem trata de aspectos conjunturais, ou de diretrizes de curto prazo da política fiscal. Busca, ao contrário, desenvolver uma nova cultura fiscal no Brasil. Um novo regime significa instituir princípios permanentes e instrumentos modernos que se sobrepõem e delimitam a estratégia fiscal mais imediata, ao mesmo tempo em que assegurem o equilíbrio fiscal de longo prazo.

De um lado, a LRF regulamenta diversas normas contidas na Constituição, dando-lhes consistência e coerência; de outro, coloca-as em vigor, permitindo uma maior disciplina fiscal. Mais que regular os instrumentos relativos ao processo orçamentário e à contabilidade pública (matéria mais afeta a outra Lei Complementar, também sob análise do Congresso), o código de boas condutas em finanças dita princípios, em especial, os da responsabilidade e transparência fiscal.

A reforma fiscal respeita os dois princípios básicos: da democracia - tudo é disciplinado em leis aprovadas pelo Legislativo -, e da federação - obedecidos os princípios e normas gerais, que são iguais para os níveis federal, estadual e municipal, cada governo fixando suas próprias metas e realizando a prestação de contas.

A LRF inova na medida em que exige o estabelecimento de metas consistentes nas peças orçamentárias (planos plurianuais, LDO e orçamento anual). Assim, o processo orçamentário passa a permitir um acompanhamento contínuo e permanente dos gastos, sem atribuir um peso maior aos controles formais e burocráticos que aos resultados, transformando-se em instrumento estratégico de planejamento e controle.

Além disso, o orçamento adquire um enfoque intertemporal e, portanto, mais eficaz como peça de controle e indicador de ajustamento fiscal. Para tanto, deverá conter estimativas de gastos já contratados ou autorizados que ultrapassam o ano orçamentário ou que só configurarão despesas em exercícios posteriores, tais como investimentos, pagamentos de dívidas, inclusive as resultantes de assunção, securitização ou permuta de dívidas e despesas com a Previdência. Assim, torna possível planejar os gastos de forma permanente, evitando que sejam “empenhadas” despesas para o futuro sem prévio atendimento à condição de equilíbrio financeiro.

Este controle, aliás, será realizado também pela sociedade, à medida que se aperfeiçoem a divulgação e a transparência do processo orçamentário, e que se estabeleça um sistema de sanções e punições que prevê penalidades para as entidades públicas e para os governantes que se comportem em desacordo com os princípios e com os limites da gestão fiscal responsável.

#### **V. BIBLIOGRAFIA**

- AFONSO, José Roberto e GIOMI, Waldemar (1992). "A Legislação Complementar sobre Finanças Públicas e Orçamentos - Subsídios e Sugestões para sua Elaboração". *Cadernos de Economia* n° 8, Rio, abr./1992.
- ALESINA, Alberto & PEROTTI R. (1996) *Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects*. International Monetary Fund, IMF Working Paper WP/96/70.

