

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 40 • nº 159

julho/setembro – 2003

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

Lei de Responsabilidade Fiscal – escoadouros identificados após três anos de vigência

Renato Jorge Brown Ribeiro

Sumário

Introdução. Primeira parte – o contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal até o momento atual. 1.1. A questão histórica da dívida. 1.1.1. A evolução da necessidade de financiamento do setor público – o período de alta inflação 1980–1994. 1.1.2. A necessidade de financiamento do setor público – o período de estabilidade econômica. 1.1.3. O contexto da elaboração da LRF. 1.1.4. A situação atual, após três anos de Lei de Responsabilidade Fiscal. 1.2. Os pontos ainda não trabalhados na LRF. Segunda parte – restos a pagar (ou restos a fazer). 2.1. O que são restos a pagar e para que servem? 2.2. Disfunções acumuladas e a ação da LRF. 2.3. Situação atual e disfunções existentes. Terceira parte – resultado do Banco Central. 3.1. Resultado do Banco Central e a LRF. 3.2. Atingimos a transparência? 3.3. O problema atual. Quarta parte – limites de endividamento do Governo Federal. 4.1. A LRF e o que foi controlado na dívida pública. 4.2. O que não foi controlado na dívida pública.

Introdução

Renato Jorge Brown Ribeiro é Mestre em Administração Pública (EBAPE/FGV), Doutorando em Administração (EBAPE/FGV), Especialista em Políticas Públicas (UFRJ), Especialista em Finanças (EPGE/FGV), Consultor de Orçamentos do Senado Federal, ex-Analista de Finanças do TCU, Professor de Pós-Graduação da FVG, Universidade Cândido Mendes e da UERJ, Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública da UCAM.

O processo de dois anos que culminou com a promulgação da Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) em 2000 teve o grande mérito de promover o debate sobre finanças públicas. Porém, essa discussão, infelizmente, tem sido colocada em um nível muito mais emocional do que efetivamente prático tanto por seus defensores como por seus detratores: por um lado, ela é apresentada como a re-

dentora de todos os problemas de moralidade da Nação e, por outro lado, é apresentada como uma ingerência indevida da União nas demais esferas federativas ou como um estorvo ao desenvolvimento.

O espírito que norteou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) era de evitar o aumento do déficit público em momentos em que as taxas de juros nas últimas duas décadas mostravam que esse endividamento tinha custos financeiros altíssimos (o que acabava revertendo em custos sociais igualmente altos).

Com vistas a atingir esses objetivos, foram estabelecidos mecanismos de controle sobre despesas com pessoal, endividamento público, preservação do patrimônio, entre outros. Ressaltamos, também, os aspectos relacionados com a melhoria da qualidade e do acesso às informações prestadas pelos vários entes da Federação.

O que pretendemos mostrar no desenvolvimento deste artigo é que importantes pontos de escoamento de recursos, principalmente na Esfera Federal, não foram contidos, e alguns aspectos que melhorariam a transparência (e *accountability*) também não foram atacados.

Procuramos ressaltar, também, o papel que a União passou a assumir no contexto das finanças públicas com o advento da nova Lei. Papel muito maior que inicialmente teria no Pacto Federativo originado da Constituição de 1988.

Primeira parte – O contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal até o momento atual

1.1. A questão histórica da dívida *1.1.1. A evolução da necessidade de financiamento do setor público – o período de alta inflação 1980–1994*

O período de 1980 a 1994 na história econômica brasileira é caracterizado por altas taxas de inflação, podendo o comportamento da dívida pública ser dividido nos perío-

dos de 1980 a 1984, 1985 a 1989 e 1990 a 1994.

O período de 1980 a 1984 é fortemente influenciado pela crise de pagamentos que culminou com a moratória de 1982. Nesse momento, havia forte influência das idéias keynesianas, em que persistia a dúvida sobre até quando o déficit público era saudável e indutor de desenvolvimento. O grande problema que se apresentou e que culminou com a moratória era a completa falta de controle dos montantes totais da dívida (não havia controle dos montantes das estatais, estados e municípios), o que foi corrigido a partir da missão do FMI e do aparelhamento do Banco Central para exercer o controle efetivo da dívida. Nesse novo contexto, após se reconstituir a forma de contabilizar a Necessidade Operacional de Financiamento do Setor Público, conseguiu-se reduzir o déficit operacional de 7,3% (1982) para 3,0% (1984) em relação ao PIB. Porém essa melhora da situação financeira foi obtida por meio de compressão de despesas públicas, não tendo sido tomadas medidas que alterassem as condições estruturais do Estado. Os avanços efetivos no controle das contas públicas nesse período estão relacionados com a diminuição do *gap* de informação sobre a condição da dívida, a regularidade e totalidade do fornecimento de informações e melhoria do sistema de estatísticas econômicas.

