

Biblioteca Dr. Quiroga

ECONOMIA
MENDE
2006

Livro N. 2676

GASTO PÚBLICO EFICIENTE

PROPOSTAS PARA O
DESENVOLVIMENTO DO BRASIL

ORGANIZAÇÃO **MARCOS MENDES**

Alexandre Rocha **Amir Khair** Ari de Araújo Jr.
Carlos Eduardo Gasparini **Ciro Biderman** **Cláudio Shikida**
David Samuels **Edilberto Lima** Fabiana Rocha
Gilberto Guerzoni Fernando Blanco **José Roberto Afonso**
Luciana Teixeira **Luiz Fernando Bandeira**
Marcos Mendes **Paulo Arvate** Raul Velloso **Rodrigo Serra**
Rogério Miranda **Weder Oliveira**

Prefácio de **RUBENS RICUPERO**



Instituto Braudel



TOPBOOKS

- BARROS, M. E., Piola, S. F. e Vianna, S. M. (1996) *Política de Saúde no Brasil: Diagnóstico e Perspectivas*. Texto Para Discussão nº 401, IPEA. Brasília.
- BERTONE, A. A. (1996). "Consórcios intermunicipais de saúde – Uma estratégia rumo à regionalização". *Revista Divulgação em Saúde Para Debate*, 16.
- CAMPOS, F.C. (2001) *Gestão Intergovernamental e Financiamento do Sistema Único de Saúde: Apontamentos para Gestores Municipais*. Gestão Municipal: Textos Básicos, p. 79-110. Brasília, Ministério da Saúde.
- CARVALHO, G. (2001) *Comentários à Norma Operacional da Assistência à Saúde – NOAS-01-2001*. Brasília, mimeo.
- DAIN, S. (s/d) *O Financiamento Público da Saúde no Brasil entre a Reforma Tributária e a EC 29. Situação até 2000 e Novo Cenário de Contribuições Sociais e da EC 29*, mimeo.
- FERREIRA, S. (2002) *Municípios: despesa com saúde e transferências federais*. Informe-se BNDES, nº 38, 2002.
- FONTE, J.; Suárez, R. G e Parrado-Diez, S. (1999) *Intergovernmental Partnerships at the Local Level in Spain: Mancomunidades and Consortia in a Comparative Perspective*. OECD.
- GOMES, G. M. e Mac Dowell, M.C. (2000) *Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social*. Texto para Discussão nº 706. Brasília, IPEA.
- GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS. Secretaria de Estado de Sergipe (1991). *Consórcio Intermunicipal de Saúde do Xingó (CISAX)*. Alagoas, mimeo.
- LIMA, M.S. (s/d) *Gestão Consorciada: A experiência de Minas Gerais*. Belo Horizonte, mimeo.
- MARQUES, R. M. e Mendes, A. (s/d) *O financiamento da atenção à saúde no Brasil*. Caderno da 11ª Conferência Nacional de Saúde.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Gestão de Investimentos em Saúde (1997). *O consórcio e a gestão municipal em saúde*. Brasília.
- RIBEIRO, J.M. e Costa, N.R. (1999) *Consórcios Municipais no SUS*. Texto para Discussão nº 669. Brasília, IPEA.

Capítulo 10

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: OS AVANÇOS E APERFEIÇOAMENTOS NECESSÁRIOS¹⁴⁰

Amir Khair¹⁴¹

José Roberto R. Afonso¹⁴²

Weder de Oliveira¹⁴³

Resumo

O capítulo analisa os aperfeiçoamentos gerenciais, normativos e institucionais necessários para que a Lei de Responsabilidade Fiscal tenha plena eficácia.

A não-implementação de muitas normas ou procedimentos previstos na LRF quase sempre constitui causa das principais disfunções observadas na sua aplicação, como é o caso: do não-cumprimento das condições para concessão e ampliação de benefícios tributários e geração de despesas obrigatórias; da criação de artifícios, pelos Estados,

¹⁴⁰ O presente capítulo constitui uma síntese elaborada por Marcos Mendes dos seguintes artigos preparados especialmente para a confecção deste livro: "Novos fundamentos x velhos problemas", de Amir Khair, "Responsabilidade fiscal, uma obra inacabada: opiniões e provocações", de José Roberto R. Afonso e "Os sistemas de controle da dívida consolidada e da concessão de benefícios tributários e sua concretização efetiva", de Weder de Oliveira. Os autores são apresentados em ordem alfabética. Chama-se a atenção que, sendo este um resumo que consolida textos de três diferentes autores, é possível que, eventualmente, uma ou outra expressão ou opinião não seja compartilhada por um dos autores.

¹⁴¹ Engenheiro. Ex-Secretário de Finanças da Prefeitura de São Paulo.

¹⁴² Economista do BNDES, a serviço da Câmara dos Deputados. Especialista em Finanças Públicas.

¹⁴³ Engenheiro. Consultor de Orçamentos do Senado Federal.

para reduzir o pagamento de suas dívidas e, pela União, para reduzir as transferências aos Estados; dos problemas e distorções existentes no cálculo e no controle da despesa com pessoal; da prática de cancelar empenhos, como tentativa de evitar a configuração de crime de responsabilidade fiscal; da aparente baixa eficácia da obrigatoriedade de se limitar empenhos e movimentação financeira quando houver perspectiva de não-cumprimento da meta de resultado fiscal; dos problemas e distorções existentes no controle do endividamento dos Estados e Municípios e a necessidade de fixação de limites de endividamento para a União.

Ainda que modificações do texto de alguns dispositivos da LRF pudessem ser feitas, especialmente para melhor esclarecer alguns conceitos e procedimentos, o principal caminho não é o de alterá-la, mas sim criar condições institucionais e gerenciais para a sua plena implantação e aplicação.

É defendida a necessidade de aperfeiçoamento na divulgação das informações fiscais e de execução orçamentária dos entes federativos, com grande ênfase na uniformização de conceitos e procedimentos, para aumentar a transparência e viabilizar a fiscalização do cumprimento da LRF, e a aplicação das sanções de caráter administrativo-institucional.

Outros pontos relevantes são: a aprovação dos limites para o endividamento público federal, seja global, seja o mobiliário; o aumento da capacidade gerencial de instituições como os Tribunais de Contas e o Ministério Público para atuar na fiscalização e imposição do cumprimento da Lei; e a instalação do Conselho de Gestão Fiscal, órgão que ajudaria a, evitar a disseminação do uso de “contabilidade criativa” e permitiria dirimir dúvidas e evitar distorções e multiplicidade de interpretações do texto da LRF.

I – Introdução

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000) estabelece métodos e práticas voltados para o equilíbrio e a transparência fiscal, além de criar uma estrutura legal que tem, entre

outros, o objetivo de racionalizar o processo orçamentário, estimular o planejamento das ações governamentais de longo prazo e tentar minimizar os prejuízos que os interesses político-eleitorais causam ao efetivo atendimento da população pelo setor público.

Passados alguns anos de sua vigência, observa-se, de um lado, que a LRF virou uma espécie de instrumento de propaganda: jornais, revistas e respeitados articulistas tecem elogios à Lei, atribuindo-lhe responsabilidade por uma revolução fiscal ocorrida no país, sem a preocupação de se fazer uma análise mais profunda sobre a capacidade que a LRF está tendo para promover mudanças efetivas na gestão fiscal. Por outro lado, os gestores da política econômica parecem achar que responsabilidade fiscal se resume a gerar superávit primário, em qualquer dimensão e a qualquer custo, negligenciando aspectos fundamentais, como a maior transparência e a modernização da gestão, que estão presentes na LRF.

É preciso avançar na consolidação da responsabilidade fiscal, bem como corrigir os problemas verificados na aplicação da LRF. Importantes instituições e regras contempladas na Lei até hoje não foram criadas ou regulamentadas. Em outros casos, as normas até têm efeito legal, mas não funcionam na prática.

O objetivo deste capítulo é mostrar alguns dos aspectos que devem ser melhorados e completados na LRF e no conjunto de instituições capazes de elevar a responsabilidade fiscal dos gestores públicos. Sempre tendo presente que essa lei não é uma panacéia e que um novo regime fiscal não se constrói com um só ato e uma mudança abrupta e única.

Os principais limites e restrições previstos e impostos pela Lei estão relacionados:

- à despesa com pessoal;
- ao montante da dívida pública;
- à concessão e ampliação de benefícios tributários;
- à limitação da execução da despesa orçamentária em caso de frustração da arrecadação prevista;
- à assunção de obrigações no final do mandato;

Para induzir os entes federados (União, Estados e Municípios) a obedecerem aos ditames da Lei, são estipuladas punições “financeiro-administrativas” e punições legais. As primeiras são, basicamente:

- proibição de recebimento de transferências voluntárias;
- proibição de realização de operações de crédito.

As punições legais estão dispostas na chamada Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal,¹⁴⁴ que introduz dispositivos no Código Penal,¹⁴⁵ na Lei de Crimes de Responsabilidade¹⁴⁶ e no Decreto-Lei de Crimes de Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores.¹⁴⁷

As punições “financeiro-administrativas” são aplicadas, principalmente, pelo Governo Federal. Mais especificamente, pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Isto porque a maioria das transferências voluntárias é feita da União para Estados e Municípios, estando a cargo da STN o controle dessas transferências. Aos Estados também cabe suspender transferências aos Municípios, nas condições determinadas pela LRF. Além disso, cabe à STN analisar os pleitos de autorização para a contratação de operações de crédito pela União, Estados e Municípios e seus órgãos.¹⁴⁸

Além desta introdução, há outras oito seções, que tratam dos seguintes tópicos: disponibilidade de informações, transparência e instituições necessárias à aplicação da LRF; não cumprimento das condições para concessão de benefícios tributários e geração de despesas obrigatórias; criação de artifícios, pelos governos estaduais, para reduzir o pagamento de suas dívidas e, pela União, para não compartilhar receitas com os Estados; problemas e distorções existentes no controle da despesa com pessoal; a prática de cancelar empenhos para

¹⁴⁴ Lei nº 10.028, de 2000.