- ANAND, Ritu & van WIJNBERGEN, Sweder (1989) "Inflation and the Financing of Government Expenditure: an Introductory Analysis with an Application to Turkey", in *The World Bank Economic Review*, 3 (1):17-38.
- BANCO MUNDIAL (1997). *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington, 1997.
- BARRO, Robert J. (1974) "Are government bonds net wealth ?", in *Journal of Political Economy*, 82 (6).
- BATISTA, Paulo Nogueira Jr. (1985) "Dois diagnósticos equivocados da questão fiscal no Brasil", in *Revista de Economia Política*, Vol. 5, n.º 2, abr-jun.
- BLEJER, Mario I. & CHEASTY, Adrienne (1990) *Questões Analíticas e Metodológicas na Medição dos Déficits Fiscais*. Documento de Trabalho do FMI, manuscrito não publicado.
- BUCHANAN, J. M. (1958) *Public Principles of public debt*. Homewood, Irwing.
- BUCHANAN, J. M. (1986) *Liberty, Market and State: Political Economy in the 1980s*, Brighton: Harvester Press.
- CARVALHO, Wagner (1997). "A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e accountability". *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 48, n. 3, p. 5-35, set-dez/1997.
- CEPAL (1998). *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago do Chile: Cepal, 1998.
- DIAMOND, P. A. (1965) "National debt in a neoclassical growth model", in *The American Economic Review*, 55(5), part 1: 126-50.
- DOMAR, E. D. (1944) "The burden of the debt and the national income", in *The American Economic Review*, December: 798-827.
- DORN, J. (1987) "The Search for Stable Money: A Historical Perspective", in *The Search for Stable Money: Essay on Monetary Reform*, edited by James A. Dorn & Anna J. Schwartz, University of Chicago.
- FRIEDMAN, Milton (1968) "The Role of Monetary Policy", in *The American Economic Review*, vol. LVIII, no. 1.
- GROSSMAN, P. J. (1988) "Government and economic growth: A non-linear relationship", in *Public Choice* 56: 193-200.
- IMF (1998). *Code of Good Practices on Fiscal Transparency - Declaration on Principles*. Washington, IMF, abr/1998.
- KOPITS, George and CRAIG, Jon. (1998). "Transparency in Government Operations". Washington, IMF, *Occasional Papers*, nº 158, jan/1998.
- KYDLAND, F. E. & PRESCOTT E. C. (1977) "Rules rather than discretion: the inconsistency of Optimal Plans", in *Journal of Political Economy*, 85(3).
- LERDA, Juan Carlos (1987) "A dinâmica da dívida pública: de Domar-Lerner a Tobin-Simonsen", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 17(2), ago. .
- LERNER, A . P. (1944) *The economics of control: principles of welfare economics*. New York, Macmillan.
- LUCAS, Jr. Robert E. (1972) "Expectations and the Neutrality of Money", in *Journal of Economic Theory*.
- MEADE, J. E. (1958) "Is the national debt a burden ?", in *Oxford Economic Papers*, 10(2), feb.:163-83.
- \_\_\_\_\_(1959) "Is the national debt a burden ? A correction.", in *Oxford Economic Papers*, 11(2), feb.:109-110.
- MODIGLIANI, F. (1961) "Long-run implications of alternative fiscal policies and the burden of the national debt", in *The Economic Journal*, 71, dec.: 730-55.
- MUSGRAVE, R. A . (1959) *The Theory of public finance*. New York, McGraw-Hill International Student Edition.
- NUNES, Ricardo da Costa & NUNES, Selene P. P. (1997) "União Monetária Européia - UME: Evolução recente e perspectivas", in *Anais do XXV Encontro Nacional de Economia*. Recife: ANPEC
- NUNES, Selene P. P. (1998) "Dívida Pública, Déficits Quasi-Fiscais e Coordenação entre Políticas Econômicas no Brasil", in *Finanças Públicas- II Prêmio STN de Monografia*. Brasília: Ministério da Fazenda.
- NUNES, Selene P. P. (1999) "Relacionamento entre Tesouro Nacional e Banco Central:



- aspectos da coordenação entre as políticas fiscal e monetária no Brasil”, Tese de Mestrado, Departamento de Economia, Universidade de Brasília.
- OCDE/PUMA (1996). "Managing Structural Deficit Reduction". France, OCDE, *Public Management Occasional Papers* nº 11, 1996.
- \_\_\_\_\_. (1997). *Budgeting for the future*. France, OCDE, 1997.
- OJEDA, Galo Abril (1991) *El Deficit Cuasifiscal en Ecuador (1979-1987)*. CEPAL, Serie Política Fiscal nº 25.
- PATURY, Luis Romero (1992). "Lei Complementar sobre Finanças Públicas e sobre Sistema Financeiro" in *Caderno de Economia* nº 7. Rio, IPEA, abr./1992.
- PETREI, Humberto (1997). *Presupuesto y control - Pautas de reforma para América Latina*. BID, 1997.
- PISSARIDES, C. A. (1980) "British Government Popularity and Economic Performance." *The Economic Journal*, n.º 90.
- SARGENT, Thomas J. (1979) *Macroeconomic Theory*, Academic Press, San Francisco.
- SCHICK, Allen (1995). *The Federal Budget. Politics, policy, process*. The Brookings Institution, p. 32-48, 1995.
- SCOTT, Graham C. (1996). "Government Reform in New Zealand". Washington, IMF, *Occasional Papers* nº 140, oct, 1996.
- SERRA, José (1989) "A crise fiscal e as diretrizes orçamentárias", in *Revista de Economia Política*, 9:p.137-155.
- TANZI, Vito (1995) "*The Role of Sub-National Governments in Financial Stabilization*". Mimeo.
- TER-MINASSIAN, Teresa & CRAIG, Jon (1997) "Control of Sub-national Government Borrowing", in Ter-Minassian, Teresa (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington: International Monetary Fund.
- TER-MINASSIAN, Teresa (1997) "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: an Overview", in Ter-Minassian, Teresa (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington: International Monetary Fund.
- \_\_\_\_\_. (1998). "Selected Issues in Public Debt Management". CEPAL, *X Seminário de Política Fiscal*, p. D45-D57, 1998.
- von HAGEN, Jurgen & HARDEN, Ian (1996) *Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline*, IMF Working Paper WP/96/78.
- von HAYEK, Friedrich A. (1973) *Law, Legislation and Liberty*, London: Routledge & Kegan Paul.