O período de 1985 a 1989 e a situação do endividamento foram caracterizados pela adoção sucessiva de medidas ditas heterodoxas que objetivaram o controle do processo hiperinflacionário. Em cinco anos, tivemos três planos econômicos¹; agravando a situação, tivemos a herança da compressão imposta em 1983/1984 e a fragilidade política da transição de um regime de exceção para um regime democrático, com instituições muito frágeis, o que dificultou muito a adoção de medidas efetivas para controle das contas públicas. A Necessidade de Financiamento do Setor Público no ciclo operacional varia de 4,83% (1985) a 6,90% (1989) em relação ao PIB.

O período que compreendeu de 1990 a 1994 representou a elaboração de um ajuste inicial das contas públicas, inicialmente pela internalização da meta de controle do déficit (em parte oriunda do Consenso de Washington). Depois, pela adoção de mecanismos efetivos que corrigiam o efeito *Tanzi*², que previa a diminuição da arrecadação decorrente do efeito que a alta inflação produzia sobre o valor da moeda nos prazos de arrecadação, e decorrentes do efeito *Bacha*³, o qual estudava o efeito da redução do valor da despesa pública que era produzido pela aplicação dos altos índices de inflação nos valores de dívida não indexados. Associados a esses efeitos temos a retomada do crescimento em 1993 e alguns ajustes efetivos nos gastos públicos. Nesse período, obtivemos superávit operacional e primário nas contas do governo, mas o grave dessa situação é que boa parte do ajuste dependia do contra-senso da manutenção da inflação em patamares elevados.

1.1.2. A necessidade de financiamento do setor público – o período da estabilização econômica

O plano de estabilização econômica implementado em 1994 (Plano Real) trouxe algumas sofisticadas muito importantes como a criação de indexadores intermediários entre as moedas, a criação de bandas cambiais etc., que levaram a estabilização do processo inflacionário a patamares aceitáveis.

Porém, a suspensão do efeito *Bacha*, adicionado à abertura econômica que provocou um forte desequilíbrio na Balança Comercial⁴, e o conseqüente desequilíbrio forte na Balança de Pagamentos, além da necessidade de manter taxas de juros elevadas para financiar esse déficit na Balança de Transações levaram a uma explosão do déficit nominal e do acumulado da dívida: em 1994, o déficit nominal atingiu 26,97% do PIB reduzindo-se a 8,02% do PIB em 1998. O montante da dívida subiu 400% em cinco anos, contra um crescimento do PIB de, aproximadamente, 12 %.

A estabilização econômica fez sentir a Administração Pública a pequena margem que tinha para gerir as parcelas principais de seus gastos, principalmente salários e dívidas. Antes, a questão salarial e da previdência poderia ser controlada por intermédio do desgaste inflacionário e a necessidade de manutenção de níveis elevados de reserva era menor em decorrência dos sucessivos resultados primários positivos.

Na tentativa de dar maior capacidade de manobra à esfera federal, construiu-se uma série de medidas que visavam estabelecer mecanismos temporários de contenção fiscal: o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (depois Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), a instituição do Fundo Social de Emergência (depois Fundo de Estabilização Fiscal), as receitas de concessões e privatizações e a instituição do componente extraordinário do IR retido na fonte das aplicações financeiras. Em última análise, com a estabilização do processo inflacionário vários Estados e Municípios entraram em sérios problemas financeiros que, entre outras implicações, levaram ao fechamento ou privatização de quase todos os bancos estaduais.

1.1.3. O contexto da elaboração da LRF

O contexto em que foi gestada a Lei de Responsabilidade Fiscal e as primeiras discussões amplas sobre o assunto junto ao Congresso Nacional remontam a 1998, em um cenário especialmente delicado quando o montante da dívida consolidada explodira e, nas condições da época, sem horizontes efetivos para que, no ciclo operacional que estava sendo praticado, fosse efetuado o equacionamento do processo de pagamento.

Nesse momento, a União já havia conseguido obter superávit operacional e primário, persistindo, ainda, um déficit estrutural nas contas dos Estados e de alguns Municípios. Cabe destacar que a maioria dos estados já tinham concluído os processos de renegociação de suas dívidas com a União, e já estavam adotando processos de privati-

zação acelerados, o que indicava que seria necessário proceder a ajustes estruturais desses entes da Federação.

Ressaltamos, ainda, a formação patrimonial de vários estamentos da classe política dirigente que, ao confundir seriamente o público com o privado, impede qualquer ação minimamente racional e estruturada de gestão financeira pública responsável, gerando privilégios para poucos e dívidas para muitos. Completando esse quadro, tínhamos os mais diferentes matizes de populismo realizado com o Erário, que ia do populismo fiscal dos pequenos municípios ao populismo cambial na União, e todos esses mecanismos levavam a dívida a se tornar impagável.