¹⁴⁵ Decreto-Lei nº 2.848, de 1940.

¹⁴⁶ Lei nº 1.079, de 1950.

¹⁴⁷ Decreto-Lei nº 201, de 1967.

¹⁴⁸ Art. 32 da LRF.

evitar incorrer em crime de responsabilidade fiscal; a aparente baixa eficácia da obrigatoriedade de se limitar empenhos e movimentação financeira quando em situação de frustração de arrecadação; problemas e distorções existentes no controle do endividamento dos Estados e Municípios e a necessidade de fixação de limites de endividamento para a União.

II – Disponibilidade de informações, transparência e instituições necessárias à aplicação da LRF

Um dos pilares da LRF é a transparência das informações fiscais dos três níveis de governo. A disponibilidade de informações compiladas com base em critérios adequados, seguidos de maneira uniforme por todos os entes públicos, é fundamental não apenas para permitir que os analistas estudem e divulguem a situação fiscal de cada ente, avaliando a gestão de prefeitos, governadores e presidentes, mas também para viabilizar a verificação das regras e limites previstos na Lei. Critérios distorcidos de contabilização podem, por exemplo, ser utilizados para mascarar o excesso de despesa com pessoal, classificando parte dessa despesa em outras rubricas contábeis, para evitar que a informação sobre a ocorrência de descumprimento do limite se torne pública e propicie a instauração de processo contra governantes que não adotam medidas para manter a despesa com pessoal dentro do limite.

A LRF estipula vários mecanismos de transparência e prestação de contas. Entre eles: a consolidação das contas públicas das três esferas de governo pelo Poder Executivo Federal (uma vez por ano); a apresentação bimestral, pelo ente, de relatório sobre a execução de suas receitas e despesas (Relatório Resumido de Execução Orçamentária) e demonstração, quadrimestral, do cumprimento dos limites previstos pela LRF (Relatório de Gestão Fiscal).

O Relatório de Gestão Fiscal contém as informações fundamentais para que as instâncias de controle (Tribunais de Contas, Ministé-

rio Público, Governo Federal, governos estaduais e casas legislativas) imponham as penalidades cabíveis.

A LRF prevê, também, a constituição de um Conselho de Gestão Fiscal (CGF).¹⁴⁹ O CGF terá a função principal de acompanhar e avaliar, de forma permanente, a operacionalidade da gestão fiscal, buscando a coordenação e harmonização entre os entes da Federação, elaborando e divulgando análises, estudos e diagnósticos. Ou seja, esse órgão verificaria os problemas práticos para o cumprimento da Lei e expediria normas e orientações com vistas a saná-los, cabendo a ele estabelecer a forma de organização e consolidação das informações.

Cabe ao Conselho, também, estipular “normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios”, o que permitiria a esses entes cumprir as exigências contábeis da LRF, muitas vezes complexas e de difícil execução, facilitando o trabalho dos Tribunais de Contas na verificação do cumprimento dos limites e condições fixados na Lei.

Outra função do CGF será trabalhar na “padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal”, o que, mais uma vez, facilitaria o trabalho dos Tribunais de Contas e a comparação de informações.

Um ponto de grande importância, que reforça o cumprimento da Lei por uma ótica positiva, é que cabe ao Conselho instituir “formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas da LRF”.

Por fim, outra importante atribuição do Conselho é a disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal.

Todavia, esse Conselho ainda não foi instituído, estando em tramitação na Câmara dos Deputados, desde o ano 2000, sem nenhum

¹⁴⁹ LRF, art. 67.

avanço, o Projeto de Lei 3.744/2000, de iniciativa do Poder Executivo, que regula sua composição e funcionamento. A maior resistência inicial ao projeto apresentado pelo Poder Executivo provinha do Partido dos Trabalhadores e da assessoria técnica da Comissão Mista de Orçamento, que defendiam que o referido conselho, no qual devem ter assento representantes de todas as esferas de governo, de todos os Poderes e da sociedade, teria o desejado *status* de órgão da Federação se estivesse vinculado física e administrativamente ao Congresso Nacional, em vez de situar-se no organograma de algum dos ministérios do Poder Executivo Federal, situação que traria implícito o reconhecimento da predominância do Governo Federal nesse órgão. Na avaliação do Governo FHC, tal pretensão abriria precedente para propostas semelhantes relativamente a outros conselhos e até mesmo para o atual Conselho Monetário Nacional. Em 2002, chegou a ser realizada uma mobilização política, inclusive com apoio dos dirigentes dos Tribunais de Contas, pela aprovação da matéria. Desde então, o Executivo tem se omitido sobre a matéria e sequer inclui o projeto nas periódicas listas de projetos de lei prioritários.

É inegável que é mais difícil regular o CGF do que outros conselhos de ações setoriais, porque é um caso pioneiro e inovador de previsão de representantes não apenas das três esferas, mas de cada um dos Poderes de cada nível de governo. É uma tarefa complexa, mas não impossível, sobretudo porque, em uma composição tão ampla e diversificada, deve resultar em sólida representatividade para esse colegiado e ampliar o leque de matérias às quais esse órgão deverá se dedicar.

Inexistindo o Conselho e tratando-se de uma lei nova, impera a multiplicidade de critérios de escrituração e divulgação das contas, a falta de harmonização e coordenação entre Tribunais de Contas, Ministério Público, Poderes Executivos dos três níveis de governo e uma eventual falta de percepção por senadores, deputados federais e estaduais ou vereadores da influência da LRF sobre a elaboração de

leis que impactem as finanças públicas e o papel que lhes cabe na fixação de metas fiscais e no controle da observância das regras e limites disciplinados na Lei.

Assim, torna-se difícil aplicar efetivamente a LRF, solucionar conflitos quanto à sua interpretação e operacionalização, e impossível premiar os bons governantes. Associe-se a isso as dificuldades institucionais (por vezes, operacionais) dos Tribunais de Contas para sair de uma postura passiva, focada na análise burocrática de prestações de contas e com baixa capacidade de inovação (*vide* Capítulo 12), e o resultado é que alguns consideram que o trabalho deles fica aquém do desejável.

Há que se considerar, também, que muitas vezes instituições encarregadas de verificar e exigir o cumprimento dos limites relativos à despesa com pessoal, dívida pública e operações de crédito, bem como a observância de restrições ao aumento de despesas com pessoal e assunção de compromissos no final de mandato nem sempre dispõem de todo conhecimento técnico necessário e por vezes adotam interpretações viesadas por interesses localizados.

Atualmente, o controle dos entes habilitados a receber transferências voluntárias, no âmbito do governo federal, é operacionalizado pelo uso do Cadastro Único de Transferências Voluntárias. Esse cadastro opera de forma precária, pois as informações quanto ao cumprimento das condições para receber as transferências são fornecidas por funcionários do próprio ente (Estado ou Município) receptor das transferências. O estímulo para fornecimento de informações inverídicas é evidente, ainda que o funcionário que o faça esteja sujeito às penas da lei.

Até o momento, a STN tem se mostrado mais interessada em organizar informações relativas à cobrança da dívida estadual e municipal refinanciada pela União do que em sistematizar o conjunto de outras informações levantadas por conta da LRF. Estados e Municípios que não participaram desse refinanciamento têm sido deixados em segundo plano na coleta e organização de dados. De qualquer for-

ma, houve um importante avanço quando a STN criou e ofereceu aos Estados e Municípios um formulário eletrônico padronizado para facilitar a elaboração dos relatórios exigidos pela LRF (diminuindo as possibilidades de erros pelos funcionários desses entes). Por certo, isso facilita a verificação do cumprimento dos limites e a aplicação de sanções ditas “financeiro-administrativas” pela STN e a fiscalização dos dados informados pelos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público. Consolidando-se essa nova tecnologia, seria interessante repassá-la aos Estados, que têm o dever de aplicar sanções aos Municípios “infratores”.

Paralelamente, está-se investindo na capacitação dos Tribunais de Contas para processar e analisar informações. Um financiamento obtido junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no valor de US\$ 38 milhões, está custeando um programa de integração e unificação de bases de dados e conceitos contábeis entre a STN e os Tribunais de Contas, o que pode aumentar o poder de fiscalização e controle.

Todavia, parece haver um esmorecimento nesse esforço. A divulgação de informações específicas sobre a LRF não tem sido tratada com a devida prioridade nos sítios dos governos – por exemplo, no sítio da STN não está disponível o relatório nacional sobre o cumprimento dos principais limites (de endividamento e de pessoal). Também não existe a “lista negra”, como determina a LRF, relacionando clara e objetivamente quais os governos estaduais e municipais que extrapolam o valor máximo da dívida consolidada a cada momento.

A mídia divulga vez por outra que nem todas as prefeituras enviaram no prazo os balanços anuais ao Ministério da Fazenda. O mais grave, porém, é que muitos entes inadimplentes com os prazos de encaminhamento das contas públicas, bem como de divulgação de relatórios, estavam contratando convênios com o Governo Federal e recebendo transferências voluntárias normalmente, o que foi confirmado pela própria Controladoria Geral da União. Se providências a esse respeito foram tomadas pela CGU, o Tribunal de Contas da

União (TCU) ou o Ministério Público, não chegaram ao conhecimento público. As iniciativas do governo federal no campo do apoio e orientação para aplicação, supervisão e fiscalização da lei, especialmente pelos órgãos de controle, diminuíram sensivelmente. Foram interrompidos os encontros visando a integração e articulação, especialmente técnica, entre os Tribunais de Contas, notadamente os estaduais e municipais, e entre os técnicos e conselheiros desses tribunais. Para a promoção desses encontros, o custo financeiro para os cofres federais era praticamente nulo, pois a função maior da União era convocar e estimular as reuniões.

Também houve retardo no já referido programa financiado pelo BID, voltado a ações de modernização dos Tribunais de Contas. Pouco também se conseguiu avançar na organização de um projeto similar para modernização da gestão do Ministério Público e do Poder Judiciário.