Em 2000, e ainda hoje, tornava-se absolutamente imprescindível a instituição de mecanismo que permitisse equacionar a questão da dívida e estabelecer um horizonte a médio e longo prazo para o seu pagamento. Esse é o ponto mais forte da Lei (a sua imprescindibilidade), e é um erro atacar a necessidade da existência desse mecanismo legal, porém, as formas de controle que podem e devem ser aperfeiçoadas são as relativas a alguns limites (que não podem e não devem ser perenes ou dogmatizados, já que foram estabelecidos em razão de uma conjuntura). As formas de como implementar essas mudanças não estão sendo convenientemente debatidas e, também, não estão sendo apresentados à sociedade os verdadeiros motivos do crescimento da dívida, ou seja: como custo da estabilização econômica e do desequilíbrio estrutural patrocinado e financiado por um imposto inflacionário que perdurou por quinze anos.

1.1.4. A situação atual, após três anos de Lei de Responsabilidade Fiscal

Após três anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, algumas práticas salutares de gestão começam a ser internalizadas, principalmente as que estão correlacionadas com as regras de fim de mandato e com o casamento de fluxo de caixa.

Porém, o principal intento para elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal não foi atingido (ver Quadro nº 4), o endividamento continua a crescer, e em uma velocidade maior na esfera Federal.

A resolução que visava controlar o limite de endividamento da União nunca foi votada. A Lei que regularia as normas e procedimentos para a execução orçamentária e financeira e substituiria a Lei nº 4320/64 também nunca foi aprovada.

Enfim, após três anos de vigência, persistem “ralos estruturais” no sistema desenhado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, grande parte dos quais utilizados pela União para facilitar seu fechamento de contas.

1.2. Os pontos ainda não trabalhados na LRF

A Lei de Responsabilidade Fiscal, como vimos, foi estruturada para conter o déficit público, e é sob esse aspecto que desenvolveremos nossa análise nas outras partes do trabalho, mas acreditamos ser válido destacar que alguns pontos importantes sobre a estrutura das finanças públicas não foram contemplados pela LRF.

Destacamos a questão de que o papel de cada ente federado na estrutura financeira e tributária não foi consistentemente tratado, muito menos o limite de autonomia de legislar sobre matéria financeira.

Outro aspecto relevante é a questão da transparência e *accountability* de uma forma ampla. A LRF, ao tratar sobre a transparência, cuida exclusivamente de tornar clara a situação financeira e capacidade de pagamento dos entes federados, mas não traz mecanismos de participação ou aferição da eficácia da aplicação dos recursos públicos.

As questões mais amplas relativas à estruturação do processo orçamentário e financeiro, bem como avaliações, regionalização da aplicação de recursos, têm sido tratadas amplamente pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias anuais, tornando o mosaico legislativo mais difícil de ser integrado.

Nos pontos que seguem, procuraremos abordar aspectos que foram tratados na

LRF, mas que, por falta de regulamentação competente ou falta de abordagem mais profunda, ainda propiciam a criação de brechas por onde o objetivo de conter o aumento do déficit público se esvai, principalmente na esfera federal.

Segunda parte – restos a pagar (ou restos a fazer)

2.1. O que são restos a pagar e para que servem?

As despesas, na contabilidade pública brasileira, são registradas pelo regime de competência. O Sistema de Contabilidade da Administração Pública no Brasil trabalha basicamente com três sistemas⁵: o financeiro (que contabiliza e controla o fluxo de recursos financeiros, entradas e saídas de caixa); o orçamentário (que trata das autorizações que o Poder Legislativo – sociedade – dá para os Poderes realizarem despesas e apurarem receitas); e o Patrimonial (que controla o patrimônio e as variações patrimoniais do Ente Federado).

Restos a Pagar representam (ou representariam) a possibilidade de dar continuidade e reconhecer que algumas despesas são de competência de um determinado exercício e que por uma razão afeta ao processamento ou liquidação dessa despesa ela deva passar para outro exercício financeiro⁶. O objetivo principal dessa classificação é garantir o direito do credor e demonstrar/assegurar a continuidade das ações da administração, além do fim de cada exercício financeiro.

O processo de inscrição em restos a pagar representa verdadeira “liquidação”⁷ orçamentária, em que as contas orçamentárias são encerradas no fim de cada exercício e as obrigações são registradas nas contas do Sistema Financeiro como compromissos. Essas obrigações são classificadas no escopo da Dívida Flutuante⁸.

Quando é procedido o pagamento das despesas inscritas em Restos a Pagar, ele é

efetuado contra o montante financeiro do ano em que é efetuada a alteração.

2.2. Disfunções acumuladas e a ação da LRF

A existência de um sistema financeiro e outro orçamentário, ante a prática que era corrente (principalmente nos estados e municípios) de produzir orçamentos com receitas superavaliadas e o entendimento de que o orçamento brasileiro é autorizativo (o orçamento autoriza os Poderes a executar até aquele volume de despesas constantes na Lei Orçamentária), gerava a possibilidade de se produzirem orçamentos seguidamente desequilibrados e déficits sucessivos.

A dinâmica de Restos a Pagar favorecia o crescimento indiscriminado da dívida quando se passavam despesas com autorização orçamentária (que “normalmente” era superestimada), mas sem contrapartida financeira equivalente. Essa relação era agravada por se registrarem os Restos a Pagar na Dívida Flutuante que não é controlada pelos limites estabelecidos pelas resoluções do Senado que controlam, basicamente, a dívida fundada.

A Lei de Responsabilidade Fiscal vem tentar corrigir esse problema ao obrigar o Administrador Público a verificar bimestralmente a compatibilidade das receitas previstas no orçamento com o que foi efetivamente arrecadado e proceder à respectiva limitação de empenhos que possibilite a adequação entre receita prevista e realizada com a despesa realizada⁹.

Além dessa medida, com fim de evitar a produção de déficits em final de mandato que deveriam ser cobertos por outros gestores ou a utilização eleitoral da produção de déficits, a LRF determinou que os Restos a Pagar inscritos nos últimos oito meses só pudessem ser inscritos se contivessem a respectiva contrapartida financeira¹⁰.

Essas medidas, de uma maneira geral, são eficazes para evitar déficits nas administrações estaduais e municipais, porém, por razões estruturais que veremos no pró-

ximo item, a questão ainda não está resolvida no âmbito federal.

2.3. Situação atual e as disfunções existentes

Partindo do princípio defeso pela LRF de que responsabilidade 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” é que vamos identificar pontos que representam problemas para garantir a previsibilidade do equilíbrio entre receitas e despesas públicas.

Para podermos entender o que efetivamente acontece com o mecanismo de Restos a Pagar da União, temos, antes, de esclarecer alguns pontos:

a) Como já mencionamos, as despesas inscritas em Restos a Pagar, quando pagas, concorrem em regime de caixa com o financeiro do ano de efetivo pagamento;

b) A metodologia de cálculo do superávit primário é feita de forma que as despesas corram por regime de caixa (logo, o montante de despesas calculado compreende as despesas pagas no exercício adicionadas dos restos a pagar do ano anterior efetivamente pagos naquele exercício); isso gera uma tendência forte a postergar determina-

das despesas do fim do exercício para serem inscritas em Restos a Pagar aumentando o superávit primário daquele ano; e

c) Parte dos recursos existentes em caixa na União são recursos que deveriam ser alocados como instrumentos de política fiscal e monetária; logo, ao aplicarmos o dispositivo da LRF que determina que os valores inscritos em Restos a Pagar nos últimos oito meses de mandato sejam transferidos com a contrapartida financeira, a análise fica bastante prejudicada, uma vez que não há provisionamento específico para seu pagamento.

Esse quadro reforça a tendência dos gestores e dos atores políticos de tentar “preservar” créditos orçamentários de um ano para o outro, firmando convênios ou outros instrumentos de transferências voluntárias congêneres ao final de cada exercício, que acabam representando verdadeiros “restos a fazer” para o próximo ano.

Não por acaso, o montante inscrito em Restos a Pagar da União tem crescido quando há necessidade de se fazer um superávit primário que não está comportado pela arrecadação tributária. É interessante registrar que os entes que, de uma maneira geral, demonstraram uma melhora na programação financeira de restos a pagar tenham sido os municípios (ver quadro abaixo).

Quadro nº 1
Demonstrativo de Restos a Pagar inscritos nos Orçamentos de 2001–2003, relativos aos anos de 2000–2002, por Esfera de Governo

Exercício		2000	2001	2002
Inscritos ao final do ano como RP processados	União	3.110.749.925	4.026.784.513	6.442.040.000
	Estados	13.161.364.060	10.783.696.286	ND *
	Municípios	6.559.770.066	7.076.753.723	ND *
Inscritos ao final do ano como RP não processados	União	13.517.060.325	21.667.468.553	13.826.790.000
	Estados	4.483.460.196	8.069.226.073	ND *
	Municípios	1.319.947.803	2.340.511.626	ND *
Total	União	16.627.810.250	25.694.253.066	20.268.830.000
	Estados	17.644.824.256	18.852.922.359	ND *
	Municípios	7.879.717.869	9.417.265.349	ND *

Fonte: Consolidação das Contas Públicas anos 2000 e 2001 e Relatório de Gestão Fiscal – 2002, Secretaria do Tesouro Nacional.