Os órgãos federais poderiam aprofundar mais a discussão de questões importantes, como, por exemplo o tratamento dos gastos com terceirizados contratados, agentes comunitários de saúde ou novos funcionários de creches e escolas diante do controle das despesas com o pessoal. Isso sem contar a sempre polêmica restrição para assunção de novos compromissos nos últimos oito meses de mandato, que afeta sobremaneira a administração dos entes no período eleitoral.

Adiciona-se aos problemas listados nesta seção a falta de uma instância para mediar conflitos e expedir orientações e padrões de procedimentos em relação a questões polêmicas (Conselho de Gestão Fiscal). Se houvesse uma instância para discussão e solução de conflitos quanto à interpretação da lei, seria politicamente mais difícil, ainda que não impossível, a adoção de interpretações casuísticas.

Como resultado de todos esses problemas, decorrem outros três tipos de problemas que permeiam muitos dos casos de descumprimento e distorção na aplicação da LRF:

- falta de informações organizadas e baseadas em critérios unificados, o que inviabiliza a maior transparência e prejudica a aplicação de sanções;

- o recurso à chamada “contabilidade criativa” por alguns entes públicos para escapar da caracterização de descumprimento dos limites impostos pela Lei (burla que é facilitada pela falta de conceitos claros e unificados);
- interpretações consideradas casuísticas ou tendenciosas, que visam atender aos interesses corporativos e político-administrativos do momento;

Por tudo isso, é imprescindível, para que os objetivos da LRF sejam alcançados, a realização de esforços multigovernamentais para ampliar a transparência, aumentar a capacidade de organização e compilação de dados, de unificação de conceitos e de resolução de conflitos (especialmente através da regulamentação e atuação do Conselho de Gestão Fiscal), e dar maior eficiência às ações dos órgãos de fiscalização e controle.

III – Benefícios tributários e expansão de despesas obrigatórias

A LRF estabeleceu pela primeira vez na legislação infraconstitucional um conceito amplo de renúncia de receita, tratando-a corretamente como uma modalidade de gasto (e, como tal, exigindo a sua quantificação) e introduzindo procedimentos que condicionam a concessão de benefícios que representem renúncia de receita à observância de regras de equilíbrio fiscal.

O art. 14 da Lei estabelece que a concessão de benefícios ou incentivos de natureza tributária¹⁵⁰ deve estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes e de demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária ou,

¹⁵⁰ Anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

alternativamente, estar acompanhada de medidas de compensação da renúncia de receita por meio de aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Se a opção for pela apresentação de medidas de compensação, o ato de concessão ou ampliação do benefício tributário só entrará em vigor depois que forem implementadas as medidas de compensação.

Esse conjunto de disposições visa dar transparência e incluir no processo de planejamento fiscal-orçamentário a concessão ou ampliação de benefícios tributários. Dessa forma, ou a proposta de concessão ou ampliação de benefício é prévia e expressamente considerada na estimativa de receitas, quando da elaboração ou apreciação do projeto de lei orçamentária ou concomitantemente à apresentação da proposta são apresentadas medidas de compensação.

Na prática o processo não vem sendo cumprido ou, quando, em muitos casos, afirma-se que está sendo cumprido, isto se faz mediante interpretações que nulificam seu poder de aperfeiçoamento do planejamento e transparência na concessão de benefícios tributários.

Medidas provisórias e projetos de lei que instituem ou ampliam benefícios de natureza tributária muitas vezes não incluem a demonstração da prévia consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária nem apresentam medidas de compensação. Para efeito de demonstração do cumprimento do art. 14 da LRF, o que se constata, na maioria dos casos analisados, é a busca por argumentos que demonstrem que o benefício será compensado de algum modo. Os exemplos a seguir dão maior clareza ao que se afirma aqui:

Com efeito, projeta-se que a renúncia de tributos pagos pelas instituições não-filantrópicas seja compensada pelo aumento da arrecadação de tributos pagos pelas instituições filantrópicas que alterarem seu regime jurídico. Essa previsão se justifica pelo pequeno número de casos de instituições filantrópicas que até hoje, apesar da permissão legal, alteraram seus estatutos. (Item

14 da exposição de motivos da medida provisória que instituiu o programa Universidade para Todos – PROUNI).

Observe-se neste caso que não foi apresentada estimativa do impacto orçamentário-financeiro. Apenas “projetou-se” que a renúncia será compensada pelo aumento da arrecadação de tributos.

Segue outro exemplo:

Estimativas da Secretaria da Receita Federal apontam para uma perda de arrecadação da ordem de quinhentos milhões de reais, a serem cobertos com recursos provenientes do excesso de arrecadação tributária decorrente do crescimento da economia nacional previsto para este ano, estando, portanto, em conformidade com o disposto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). (*Item 6 da exposição de motivos da Medida Provisória nº 202, de 2004*)

Ao contrário do que se afirma nos exemplos acima, nem o potencial excesso de arrecadação, nem o resultado da redução da sonegação, nem a ampliação da base de cálculo dos tributos decorrente da retomada da atividade econômica atendem ao disposto no inciso II do art. 14 da LRF, o qual exige que a concessão ou ampliação de benefícios tributários deve, se for o caso, “estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição”.

O fato é que nos casos mencionados acima não houve um planejamento integrado e concomitante, contemplando a elaboração da proposta orçamentária e a antevisão de concessão de benefícios tributários.

Imediatamente após a entrada em vigor da LRF, o art. 14 teve um impacto surpreendente no âmbito dos Estados. Segundo o noticiário, a guerra fiscal do ICMS chegou a ser praticamente suspensa, uma vez que se interpretou que o dispositivo vedava a concessão de qualquer bene-

fício, quando, na verdade, ela estabelecia as regras sob as quais os benefícios tributários deveriam ser concedidos. Mas logo surgiram interpretações convenientemente articuladas para evitar a incidência indesejada das novas regras. Juristas de renome argumentaram, por exemplo, que benefícios instituídos visando incentivar a instalação de empresas no território do ente tributante não constituem renúncia de receita, visto que a arrecadação não existia anteriormente à instalação das empresas.

Essa e outras interpretações, embora sejam consideradas razoáveis do ponto de vista jurídico e defensáveis perante os tribunais, limitam muito a abrangência das situações às quais se aplica a nova legislação, minimizando o seu impacto e bloqueando a concretização de seus efeitos potenciais.

A discussão jurídica sobre essas novas regras ainda se mantém no âmbito de artigos publicados em revistas especializadas. Noticia-se um ou outro caso que tenha chegado à primeira instância do Judiciário. E é fácil de entender a razão. No momento atual, em que a elevada carga tributária é permanentemente criticada, os Poderes Executivo e Legislativo não demonstram interesse nem são pressionados para observar a substância das regras sobre concessão de benefícios tributários. Muito pelo contrário: medidas de “desoneração tributária”, via concessão de benefícios, são bem recebidas, salvo raras exceções. A única preocupação, portanto, como se viu nos exemplos, é não deixar de dar satisfações a respeito do cumprimento do art. 14, utilizando os argumentos possíveis, os quais, como se sabe, não serão questionados a ponto de criar quaisquer dificuldades para aprovação da concessão de benefícios.

Os problemas apontados quanto ao cumprimento das normas sobre renúncia de receitas se repetem nos casos em que as finanças governamentais são oneradas com a criação ou expansão de encargos que constituirão “despesas obrigatórias de caráter continuado”.¹⁵¹ Os

¹⁵¹ Arts. 16 e 17 da LRF. “Despesa de caráter continuado” é aquela “derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”. Sobre expansão dessas despesas no passado recente, *vide* o Capítulo 4.

atos normativos dos quais resultem despesas dessa natureza, além de estarem acompanhados da estimativa do impacto-orçamentário que provocarão nas contas públicas, devem estar acompanhados de “comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa”. Na prática, utilizam-se subterfúgios para não cumprir essas exigências legais, as quais, em muitos outros casos são simplesmente ignoradas.

Não há como negar que, se o princípio da compensação em relação à criação de gastos permanentes ou renúncia tributária é de fácil enunciado, sua implementação, regulação e controle é extremamente complexo. Isso é fato até mesmo nos EUA que há muito tempo prevê em lei esse princípio do “pay-as-you-go”. Por outro lado, é importante ressaltar que melhorar a aplicação e o controle de tal princípio seria muito mais eficiente e eficaz do que discutir ou mesmo adotar a manutenção ou elevação da desvinculação de receitas ou gastos, quando o contexto é de crescimento acelerado de despesas correntes e demanda social por limitação do tamanho do gasto. Neste cenário, são reclamadas medidas que freiem a criação de novos gastos, o que não é feito quando apenas se cuida de facilitar o remanejamento e a alocação de fontes de recursos. Aliás, a experiência recente do governo federal revela que a desvinculação teve efeito exatamente inverso, pois, ao facilitar a realocação do que se arrecadou via contribuições sociais e econômicas, estimulou a expressiva elevação da carga desses tributos e, com isso, a expansão de gastos.

É preciso, portanto, buscar mecanismos aplicáveis de quantificação e controle das renúncias de receitas e do aumento de despesas obrigatórias por atos normativos. As propostas incluídas nessas categorias deveriam ser planejadas conjuntamente com as demais diretrizes do planejamento fiscal, definidas, todos os anos, na lei de diretrizes orçamentárias, tal como parece ter sido o intuito do constituinte de 1988, quando atribuiu à essa lei a função de estabelecer as metas e

prioridades para a administração pública, de orientar a elaboração da lei orçamentária, de dispor sobre alterações na legislação tributárias e de autorizar aumentos na despesa com pessoal.

A dificuldade de operacionalizar a demonstração do cumprimento das condições definidas nos arts. 14, 16 e 17 da LRF leva-nos a crer que dificilmente as controvérsias jurídicas e operacionais serão harmonizadas sem um fórum adequado de discussão como o Conselho de Gestão Fiscal, ainda por ser instituído.

Em qualquer caso, a eficácia das disposições normativas dependerá da instituição de procedimentos legislativos capazes de garantir o cumprimento das regras durante o processo de apreciação de projetos de lei e medidas provisórias que afetem as receitas e despesas públicas. Depende também do fortalecimento da capacitação técnica no Poder Executivo e, principalmente, no Poder Legislativo para elaborar e discutir estimativas.

No caso da União, uma hipótese de arranjo institucional, seguindo a experiência de outros países, é atribuir a realização dessas estimativas a um órgão técnico do Congresso Nacional, as quais deveriam ser consideradas na apreciação dos projetos. Lei ordinária federal ou decreto legislativo poderia estabelecer regras para a elaboração das estimativas de impacto financeiro-orçamentário – entre elas, a avaliação e, se for o caso, incorporação de métodos, dados e outros elementos apresentados por outros órgãos públicos e entidades –, bem como definiria quem teria a palavra final sobre as estimativas.

O Conselho de Gestão Fiscal também poderia, dentre outras atribuições, elaborar análises, estudos e diagnósticos que ajudassem a embasar o processo de controle das estimativas de impacto nas contas públicas de projetos de lei ou medidas provisórias, de relevante interesse nacional, para subsidiar os debates no Congresso, bem como, em alguns casos, impactos de projetos de lei estaduais ou municipais, nas respectivas contas, como forma de disseminar nesses níveis de governo a prática do planejamento fiscal-orçamentário na elaboração,

discussão e aprovação de atos normativos com significativos impacto nas finanças públicas.

IV – Artíficos de desvinculação de receitas estaduais e federais

O Capítulo 4 mostrou que existe ampla vinculação de receitas públicas a determinadas despesas. Argumentou-se naquele capítulo que tais vinculações, embora não constituam um fator de rigidez fiscal para a União, são efetivamente restrições que impedem o controle de gastos e a redefinição de prioridades nos Estados. Além das vinculações constitucionais de determinadas receitas para as áreas de saúde (12%) e educação (25%), há vinculações estabelecidas nas constituições estaduais (em favor dos Poderes autônomos, de universidades e fundos diversos) e a vinculação de 13% da receita líquida real ao pagamento da dívida estadual refinanciada pela União.

Para driblar a vinculação de suas receitas ao pagamento da dívida com a União, alguns Estados criaram um artifício para reduzir a receita estadual efetivamente contabilizada. Trata-se de uma prática que contraria princípios constitucionais orçamentários como o da universalidade das receitas e despesas. A imprensa já noticiou casos de Estados que criaram artifícios induzindo contribuintes de ICMS a contribuir para fundos extra-orçamentários (ou seja, não computados na receita sujeita a vinculações), muitas vezes sob pretexto de financiarem ações sociais ou obras. Em contrapartida, o contribuinte ganharia um crédito (presumido) contra o ICMS devido pelo processo tributário comum.

Ou seja, por tal processo, o Estado mantém a arrecadação, mas não escritura essas contribuições como impostos e, por conseguinte, reduz a receita líquida real, que constitui a base de cálculo do pagamento mensal da dívida junto ao Tesouro Nacional. Esse expediente também diminui a base de cálculo para outras vinculações: educação, transferências a Municípios, saúde, etc. Contudo, como não há transparência nesse tipo de procedimento, não é possível saber se os

Estados mantêm ou não a destinação da arrecadação disfarçada para as áreas beneficiadas pelas vinculações. O certo, contudo, é que o Tesouro Nacional está sendo prejudicado e não há sinais de que a STN esteja tomando providências para evitar que o procedimento irregular ganhe a adesão de outros Estados. Do mesmo modo que a guerra fiscal do ICMS, estas rotinas fiscais “heterodoxas” foram iniciadas de forma velada e discreta, mas ameaçam expandir-se rapidamente. Essas questões já foram levadas ao conhecimento do Ministério da Fazenda e do Tribunal de Contas da União, mas não se tem conhecimento de que tenham sido adotadas medidas para coibir tal prática.

Essa prática constitui um duplo e perverso incentivo:

- injustiça federativa: pois alguns entes federados maquiavam suas contas, às vistas do governo federal e dos órgãos de supervisão, sem sofrer qualquer pressão em sentido contrário, diminuindo suas despesas com os encargos da dívida, enquanto outros, a maioria, mantêm-se fiéis aos princípios constitucionais orçamentários e não obtêm o mesmo benefício. O que os impediria de valer-se dos mesmos expedientes? É preciso lembrar que foi assim que começou o perverso processo das contínuas rolagens das dívidas subnacionais pelo governo federal;
- falta de transparência: é quebrado o princípio básico do orçamento universal, abrangendo todas as transações, em um grave retrocesso em relação aos esforços da reforma orçamentária promovida pela Constituição, e, por extensão, é ferida a própria democracia, porque se acaba cobrando disfarçadamente impostos sem que lei o preveja claramente e, o mais grave, gastam-se tais recursos sem autorização legislativa e sem que orçamentos e balanços mostrem quanto, quando e como.

Os Estados podem alegar que, adotando esse procedimento, estão “dando o troco” à União, que, ao longo dos anos noventa, criou inúmeras contribuições, em substituição a impostos, com o intuito de não repartir a receita com os governos subnacionais. Eles agora estariam dando um jeito de reduzir seus “repasses” à União, sob a forma de pagamento menor da dívida refinanciada.

Isso demonstra que a solução do problema não é simples e requer que se toque em pontos sensíveis do conflito financeiro federativo. De qualquer forma, não deveria haver silêncio das autoridades federais, como parte interessada, e dos órgãos de fiscalização e controle. Neste caso, assim como no caso dos artifícios para contornar as restrições à renúncia de receitas, parece estar fazendo falta o Conselho de Gestão Fiscal, previsto na LRF, mas não regulamentado, que poderia enfrentar, discutir e combater procedimentos fiscais “inovadores”, eliminando no nascedouro iniciativas prejudiciais às transparências das contas públicas, como a da maquiagem das receitas.

V – Despesas com pessoal

A despesa com pessoal, como visto no Capítulo 5, é um gasto de elevado valor e que possui grande rigidez no curto-prazo e inércia no longo-prazo (uma contratação hoje gera despesa para os próximos cinquenta ou sessenta anos, em função da estabilidade do funcionalismo e das aposentadorias e pensões quase equivalentes à última remuneração). Daí a importância de se ter um controle eficaz dessa despesa, induzindo os entes públicos a fazer uma política planejada e racional de salários e contratações.

Os arts. 18 a 23 da LRF estabelecem limites, restrições e condições relativas à despesa com pessoal. Seus pontos principais são:

- a despesa com pessoal não pode exceder aos seguintes percentuais da receita corrente líquida: 50% para a União e 60% para Estados e Municípios;
- fixação de limites para cada um dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e para o Ministério Público, repartindo-se, no Poder Judiciário, o respectivo limite entre seus tribunais e, no Legislativo, entre as Casas Legislativas e os Tribunais de Contas;
- vedação de aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao fim do mandato;

- limite prudencial: se a despesa atingir 95% do limite máximo, fica vedada a concessão de vantagens e reajustes salariais, as contratações, etc.;
- prazo de dois quadrimestres para eliminar excesso de despesa com pessoal;
- penalidade para o ente que não se ajustar em dois quadrimestres: não recebe transferência voluntária, não obtém garantia para empréstimos e não contrata operações de crédito.

Até onde os dados disponíveis permitem avaliar, o limite para despesa com pessoal não tem sido sistematicamente desrespeitado pelos governos estaduais. A Tabela 1 mostra a relação entre a despesa com pessoal do Poder Executivo estadual e a receita corrente líquida para todos os Estados e o Distrito Federal. Os casos de extrapolação do limite estão grifados. Ao final de 2004, apenas o Estado da Paraíba estava acima do limite máximo para a despesa do Poder Executivo, que é de 49%.

Ao longo do período retratado na tabela, o número de Estados que extrapolavam o limite máximo caiu de três para um, enquanto o número de Estados que extrapolam o “limite prudencial” oscila entre 6 e 7.

Tabela 1 - Relação entre despesa com pessoal do Poder Executivo e a Receita Corrente Líquida dos Estados (2001 – 2004)

Estados	2001	2002	2003	2004
AC	47,22	45,06	48,99	48,58
AL	44,49	46,87	48,29	48,28
AM	40,73	39,87	40,74	40,88
AP	37,91	31,14	37,17	39,39
BA	38,41	41,63	44,21	41,29
CE	41,44	39,39	41,81	40,09
DF	34,09	32,41	33,59	30,51
ES	40,11	41,52	36,70	33,09
GO	45,96	43,81	45,18	43,04
MA	46,84	40,75	46,96	42,13

Estados	2001	2002	2003	2004
MG	62,83	61,67	57,72	48,33
MS	48,07	34,97	37,45	37,22
MT	39,28	36,65	37,40	35,26
PA	42,66	43,12	44,98	43,30
PB	39,36	48,17	52,63	50,98
PE	48,17	46,97	46,53	44,55
PI	47,11	48,55	52,49	48,73
PR	49,05	44,53	46,18	46,74
RJ	35,14	37,55	39,27	31,25
RN	45,76	49,02	48,15	46,57
RO	39,33	31,18	38,00	37,21
RR	32,95	31,16	24,99	29,86
RS	51,84	48,77	48,69	43,28
SC	46,01	49,44	44,14	n/d
SE	47,39	46,07	47,50	42,95
SP	47,93	47,99	46,68	44,80
TO	35,93	35,70	36,67	39,64
Total	45,97	45,49	45,32	41,87
Acima do Limite	3	3	3	1
Limite prudencial	7	6	7	6

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborado por Amir Khair.

A próxima tabela mostra a mesma estatística para as prefeituras das capitais. O limite para a despesa com pessoal dos executivos municipais, de 54% da receita corrente líquida, só é ultrapassado pelo Município de Boa Vista.