* ND - dados ainda não disponíveis em mar/2003

Quadro nº 2
Demonstrativo de Pagamento de Restos a Pagar da União de 2000 – 2002

Exercício	RP do ano pago	RP pago de exercícios anteriores	Total de RP pagos	RP inscritos para exercícios seguintes
2000	5.200.000.000	3.110.000.000	8.310.000.000	16.627.810.250
2001	5.830.000.000	3.950.000.000	9.780.000.000	25.694.253.066
2002	4.580.000.000	7.800.000.000	12.380.000.000	20.268.830.000

Fonte: Nota Técnica nº 003/93 da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados.

Esse problema está começando a ser atacado na Lei de Orçamento Anual deste ano, que determina uma redução de 20% (vinte por cento) do montante a ser inscrito neste ano em relação ao do ano passado. Porém, esclarecemos que, no nosso entendimento, esse não é o instrumento ideal por ser uma lei com vigência anual e por atacar as manifestações do problema, não suas causas.

Outra questão interessante que merece ser destacada é a questão da vigência dos créditos inscritos em Restos a Pagar. A Lei nº 4.320/64 prevê a possibilidade de existência de créditos plurianuais. O Decreto que instituiu o Caixa Único do Tesouro (Dec. nº 93.872/86) previa que os Restos a Pagar deveriam ser liquidados até o exercício subsequente à sua inscrição, entretanto, vários decretos subsequentes criaram exceções anuais a essa regra¹¹. Acreditamos que talvez seja a hora de se efetivamente trabalhar com créditos de vigência plurianual, devidamente contabilizados para que sua execução respeitasse o princípio da anualidade.

Terceira parte – resultado do Banco Central

3.1. Resultado do Banco Central e a LRF

A apropriação dos resultados do Banco Central durante muito tempo foi questionada pelos técnicos nacionais e estrangeiros. A metodologia vigente à época não obrigava o Banco Central a transferir lucros ou prejuízos ao Tesouro. Na verdade, representava verdadeira exceção aos princípios orçamentários da unidade e da universalidade.

A questão tornou-se crítica com a apuração dos resultados das operações de socorro aos bancos públicos e privados, que levaram a um resultado negativo das operações do Banco Central com um montante de R\$ 17 bilhões em 1997, que foram levados ao Tesouro em 2000. Esses resultados eram acumulados em uma conta do ativo (“Ativos não Compensados”), o que tornava muito pouco transparente a contabilidade.

O que a Lei de Responsabilidade Fiscal vem trazer é a necessidade de que os resultados do Banco Central sejam trazidos ao resultado do Tesouro Nacional semestralmente (acabam sendo levados os saldos ao orçamento do exercício seguinte), o que torna mais transparente a gestão daquela Autarquia¹².

3.2. Atingimos a transparência?

Esse debate é especialmente importante quando iniciamos discussões sobre a autonomia do Banco Central e o que vem a ser o alcance dessa autonomia operacional. A questão central é se a apresentação do resultado gera transparência na gestão.

Na nossa opinião, ela melhora a qualidade dos dados apresentados nos balanços, mas está longe de promover transparência na gestão da política monetária e, dentro do foco mais restrito desse trabalho, o que acreditamos ser muito grave é a questão da impossibilidade de se estabelecer uma previsibilidade maior às despesas orçamentárias.

O mecanismo utilizado para dar alguma transparência ao processo de gestão da Política Monetária são as audiências públicas do Presidente do Banco Central no Con-

gresso Nacional e a publicação das despesas com a execução da Política Monetária¹³. Porém, qualquer critério de previsibilidade ou limites para prestar esclarecimentos ou mesmo se submeter a uma moção confirmando ou dando voto de desconfiança efetivamente não existe.

Outro aspecto relevante a ser trabalhado é a própria estrutura de funcionamento do Banco Central, em que a mesma instituição trata da política monetária e da saúde do sistema financeiro, atividades que por vezes podem recomendar medidas diversas ou mesmo antagônicas. Nesse sentido, uma separação operacional ajudaria bastante, quer para dar uma posição real do custo de cada atividade, quer para oferecer verdadeira autonomia para a atividade de condução da política monetária.

3.3. O problema atual

O principal problema (sob o enfoque deste artigo, ou seja, visando prever e evitar riscos ao equilíbrio fiscal) está na falta de previsibilidade dos possíveis resultados a serem apresentados pelo Banco Central contra o Tesouro, que tem de honrá-los em um prazo máximo de um ano.

Ressaltamos que esse “aumento de endividamento” não é efetivamente autorizado pelo Senado nem passa por uma análise prévia do Ministério da Fazenda, e, por experiências recentes, está longe de ser desprezível.

Reconhecemos que, em meio a crises conjunturais e estruturais, que pode levar a crises sistêmicas, o uso de determinadas medidas e mecanismos de política monetária pode levar a resultados maiores do que o esperado, e mesmo assim devem ser efetuados objetivando um mal menor.

A proposta é que o Banco Central tenha um limite de resultado negativo autorizado em uma das leis orçamentárias (que pode compor uma reserva de contingência a ser utilizada até o final do exercício, por exemplo) e que, ao exceder esse limite, o Presidente do Banco Central informe ao Congresso Na-

cional e solicite audiência para explicar os motivos e solicitar novo provisionamento a ser consignado no exercício seguinte.

Quarta parte – limites de endividamento do Governo Federal

4.1. A LRF e o que foi controlado na dívida pública

A Lei Complementar nº 101/2000 reforça a competência constitucional do Senado Federal em estabelecer limites de endividamento para os entes federados, já estando regulada a questão das dívidas dos Estados e Municípios pela Resolução nº 43/2001.

Alguns aspectos são bastante interessantes no que se refere à administração da dívida, visando a uma correta apuração dos volumes de endividamento e à conseqüente definição dos limites:

- a) a equiparação a operações de crédito, a assunção, reconhecimento ou confissão de dívida por ente da Federação;
- b) a inclusão dos títulos do Banco Central na dívida pública consolidada da União;
- c) a inclusão no montante da dívida de operações inferiores a um exercício e que tenham constado como receita no orçamento;
- d) a inclusão dos precatórios judiciais não pagos no exercício como dívida consolidada.

Caso a dívida consolidada de algum ente federado ultrapasse o limite estabelecido em um quadrimestre, ela deve ser reconduzida nos três quadrimestres seguintes, estando proibido o ente de contratar operações de crédito internas ou externas enquanto perdurar o excesso. Cabe ao Ministério da Fazenda exercer esse controle, divulgando mensalmente a relação dos entes que ultrapassaram os limites de dívida consolidada e mobiliária.

O Ministério da Fazenda passa a ter responsabilidades diretas no controle do endividamento de todos os entes federados (o que é fortemente questionado no que tange

à integridade do pacto federativo), devendo manter o registro e controle eletrônico dos montantes de dívida de todos os entes federados. A manutenção de dados atualizados deve ser preocupação constante de estados e municípios, uma vez que a inclusão de entes na relação dos inadimplentes gera o bloqueio das transferências voluntárias entre os entes federados, o que pode levar a sérios prejuízos para a implementação de políticas públicas.

Várias operações de crédito passam a ser vedadas, objetivando a redução das possibilidades de expansão da dívida, principalmente se reconhecidas *a posteriori*, que possam vir a burlar o processo orçamentário:

a) a partir de 2002, o Banco Central não mais poderá emitir títulos da dívida pública;

b) financiamento mútuo entre entes da federação a qualquer título (excetuam-se o financiamento entre instituições financeiras públicas);

c) financiamento entre uma instituição financeira pública e o ente que a controle;

d) captação de recursos, a título de antecipação de tributos, cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;

e) assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, para pagamento *a posteriori*;

f) assunção direta de compromisso com fornecedor por meio de confissão de dívida ou assemelhado.

As Antecipações de Receitas Orçamentárias (ARO) passam a ter rito especial, com prazos para contratação e vedação de sua realização em fim de mandato e enquanto a anterior ainda não estiver integralmente quitada. O Banco Central passa a ter um papel fundamental no controle das AROs, uma vez que este passa a ser responsável por licitar em processo eletrônico a instituição que efetuará a antecipação e deve manter sistema de acompanhamento dos saldos desses adiantamentos.

O controle das AROs e a maior publicidade de sua contratação representam, por um lado, a possibilidade de contratar finan-

ciamentos de maneira centralizada e com taxas mais baixas e, por outro, um grande avanço na transparência do processo de financiamento do caixa das várias entidades públicas.

No que se refere às garantias, elas devem obedecer estritamente aos limites autorizados pelo Senado Federal, sob pena de serem consideradas nulas de pleno direito. As garantias só podem ser concedidas mediante oferecimento de contragarantias suficientes para cobri-las.

O objetivo da Lei é estabelecer um sistema que possibilite um estrito controle do processo de endividamento, evitando que ele saia do controle do centro de decisão econômica, tendo como agentes principais o Ministério da Fazenda e o Banco Central.

Ressaltamos, no entanto, que um dos pontos que seriam essenciais para que o estoque da dívida pública fosse efetivamente controlado não foi regulamentado. O montante total da dívida pública federal ainda não tem um limite estabelecido e está regido por uma norma que data de 1989 (Resolução 96/89).

4.2. *O que não foi controlado na dívida pública*

Parece-nos que, fundamentalmente, o objeto que foi efetivamente controlado foram os montantes das dívidas dos Estados e Municípios, com uma legislação bastante rigorosa e detalhista que limita parcelas de pagamento de dívida, limite anual de operações de crédito, estoque da dívida, limite de concessões de garantias e contragarantias (arts. 7º e 9º da Resolução 43/2001).