Tabela 2 – Relação entre despesa com pessoal do Poder Executivo e a Receita Corrente Líquida das Capitais (2001 – 2005)

Municípios	2001	2002	2003	2004	2005
Aracaju	nd	47,29	52,15	53,29	51,11
Belém	39,71	38,20	43,39	45,93	40,47
Belo Horizonte	41,74	45,93	48,09	40,47	39,99
Boa Vista	nd	nd	nd	nd	54,46
Distrito Federal	34,09	32,43	33,59	30,51	33,28
Campo Grande	34,33	35,92	34,28	34,18	32,79

Municípios	2001	2002	2003	2004	2005
Cuiabá	48,18	47,31	47,79	49,82	45,60
Curitiba	28,30	27,42	24,80	24,60	27,89
Florianópolis	49,32	48,78	48,81	48,93	48,30
Fortaleza	49,01	36,58	41,53	36,60	48,06
Goiânia	39,06	43,61	48,47	52,05	46,72
João Pessoa	35,54	nd	45,03 ²	46,29 ³	nd
Macapá	49,69	47,10	49,04	51,80	nd
Maceió	48,38	41,93	41,93	39,87	43,55
Manaus	48,98	49,50	50,86	49,63	48,33
Natal	45,25	46,36	46,92	43,14	37,92
Palmas	39,29	39,62	42,65	41,00	nd
Porto Alegre	42,28	45,94	51,71	51,66	49,82
Porto Velho	nd	nd	41,95	44,32	48,07
Recife	39,62	42,74	43,01	37,99	37,54
Rio Branco	nd	40,63	47,66	50,26	46,15
Rio de Janeiro	43,83	46,25	50,11	43,08	42,35
Salvador	33,37	30,26	34,70	33,74	30,33
São Luis	30,41	38,17	40,48	36,33	38,04
São Paulo	41,79	41,88	41,87	39,17	nd
Teresina	34,65	35,85	43,94	43,31	42,02
Vitória	42,95	48,73	41,66	40,74	38,72
Total	40,86	41,60	43,71	42,64	42,24
Acima do Limite	0	0	0	0	1
Limite Prudencial	0	0	2	4	1

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborado por Amir Khair.

Notas:

1. maio/2004 a abril/2005;

2. set/2002 ago/2003;

3. set/2003 a ago/2004.

A Tabela 3 mostra a média da relação despesa com pessoal/receita corrente para o conjunto de Municípios para os quais existem informações no sistema de dados contábeis municipais, mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional. A informação mais recente refere-se ao ano de 2003. Essa informação abarca a despesa com pessoal e encargos sociais de todos os Poderes (mas não detalha qual parcela da despesa pertence a cada um dos Poderes) e é comparada com a receita corrente (e não com a receita corrente líquida). Embora tenha

aumentado no período 1999-2003, a despesa com pessoal manteve-se dentro do limite máximo de 60% da receita.

Tabela 3 – Relação entre despesa com pessoal e receita corrente dos Municípios (1999 – 2003)

Pop. Mil hab.	(%)									
	Até 3	3 a 5	5 a 10	10 a 20	20 a 50	50 a 100	100 a 300	300 a 1000	Mais de 1.000	Total
1999	38,8	40,3	41,1	42,2	43,4	43,2	42,7	39,8	33,1	38,0
2003	38,5	40,4	42,4	43,0	44,4	44,9	44,5	45,7	43,6	43,0

Fontes: STN. Fimbra 1999 e 2003. Elaborado por Amir Khair.

Esse quadro de aparente tranqüilidade pode, na verdade, estar escondendo uma situação não muito favorável. Em primeiro lugar, deve-se chamar atenção para a dificuldade de acesso aos relatórios específicos sobre o atendimento dos limites da despesa com pessoal por parte dos legislativos, inclusive Tribunais de Contas, bem como órgãos do Judiciário e do Ministério Público. Como visto no Capítulo 6, esses Poderes, em geral, pagam salários mais elevados e têm menos incentivos para conter despesas. Porém, falta maior transparência para se conhecer e debater os resultados dos gastos desses Poderes.

Em segundo lugar, surgem informações de que órgãos ditos autônomos de alguns Estados (que constituem o nível de governo que teve maior dificuldade para se ajustar aos limites da LRF) estariam lançando mão de “contabilidade criativa” para poder se adequar aos limites. As interpretações mais polêmicas e comuns, segundo o noticiário, teriam sido duas.

Primeiro, não computariam como gasto com pessoal a parcela da folha salarial correspondente ao Imposto de Renda Retido na Fonte dos respectivos servidores, que, por determinação constitucional, constitui receita própria da respectiva administração estadual ou municipal que a retém e, ao contrário das empresas, não precisa ser recolhido à Receita Federal. Contra tal leitura equívoca da LRF, pode-ser

argüir que a lei discrimina parcelas da despesa com pessoal (como indenizações por demissão ou resultantes de decisões judiciais) que não são computadas para efeito de aplicação do limite. E nesse rol de exclusões não está expressamente mencionado o IR na Fonte. Também é importante lembrar que a União não se beneficia da exceção constitucional (recolhendo normalmente o IR na fonte de sua folha e, depois, compartilhando-a com outros governos via FPE/FPM).

Outra vertente envolveria a exclusão dos gastos com inativos e pensionistas no cálculo da despesa sujeita ao limite legal. Constituiria um artifício com efeitos financeiros muito maiores e feito de modo mais mascarado do que o caso do ajuste do IR na Fonte (que é objeto de pareceres formais). Na essência, a idéia seria que aposentadorias e pensões constituiriam um gasto com previdência (como de fato é) e como tal seriam uma função de responsabilidade exclusiva do Poder Executivo, logo, não precisariam ser computados na soma de despesas com pessoal dos outros Poderes. Quem assim interpreta provavelmente não se preocupa em assegurar que o gasto remanejado tenha sido devidamente computado junto com a folha salarial do outro Poder – até porque, é possível que isso provoque a extrapolação do seu subteto. A pior hipótese seria se o Executivo também excluísse os gastos com seus servidores inativos, de modo que o montante da despesa com pessoal submetida ao controle da LRF se limitasse apenas à parcela do gasto com os servidores em atividade (o que, no caso de muitos Estados, representaria pouco mais da metade da folha).

O cerne desses problemas pode estar na eventual falta de capacidade ou disposição das instituições de fiscalização e controle para coibir tais práticas; por certo, não houve omissão ou falha na redação da LRF, nem mesmo decisão contrária da suprema corte da Justiça. Aliás, no caso da limitação do gasto com pessoal, o posicionamento do STF foi fundamental para consolidar a LRF. Ao julgar ação de inconstitucionalidade, o STF primeiro manteve a aplicação do sublimites específicos para cada Poder; depois, adotou a posição de que a

folha de inativos deve ser computada na despesa com pessoal sujeita ao controle.

Um terceiro problema que afeta o controle da despesa com pessoal estaria no fato de que a penalidade administrativa para o gestor que não tomar as medidas necessárias à redução da despesa com pessoal embora vigente perdeu força. Isso porque ações diretas de inconstitucionalidade suspenderam a possibilidade, prevista na LRF (art. 23, §§ 1º e 2º), de redução da remuneração dos servidores, de extinção de cargos públicos e de redução de jornada com equivalente redução da remuneração. Contudo, a impossibilidade de aplicar essas medidas não é suficiente para impedir o ajuste, uma vez que o art. 169 da Constituição, em pleno vigor e já regulamentado, autoriza outras formas de redução da despesa com pessoal.

Em quarto lugar, há que se questionar o próprio valor numérico dos limites estabelecidos na Lei. Eles não decorrem de uma avaliação da despesa necessária para se conduzir a máquina pública com eficiência. Constituem, na verdade, uma espécie de média observada historicamente. Em alguns casos, como o dos Poderes autônomos da União (Judiciário, Legislativo, TCU e Ministério Público), os limites foram estabelecidos em patamares elevados até mesmo quando comparados com a média histórica dos órgãos (*vide* Capítulo 6).

Frente aos argumentos mostrados nessa seção, fica evidente a necessidade de:

- permanente questionamento judicial das interpretações criativas, seja por parte das instituições de fiscalização, seja daqueles que detêm prerrogativa de apresentar ações diretas de inconstitucionalidade;
- maior detalhamento das despesas consideradas como sendo de pessoal através de norma expedida por órgão como o Conselho de Gestão Fiscal ou o TCU, com vistas a conter a contabilidade criativa;
- melhoria na classificação e tratamento da base de dados de informações estaduais e municipais, para abranger, separadamente, as despesas de todos os Poderes e ampliar o número de Municípios com informações disponíveis e confiáveis, o que aumentaria a transparên-

cia, inibindo condutas irregulares, e permitiria a aplicação das penalidades legais, induzindo o gestor a cumprir a norma.

Os limites também não extinguem a necessidade de se implementar uma política de pessoal racional e eficiente (*vide* Capítulo 5), o que, certamente, na maioria dos casos, colocaria a despesa muito abaixo dos limites fixados na Lei, permitindo, inclusive, a sua redução futura.

Outro problema que precisa ser solucionado é o evidente conflito de interesses existente no fato de que todas as instituições responsáveis por zelar pelo cumprimento dos limites (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas) têm, de um modo ou outro, interesse de que tais limites não sejam excedidos, para que desse fato não decorra impedimentos para aumentos de remuneração ou ampliação dos quadros de servidores. Isso mais uma vez ressalta a necessidade da existência de um Conselho de Gestão Fiscal, órgão de representação mais difusa, que conte com membros de todos os Poderes, e que poderia se contrapor à adoção de contabilidade criativa.

VI – Restos a pagar

O art. 42 da Lei estabelece que nos dois últimos quadrimestres do final do mandato o governante não pode assumir novas obrigações sem que tenha disponibilidade financeira para suportá-las. Esse é um ponto fundamental da Lei, que tenta evitar a chamada “herança maldita”, nas quais o governante que sai “estoura” o cofre e deixa o seu sucessor em situação delicada. A Lei de Crimes Fiscais introduziu no Código Penal penas de detenção para quem contrariar essa determinação (arts. 359-B e 359-C).