Ao verificarmos a evolução do comportamento da dívida dos Estados (ver Quadro nº 3), vemos que somente um apresenta uma tendência crescente de endividamento (Espírito Santo) e seis estão acima do limite determinado pelo Senado Federal para o endividamento (Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Maranhão), sendo que dois estão com uma trajetória de endividamento fran-

camente descendente (Mato Grosso e Rio Grande do Sul). Esse quadro indica uma estabilização ou decréscimo no endividamento global dos Estados, o que é acompanhado pelos municípios.

No caso específico da União, existe uma forte tendência de aumento no estoque global da dívida, mesmo após ter estabilizado a absorção e securitização das dívidas estaduais (ver Quadro nº 4).

A questão da dívida municipal acaba sendo equacionada quer pelo tamanho, e óbvia capacidade financeira do mesmo, quer pelos dispositivos que obrigam o ente a conceder garantias sobre contragarantias em igual ou maior valor que o valor garantido e que essas garantias sejam contabilizadas no limite de endividamento do garantidor. Esses fatos levam a situações em que só os grandes municípios têm capacidade de tomar recursos no mercado financeiro. Os pequenos, mesmo tomando recursos em organismos de fomento nacionais ou internacionais, são “tutelados” pela União ou pelos estados.

Enfim, parece-nos que a questão da dívida, em nível estadual e municipal, está equacionada, porém a dívida federal, hoje, está longe de ser controlada e é vista mais como instrumento de política monetária do que instrumento de desenvolvimento ou de política de estabilidade financeira da União.

Conclusões

Acreditamos que o primeiro fato que deva ser destacado, após quase três anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, é o seu objetivo: buscar o equilíbrio das contas públicas. Com vistas a atingir esses objetivos, traçaram-se vários dispositivos que trouxeram melhorias na execução da despesa, principalmente nas Esferas Estaduais e Municipais (quer porque eram as que tinham mais dificuldades anteriores, quer porque foram a eles direcionados uma maior quantidade de normativos no escopo da LRF).

É importante que fique muito claro que existem pontos importantes do debate sobre Finanças Públicas que ficaram fora do escopo da Lei de Responsabilidade Fiscal, que vão da classificação e operacionalização de despesas e receitas à regionalização das mesmas, aspectos e mecanismos de controle e avaliação.

Ressaltamos que persistem importantes ralos na execução do objetivo da Lei, os quais destacamos a questão dos Restos a Pagar Federais, a Dívida Pública e o resultado Operacional do Banco Central. É importante que se diga que todos esses instrumentos identificados têm impacto na apresentação dos Resultados Primários e no cálculo das Necessidades de Financiamento do Setor Público. Por conseguinte, têm impacto na aferição dos resultados do desempenho macroeconômico do Governo Federal, na forma de como ele hoje é avaliado.

Enfim, é importante que se destaquem os méritos, reconheçam os objetivos e limitações desses objetivos e, por fim, se conheçam as limitações, e os motivos que geraram essas limitações, para, por fim, aumentar e modificar o foco do debate sobre a questão da Responsabilidade Fiscal.

Notas

¹ Plano Cruzado (fevereiro de 1986); Plano Bresser (junho de 1987); Plano Verão (janeiro de 1989).

² O economista Tanzi, em 1977, ao estudar economias inflacionárias, verificou que a perda de receita, em moeda constante, é função direta do prazo de seu recolhimento. Para corrigir esse efeito, foram criados indexadores diários para as receitas e reduziram-se os prazos de recolhimento ao mínimo possível.

³ O efeito Bacha é o efeito Tanzi ao contrário, ou seja, o efeito Tanzi aplicado às despesas foi teorizado pelo economista Edmar Bacha, que representou a forma por que vários entes da federação tentaram equilibrar suas contas por meio de postergação dos pagamentos não indexados.

⁴ A abertura do mercado interno a produtos internacionais foi uma das âncoras para segurar o processo inflacionário, aumentando a oferta de produtos no mercado interno.