Essa medida produziu efeitos logo após a edição da LRF. Em 1999, último ano antes da entrada em vigor da LRF, os Municípios encerraram o ano com passivo financeiro líquido (conceito similar ao de

restos a pagar) de 17,4% da receita corrente líquida. Em 2003, esse passivo havia caído para apenas 1,2% da receita corrente líquida.¹⁵² Não se sabe, porém, até que ponto esse número reflete o efetivo pagamento de toda a despesa (ou provisionamento de recursos para tal) ou reflete manobras contábeis e administrativas de cancelamento de empenho (mesmo quando o serviço foi prestado ou a mercadoria foi entregue ao poder público) e de cancelamento de serviços com vistas a escapar da penalidade legal.

Na época, foi noticiado que muitos prefeitos, para apresentar a contabilidade em acordo com o art. 42 da LRF, passaram a cancelar o empenho de despesas cujos serviços já haviam sido prestados. Assim, a despesa não constava da contabilidade, mas o prestador do serviço tinha toda a documentação e razão para acionar a prefeitura na Justiça, com o ônus vindo a recair sobre o novo prefeito.

Outro expediente semelhante é a não-prestação, nos últimos meses de mandato, de serviços essenciais (limpeza de ruas, contas de água e luz da prefeitura, etc.), que exigirão do novo governante esforço (e maior despesa) para recolocar a casa em ordem. A manobra para escapar ao controle pode, até mesmo, chegar ao ponto de simplesmente se realizarem despesas sem contabilizá-las (e, portanto, sem autorização do Poder Legislativo). Há notícia de autoridades que não empenharam despesas no final do exercício ou mandato, forçando o sucessor a incluí-las no orçamento do exercício seguinte como “despesas de exercícios anteriores”.

O problema não é apenas a não-punição dos infratores, mas também o fato de que o sucessor de um infrator, ao receber dívidas não contabilizadas, terá que incluí-las na contabilidade durante a sua gestão. Para não figurar como o responsável pela elevação da dívida, trabalhará no sentido de flexibilizar as regras da Lei.

É importante observar que o art. 42 proíbe que se deixem restos a pagar decorrentes de obrigações contraídas nos últimos dois qua-

¹⁵² Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Informação compilada por Amir Khair.

drimestres do mandato em montante superior às disponibilidades de caixa. Isso significa que:

- nos três primeiros anos de mandato, pode-se deixar restos a pagar superiores às disponibilidades de caixa, o que contribui para o acúmulo de passivos, dificultando o ajuste ao final do mandato;
- no último ano de mandato, também se pode deixar restos a pagar superiores às disponibilidades de caixa, desde que as obrigações tenham sido contraídas antes dos oito últimos meses.

Em função disso, seria importante alterar a regra atual, obrigando que a igualdade entre restos a pagar e disponibilidades de caixa se verificasse ao final de cada ano ao longo do mandato, e que se abolisse o prazo de dois quadrimestres acima referido. Para tanto, nem seria necessário alterar a LRF, mas aproveitar a oportunidade para se aprovar a outra lei complementar fundamental para as finanças públicas, prevista no art. 165, § 9º, e que regula o processo orçamentário, financeiro e contábil – na verdade, a que substituirá ou reformará a famosa Lei nº 4.320, de 1964. Dentre outras matérias, esta lei pode e deve dispor sobre a conceituação mais adequada de restos a pagar e regular com mais detalhes o processo de inscrição e de cancelamento de tais restos, fechando as brechas que vêm sendo utilizadas para atenuar ou ludibriar os princípios da responsabilidade fiscal.

VII – Limitação de empenho e de movimentação financeira

Para prevenir o desequilíbrio fiscal, a LRF previu no art. 9º que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO, os Poderes e o Ministério Público promoverão, nos 30 dias subsequentes, limitação de empenho, segundo o previsto na LDO. Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre em audiência pública.

A penalidade para o descumprimento do dispositivo é de multa de 30% dos vencimentos anuais do agente público faltoso, estabelecida pelo art. 5º da Lei de Crimes Fiscais (Lei 10.028/2000).

Tendo em vista os problemas de compilação e organização de informações, tratados acima, não há informações sistematizadas disponíveis sobre a efetiva verificação e punição pelos Tribunais de Contas. É possível que penas brandas e a ausência de um acompanhamento mais próximo por parte dos Legislativos e dos Tribunais de Contas estejam permitido que esta determinação da LRF não seja cumprida, o que pode levar ao acúmulo de desequilíbrios importantes em casos isolados de Estados e Municípios.

Em 1999 e 2000, 11 Estados tiveram déficit orçamentário. O resultado fiscal agregado representou um déficit de 1,8% da receita total, em 1999, e um superávit de 0,6%, em 2000. De 2001 a 2003, quando a LRF estava em pleno vigor, esses resultados, em vez de melhorar, pioraram: aumentou significativamente o número de Estados com déficit (14, em 2001, e 16, em 2002 e 2003) e piorou a relação déficit total/receita total, que chegou a ser de 2,3%, em 2002.¹⁵³ É verdade que, em 2003, como o IGP descolou dos índices de custo de vida, houve uma supercorreção da dívida renegociada pelos governos estaduais e municipais junto ao Tesouro, que, em princípio, exigiria sua inscrição, do lado do gasto, no serviço da dívida e, do lado da receita, como operações de crédito vinculadas ao refinanciamento de dívidas – isto porque a prestação mensal da rolagem que efetivamente venceu em cada mês superou, e em muito, o valor que foi efetivamente pago pelo ente federado devedor (uma vez que há um limite máximo em percentual da receita corrente).

¹⁵³ Os dados apresentados nesta comparação devem ser vistos como ilustrativos, pois uma análise comparativa entre anos e entre Estados é prejudicada pelo fato de que os Estados adotam padrões contábeis distintos. Alguns incluem na despesa um item de refinanciamento da dívida, como parcela da amortização da dívida. Isso amplia a receita e gera um déficit contábil. No entanto, trata-se de financiamento de déficits passados e não de um déficit novo. Essa diversidade de critérios demonstra, mais uma vez, a falta que faz um órgão como o Conselho de Gestão Fiscal.

No caso dos Municípios o quadro é semelhante. Em 1999, 50,6% dos Municípios apresentaram déficits. O déficit total representaram 1,3% da receita total. Em 2003, cresceu para 58,1% o número de Municípios que apresentaram déficits, mantendo o mesmo percentual de 1,3% da receita total.¹⁵⁴

Normas contábeis e técnicas de avaliação e mensuração simplificadas, aplicáveis às contas dos pequenos Municípios, agilizariam a fiscalização; o que mais uma vez ressalta a importância de se regulamentar a criação do Conselho de Gestão Fiscal. Não se pode deixar de pensar, também, na possibilidade de ampliação de penas para os infratores dos dispositivo da LRF sobre inscrições em restos a pagar.

VIII – Limite de endividamento de Estados e Municípios

Os arts. 29 a 33 da LRF estipulam as regras de endividamento da União, Estados e Municípios. Tais regras podem ser assim resumidas:

- o Senado, por proposta do Presidente, estabelece os limites de endividamento;
- se a dívida ultrapassar o limite imposto pelo Senado, deverá ser reconduzida ao limite dentro de três quadrimestres (um ano);
- enquanto perdurar o excesso, fica proibida a contratação de nova operação de crédito;
- vencido o prazo para o retorno da dívida ao limite, e perdurando o excesso, cortam-se as transferências voluntárias;
- o ente da Federação deve encaminhar ao Ministério da Fazenda pedido de autorização para contratar operação de crédito;
- a operação de crédito contratada junto à instituição financeira que seja realizada em desacordo com a LRF será considerada nula, devendo ser cancelada, devolvendo-se o principal e ficando vedados os pagamentos de juros e encargos;

¹⁵⁴ Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Dados compilados por Amir Kahir.

- foram introduzidos dispositivos nas leis que tratam de crime de responsabilidade,¹⁵⁵ = atribuindo-se ao não cumprimento dos limites pena de perda do cargo e inabilitação para função pública por cinco anos, sem prejuízo de condenação pela justiça comum.

Ao fixar os limites de endividamento de Estados e Municípios (Resolução nº 40, de 2001), o Senado adotou uma trajetória de redução da dívida ao longo de 15 anos, período no qual os Estados devem convergir para uma relação Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida igual a 2 e os Municípios para uma relação de 1,2.

Para os Estados e Municípios cuja dívida fosse igual ou menor a esses valores, ao final de 2001, tal teto passou a valer de imediato. Aqueles que estavam acima de tal valor, teriam que reduzir o excesso da relação dívida/receita em 1/15 por ano, até atingir o valor 2 (Estados) ou 1,2 (Municípios), em 2016.

Segundo interpretação da Secretaria do Tesouro Nacional,¹⁵⁶ até o ano de 2016, os gestores e respectivos entes federados que não cumprirem o limite de endividamento ficam sujeitos, apenas, à proibição de contratação de novas operações de crédito. Somente após o período de convergência das dívidas para o limite fixado para o ano de 2016, é que se caracterizará a situação de bloqueio de transferências voluntárias e a tipificação de crime de responsabilidade.

Tal interpretação é mais uma evidência da falta que faz o Conselho de Gestão Fiscal. Uma vez que esse Conselho não está instalado, os órgãos públicos responsáveis pela verificação do cumprimento da Lei (STN, Ministério Público, Tribunais de Contas) passam a suprir a falta de uma instância regulamentadora lançando mão de interpretações quase sempre de acordo com as conveniências políticas do momento.

Neste caso, o problema que motivou a interpretação foi o fato de o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), que

¹⁵⁵ Lei nº 1.079, de 1950 – art. 10 – e Decreto-Lei nº 201, de 1967 – art. 1º.

¹⁵⁶ Entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional sobre a Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal, de 15 de março de 2005.

indexa os contratos da dívida estadual refinanciada pela União, ter disparado no ano de 2002, acumulando, no período 2002-2004, uma variação muito superior à dos índices de preço ao consumidor. Com isso, a relação dívida/receita dos Estados e Municípios piorou, pois suas dívidas subiam com o IGP-DI e suas receitas tributárias acompanhavam os preços ao consumidor. Alguns Estados, que estavam ajustados ao limite máximo de endividamento antes do descasamento dos índices de preços, passaram a uma situação de desrespeito à Lei, sem que isso fosse uma decorrência de desequilíbrio fiscal corrente. Como resultado, os Estados pressionaram por uma mudança de limites da LRF.

Existiam mecanismos legais para solucionar esse problema. A primeira opção seria o Senado lançar mão de dispositivo da LRF (art. 66, § 4º) e postergar o prazo para cumprimento dos limites de endividamento. Isso foi feito,¹⁵⁷ porém, vencido o prazo adicional de quatro quadrimestres, em abril de 2005, o problema persistia.

Outra opção seria lançar mão do disposto no art. 30, § 5º, da LRF, que faculta ao Presidente da República enviar proposta ao Senado alterando os limites de endividamento. Se há uma superindexação da dívida, então nada mais justo que elevar os limites de endividamento para que se mantenha constante o esforço de ajuste fiscal. É possível que o Presidente da República não tenha utilizado essa opção por temer que isso fosse interpretado como um sinal de esmorecimento do ajuste fiscal.

Alternativamente, também pode ser ampliado o prazo para a trajetória de enquadramento até o limite definitivo de endividamento, que, implicitamente, incorre em flagrante injustiça federativa, uma vez que os Estados precisam convergir para 200% da receita corrente e os Municípios para 120%, porém, em ambos os casos, no mesmo período – 15 anos. Exemplificando, no ano de partida da aplicação da regra, dois governos acusavam um saldo devedor equivalente a 230%

¹⁵⁷ Resolução nº 20, de 2003.

de sua receita, exatamente o mesmo percentual, porém, um era estadual e outro municipal; por conseqüência, como a trajetória será a mesma (15 anos), o municipal terá que fazer um esforço fiscal (cortar na dívida o equivalente a 110% em 15 anos, ou seja, reduzir a dívida o equivalente a 7,3 pontos percentuais por ano, até chegar a 120% da receita ao final do período) muito mais severo do que o exigido do estadual (que deverá cortar o equivalente a 30% de sua receita em 15 anos – na média, 2 pontos percentuais por ano, até chegar a 200% no final do período). Fica evidente que não há razão para tal tratamento diferenciado a dois entes federados que partiram da mesma situação, mas que precisam fazer esforços fiscais radicalmente diferenciados. A correção também é simples: do mesmo modo que foram fixados limites diferenciados para a dívida estadual e para a municipal, de modo assimétrico, também deveria ser estabelecido prazos diferenciados para a trajetória de ajuste (proporcionalmente maiores para os Municípios do que para os Estados).

O problema foi parcialmente atenuado com variações negativas do IGP-DI ao longo de 2005 (sem contar o efeito predominante do bom desempenho da receita no ano), que ajudou a reduzir a relação dívida/receita e assim diminuir a tensão causada pelo descolamento dos limites. Porém, desde que foi editada a LRF, a variação acumulada do IGP-DI ainda supera, e em muitos pontos percentuais, a variação acumulada do índice oficial da inflação, o IPCA, medido pelo IBGE. Portanto, fica caracterizada uma atuação *ad hoc* da STN, lançando mão de “interpretações” da Lei, quando tal procedimento deveria estar sendo realizado pelo Conselho de Gestão Fiscal.

É importante observar, pelo lado das penalidades, que a sanção administrativa que restou, após à reinterpretção da LRF pela STN (não contratação de novas operações de crédito), tem pouco efeito prático, visto que, ao refinarciar suas dívidas junto à União, os Estados já se comprometeram a não tomar novos créditos. Ademais, essa proibição não foi tão restritiva quanto parece, pois estão excetuadas algumas operações que, à época do refinanciamento, foram excepcio-

nalizadas pelo contrato de refinanciamento – o que acarretou, em casos isolados, a própria elevação do índice de endividamento estadual ou municipal. Isso significa que, em termos de controle do estoque total da dívida, pouca coisa mudou com a LRF, pois tradicionalmente o Senado já estabelecia, como uma condição para a contratação de novos empréstimos, que o saldo da dívida total não ultrapassasse um determinado percentual da receita.¹⁵⁸

A tabela a seguir mostra a relação entre a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida dos Estados. Os valores que extrapolam os limites fixados pelo Senado estão grifados. Observa-se que, ao final de 2001, momento base para fixação dos limites, cinco Estados tinham uma relação dívida/receita superior a 2: GO, MA, MG, MS e RS. Para estes, vale o ajuste gradual em 15 anos. Para os demais vale o limite de 2 a partir de 2001.

Tabela 4 – Relação entre dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida dos estados (2000 – 2005)

Estado	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ¹
AC	1,04	0,83	0,73	0,68	0,62	0,49
AL	2,23	1,78	2,36	2,77	2,64	2,35
AM	1,00	0,69	0,67	0,56	0,45	0,31
AP	0,05	0,05	0,28	0,28	0,23	0,12
BA	1,64	1,71	1,82	1,63	1,42	1,30
CE	0,87	0,94	1,18	1,06	0,92	0,79
DF	0,36	0,35	0,40	0,36	0,27	0,25
ES	0,98	0,83	1,16	1,02	0,73	0,50
GO ²	3,13	2,81	2,77	2,40	2,21	2,05
MA ³	2,58	2,10	2,73	2,22	1,74	1,55
MG ⁴	1,41	2,34	2,63	2,43	2,24	2,04
MS ⁵	3,10	2,94	3,10	2,67	2,33	2,14
MT	2,50	1,97	1,59	1,76	1,30	1,18
PA	0,57	0,63	0,67	0,61	0,60	0,54
PB	1,53	1,10	1,42	1,17	1,08	0,94

¹⁵⁸ Vide Resolução do Senado Federal nº 78, de 1998, art. 6º, inciso III.

Estado	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ¹
PE	0,86	1,12	1,25	1,17	1,04	0,95
PI	1,73	1,74	1,64	1,52	1,42	1,12
PR	1,29	1,34	1,24	1,05	1,10	ND
RJ	2,07	1,90	2,35	2,01	2,04	1,94
RN	0,71	0,54	0,65	0,53	0,38	0,39
RO	1,11	1,05	1,45	1,21	1,06	1,00
RR	0,31	0,28	0,35	0,43	0,04	0,08
RS	2,66	2,51	2,79	2,80	2,83	2,78
SC	1,83	1,45	1,95	1,67	1,63	ND
SE	0,88	0,78	0,73	0,68	0,65	0,53
SP	1,93	1,97	2,27	2,24	2,38	2,11
TO	0,35	0,27	0,37	0,26	0,35	-0,01
Total	1,70	1,73	1,95	1,83	1,71	1,64
Acima do Limite		5	8	7	4	3

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborado por Weder de Oliveira.

- Saldo da dívida ao final do primeiro quadrimestre (abril/2005) em relação à receita corrente líquida dos doze meses terminados ao final do primeiro quadrimestre (maio/2004 a abril/2005).
- Trajatória dos limites para GO: 2001 = 2,81; 2002 = 2,76; 2003 = 2,70; 2004 = 2,65; 2005 = 2,59.
- Trajatória dos limites para MA: 2001 = 2,10; 2002 = 2,09; 2003 = 2,09; 2004 = 2,08; 2005 = 2,07.
- Trajatória dos limites para MG: 2001 = 2,34; 2002 = 2,32; 2003 = 2,29; 2004 = 2,27; 2005 = 2,25.
- Trajatória dos limites para MS: 2001 = 2,94; 2002 = 2,88; 2003 = 2,81; 2004 = 2,75; 2005 = 2,69.
- Trajatória dos limites para RS: 2001 = 2,51; 2002 = 2,48; 2003 = 2,44; 2004 = 2,41; 2005 = 2,37.

A tabela a seguir mostra a situação das capitais de Estado ao final de 2004, ficando evidente que somente São Paulo desrespeitava o limite.

Tabela 5 – Relação entre Dívida Consolidada Líquida e Receita Corrente Líquida das Capitais (Dez 2004)

Capital	DCL/RCL	Capital	DCL/RCL
Porto Velho	-12,39	Recife	20,09
João Pessoa	-3,29	Belo Horizonte	20,63
Palmas	-2,58	Curitiba	21,42
Boa Vista	-1,80	Macapá	21,98

Capital	DCL/RCL	Capital	DCL/RCL
Teresina	-1,34	Rio Branco	22,12
Belém	3,10	Porto Alegre	31,82
Vitória	5,60	Florianópolis	32,76
Manaus	5,70	Goiânia	33,78
Fortaleza	6,36	Maceió	74,98
São Luís	6,98	Rio de Janeiro	79,07
Aracaju	10,09	Cuiabá	84,21
Natal	14,69	Salvador	103,22
Campo Grande	14,93	São Paulo	243,84

Fonte: STN. Elaborado por Amir Khair.

Quando se analisa o caso dos Municípios com mais de quinhentos mil habitantes a situação é a mesma: somente São Paulo está acima do teto.¹⁵⁹ Para os demais Municípios existe muito pouca informação. A Secretaria do Tesouro Nacional disponibiliza em seu sítio as estatísticas da relação dívida/receita municipal,¹⁶⁰ mas para a grande maioria das cidades não há informação disponível. Esse problema decorre do fato, já discutido, de que não existe, atualmente, um sistema de informação que alimente a base de dados da STN com as informações do Relatório de Gestão Fiscal.