Quadro nº 3
Evolução da Dívida dos Estados no Período de 2000/2003

ESTADO	Percentual da Dívida Corrente Líquida/ Receita Corrente Líquida			Montante da Dívida Consolidada Líquida em 2002	Análise da Situação (DL- Dentro do Limite; FL- Fora do Limite; A- Ascendente; D- Descendente; E- Estável)
	2000	2001	2002		
Acre	104,25	85,41	ND	598.263.000	DL; D
Alagoas	223,31	191,18	ND	2.561.250.000	DL; D
Amapá	6,2	5,03	ND	35.233.000	DL; E
Amazonas	68,64	61,58	68,55	1.683.720.000	DL; E
Bahia	163,79	165,81	169,91	10.517.054.000	DL; E
Ceará	ND	ND	ND	ND	ND
Espírito Santo	90,65	82,76	152,36	2.616.627.000	DL; A
Goiás	299,64	244,38	250,26	9.084.252.000	FL; E
Maranhão	216,78	225,96	216,91	4.979.026.000	FL; E
Mato Grosso	244,82	232,73	206,83	4.766.642.000	FL; D
Mato Grosso do Sul	309,55	285,33	301,23	4.138.638.000	FL; E
Minas Gerais	141,75	120,72	94,87	10.949.787.000	DL; D
Pará	56,33	50,38	51,18	1.568.489.000	DL; E
Paraíba	147,56	109,82	111,01	2.077.326.000	DL; E
Paraná	133,18	133,73	128,58	8.225.928.000	DL; E
Pernambuco	85,63	97,40	85,87	3.437.710.000	DL; E
Piauí	173,31	168,36	170,16	2.350.510.000	DL; E
Rio de Janeiro	207,03	189,88	209,25	30.383.940.000	FL; E
Rio Grande do Norte	63,08	52,61	50,97	955.469.000	DL; E
Rio Grande do Sul	313,65	311,75	237,64	17.926.126,00	FL; D
Rondônia	ND	ND	ND	ND	ND
Roraima	21,05	28,09	21,84	141.411.000	DL; E
Santa Catarina	183,03	153,40	153,78	6.458.288.000	DL; E
São Paulo	194,57	198,36	199,99	75.162.134.000	DL; E
Sergipe	88,01	77,85	67,69	1.045.548.000	DL; E
Tocantins	35,04	22,88	31,41	393.544.000	DL; E
Distrito Federal	ND	ND	ND	ND	ND

Quadro nº 4
Evolução da Dívida Líquida no Período de 1999/2002

Exercício	1999	2000	2001	2002
Valor do Governo Central (em milhões de R\$)	313.668,65	344.258,58	419.120,53	566.734,45
Percentual de Crescimento da Dívida do Governo Central	XXX	9,76	21,74	35,21
Valor do Geral (em milhões de R\$)	484.454,45	529.581,27	648.685,20	859.712,00
Percentual de Crescimento da Dívida Geral	XXX	9,31	22,49	32,52
Diferença entre Governo Geral- Governo Central (Governos Estaduais e Municipais)	170.785,8	185.322,69	229.564,67	292.977,55
Percentual de Crescimento da Dívida dos Governos Subnacionais	XXX	8,51	23,87	27,6

Fonte: Banco Central do Brasil, Dívida Pública-Séries Temporais.

⁵Ver arts. 93 e 94 da Lei nº 4.320/64.

⁶Ver art. 36 da Lei nº 4320/64.

⁷O uso da expressão *liquidação* é uma extrapolação do conceito de liquidação da despesa; tecnicamente há uma certa “impropriedade”, uma vez que esse conceito é utilizado especificamente como fase pré-pagamento – art. 63 da Lei nº 4320/64.

⁸A dívida flutuante compreende: restos a pagar, serviços da dívida a pagar, depósitos e débitos em tesouraria (art. 92 da Lei nº 4.320/64).

⁹Ver art. 9º da LC nº 101/00.

¹⁰Ver art. 42 da LC nº 101/00.

¹¹Decretos nºs 4.450/02; 4.049/01; 4.167/02; 4.526/02.

¹²Ver art. 7º da LC nº 101/00.

¹³Ver § 5º do art. 9º da LC nº 101/00.

Bibliografia

- GIAMBIANI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- BITTENCOURT, Sidney. *A nova Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2001.
- BHEN, Roberth D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 49, n. 4, out./dez. 1998.
- BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: TCU, 2001.
- BRASIL. *Transferência de Recursos e a LRF*. Brasília: TCU, 2000.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997.
- CORREIA, Arícia Fernandes et al. *Despesas de pessoal: a chave da gestão fiscal responsável*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- FILELINE, Alfredo. *Economia do setor público*. São Paulo: Atlas, 1991.
- KOHAMA, Hélio. *Balanços públicos*. São Paulo: Atlas, 1999.
- MACHADO JUNIOR, Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada*. 27. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.
- MATIAS, Alberto Borges; CAMPELLO, Carlos A. G. B. *Administração financeira municipal*. São Paulo: Atlas, 2000.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho da et al. *Lei de Responsabilidade Fiscal: abordagens pontuais*. São Paulo: Del Rey, 2000.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Responsabilidade fiscal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- PETREI, Humberto. *Presupuesto y control*. Washington: BID, 1999.
- PISCITELLI, Roberto Bocaccio; ROSA, Maria B.; TIMBÓ, Maria Z. F. *Contabilidade pública*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- ROSEN, Harvey S. *Public finance*. 5. ed. Estados Unidos: Mac Grow Hill, 1998.
- RUA, Maria das Graças. *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- PINHEIRO, Vinicuis Carvalho. Inflação, poder e processo orçamentário no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n.120, jan./abr. 1996.
- SILVA, Lino Martis. *Contabilidade governamental*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.