Não há dúvida de que a já aludida disparada do IGP-DI, especialmente entre 2002 e 2004, dificultou o ajuste da relação dívida/receita. Todavia, como observado na Tabela 4, apesar desse fenômeno, a maioria dos Estados conseguiu reduzir a sua relação dívida/receita. É possível que haja eventual recurso a contabilidade criativa, como nos casos em que se abateria da dívida o saldo credor da dívida ativa do Estado ou Município (créditos do ente público contra terceiros). Como é notório, a dívida ativa é muitas vezes incobrável e de baixa liquidez, com baixa probabilidade de converter-se em receita. Logo, não deveria ser usada como dedução de uma dívida líquida e certa

¹⁵⁹ Ao final de 2004, a relação dívida consolidada líquida/receita corrente líquida era, em média, de 46,61 para os Municípios com mais de quinhentos mil habitantes. Informação elaborada por Amir Khair. Fonte: STN.

¹⁶⁰ http://www.tesouro.fazenda.gov.br/lrf/downloads/divida_consolidada_liquida_municipios.pdf. Último acesso em 14 de novembro de 2005.

um ativo de valor e realização incertos. Vale enfatizar que esse tipo de interpretação criativa da Lei seria um problema menor caso estivesse funcionando o Conselho de Gestão Fiscal, ao qual caberia emitir detalhadas instruções de procedimentos contábeis aos entes públicos.

Outro problema de baixa transparência que enfraquece o controle do endividamento é a inexistência de dados sobre operações financeiras contratadas junto a instituições não-financeiras, que, de acordo com a definição dada pelo art. 29 da LRF, constituem operações de crédito. Ao longo de 2003, por exemplo, constatou-se, quase que por acaso, que mais de mil prefeituras haviam contratado empréstimos para a troca de iluminação pública, no âmbito do chamado Programa RELUZ. Somente depois de três anos de vigência do Programa é que se percebeu que ele embutia uma operação de crédito (empréstimo da concessionária de energia às prefeituras) e que, por isso, os Municípios deveriam ter solicitado ao Senado, por intermédio do Ministério da Fazenda, autorização para contratar a operação. Por não ter condições de checar cada um dos Municípios que realizaram a operação, o Senado não teve outra saída que a simples “anistia” de quem já a havia contratado, exigindo apenas que as prefeituras comunicassem o fato ao Ministério da Fazenda.

Deve-se observar, ainda, que o Governo Federal tem interesse no descasamento e conseqüente crescimento acelerado da dívida dos Estados e Municípios. Isso porque ele é credor daqueles governos em uma dívida corrigida pelo IGP-DI e que paga juros entre 6% e 9% ao ano. O saldo devedor desse crédito é abatido da dívida bruta do Governo Federal, para o cálculo da dívida líquida, indicador muito acompanhado pelo mercado financeiro. Como no período 2002-2004 o custo da dívida dos Estados e Municípios junto à União foi superior ao custo da dívida da União junto ao mercado, o resultado foi uma redução da dívida líquida do Governo Federal. Embora esse fato não tenha alterado a dívida líquida de todo o setor público (União, Estados e Municípios), ele forçou os Estados e Municípios a arcar com

uma parte maior do ajuste e deixou maior margem de endividamento para a União.¹⁶¹

Talvez a intenção de jogar o ajuste fiscal nas costas dos Estados e Municípios seja, também, a causa de não se fazer um encontro de contas entre esses entes e a União, o que permitiria a redução do estoque da dívida dos governos subnacionais. Esses governos têm, por exemplo, créditos junto ao Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), cujo devedor é a União e que tem correção monetária e juros muito inferiores aos que eles pagam à União no contrato de refinanciamento de suas dívidas. Por outro lado, parcela nada desprezível da dívida ativa dos Estados e Municípios está registrada contra o setor público federal.

IX – Limite de endividamento da União

A União é favorecida pelo fato de não terem sido fixados limites para sua dívida. Ela responde por cerca de dois terços da dívida pública do País. Porém, até hoje não está sujeita a qualquer limite.¹⁶²

A Constituição estabelece que compete ao Senado fixar o limite de endividamento consolidado da União (art. 52, inciso VI) e ao Congresso Nacional fixar o limite para a parcela mais importante dessa dívida: a dívida mobiliária (art. 48, inciso XIV).

¹⁶¹ Deve-se observar que ao longo de todo o período de vigência dos contratos de refinanciamento da dívida de Estados e Município, que têm ponto médio de início em fevereiro de 1998, os Estados ainda são beneficiados, uma vez que a variação da taxa Selic, no período 1998-2005, supera a taxa dos contratos de refinanciamento (IGP-DI mais 6% ao ano). Dessa forma, o refinanciamento beneficiou os Estados, quando se toma como base de comparação a taxa Selic, que representava o custo de suas dívidas antes do refinanciamento. No entanto, desde 2002, o “vento mudou” e reduziu o ganho dos Estados, com o custo de refinanciamento de suas dívidas superando a taxa Selic.

¹⁶² É bom lembrar que o crescimento da dívida da União decorre, em grande medida, das elevadas taxas de juros fixadas pelo Banco Central. Isso, contudo, não impede que se fixe um limite para a dívida federal, com as devidas salvaguardas para que o limite seja adequado ao impacto da política monetária.

A LRF regulamentou esses preceitos, estabelecendo que o Poder Executivo Federal enviaria ao Senado e ao Congresso, respectivamente, propostas para a fixação dos limites da dívida consolidada e da dívida mobiliária.

O governo FHC optou por separar os limites da dívida consolidada em dois projetos – um só para União, outro para os demais governos (um dos motivos era a diferença entre percentuais, sendo o limite federal muito superior, condizente com o tamanho de sua dívida).

Ao final de 2001, o Senado aprovou novas resoluções para regular o endividamento estadual e municipal,¹⁶³ tanto disciplinando os fluxos, quanto limitando os estoques, mas até hoje sequer iniciou a tramitação do projeto aplicado à União. Na Câmara, o limite que parece mais eficaz, da dívida mobiliária (afinal essa é a modalidade mais relevante de endividamento público em qualquer economia capitalista moderna), andou até 2001, mas desde então não foi objeto de votação.

Nada justifica que o ente mais importante da Federação, o que sempre teve a maior dívida, não esteja sujeito a nenhum limite. De início, havia o temor de se questionar a fixação de um limite para o governo federal acima dos limites dos governos subnacionais, mas ninguém questiona essa diferença, que é facilmente explicada pelo fato daquele governo ter um estoque de dívida superior ao dos demais.

É bom lembrar que a LRF já prevê, expressamente, que as metas de resultados a serem fixadas na LDO de cada ano contemplem os dois conceitos – primário e nominal, e o Governo Federal não fixa a meta nominal. De qualquer forma, se não for controlado o fluxo (déficit nominal), o mesmo efeito pode ser obtido via estoque. Déficit zero é o mesmo que endividamento zero. Significa não contrair dívida nova. Não precisamos emendar a Constituição para acrescentar a determinação de um déficit nominal zero, como proposta veiculada na imprensa. Basta fixar um adequado limite para a dívida da União. Se o Governo Federal, se os Senadores e mesmo os Deputados, que-

¹⁶³ Resoluções nº 41 e nº 43, ambas de 2001.

rem reduzir o déficit e o endividamento no país, deveriam, antes de tudo, examinar e rever os percentuais (provavelmente calibrados com folga) e, principalmente, aprovar os limites para as dívidas, consolidada e mobiliária, da União, aplicando plenamente os rigores da LRF. Se o governo é a favor do déficit zero deve se submeter ao mesmo controle que exige dos demais governos.

X – Conclusões

O capítulo preocupou-se em fazer um balanço das efetivas mudanças provocadas pela LRF na qualidade da gestão fiscal no Brasil. Partiu de duas constatações básicas. Por um lado, os gestores da política econômica e muitos analistas consideram suficiente que o setor público gere superávits primários, sem se preocuparem com o custo dessa política, com a necessidade de melhorar a qualidade da gestão pública e de aumentar a sua transparência. Os elevados superávits primários registrados desde 1999 parecem ter amortecido os incentivos para uma efetiva implementação dos mecanismos de controle e de prestação de contas criados na LRF.

Por outro lado, há aqueles que consideram que a Lei já proporcionou grandes avanços, foi responsável por uma “revolução fiscal”, merece ser elogiada e glorificada, usada como peça de propaganda oficial. Para esses não há a preocupação de analisar quais foram as efetivas mudanças promovidas pela LRF e quais as dificuldades existentes para a sua plena eficácia.

O diagnóstico realizado neste capítulo indica que há aperfeiçoamentos institucionais, gerenciais e normativos necessários para que se eleve o grau de responsabilidade fiscal. Ficou evidente a lacuna deixada pela não criação do Conselho de Gestão Fiscal. Diversos problemas poderiam ser solucionados ou minorados com o efetivo funcionamento desse Conselho: simplificação da prestação de contas dos pequenos Municípios; padronização das prestações de contas de todos os entes, com vistas a aumentar a transparência e a compara-

bilidade dos dados; premiação de resultados meritórios; definição de critérios contábeis que ajudariam a reduzir a “contabilidade criativa” e a maquiagem de receitas e despesas para driblar exigências legais (p. ex., restos a pagar, definições de despesa com pessoal e de dívida líquida); coordenação do esforço de implementação da Lei por todos os órgãos envolvidos (TCs, MPs, governos estaduais, STN, etc.) através de cursos, cartilhas e encontros de técnicos; resolução das dificuldades práticas na implementação de procedimentos exigidos pela Lei, como a necessidade de se estimar e compensar perdas de receitas nas concessões de benefícios fiscais; atenuação do conflito de interesses existente no fato de os fiscais da Lei (TCs e MPs) terem incentivos para alargar os limites máximos para despesa com pessoal; vedação do uso de interpretações *ad hoc* da Lei por diferentes órgãos, ao sabor das necessidades momentâneas, como fez a STN no caso dos limites de endividamento.

Outro ponto relevante é a necessidade de aperfeiçoamentos da forma como algumas instituições públicas aplicam a Lei. Os esforços que o governo federal tem empreendido para compilar, organizar e divulgar os relatórios exigidos pela Lei parecem estar abaixo do necessário. O Ministério Público parece não ter se interessado pela fiscalização do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em que pese mudanças nas posturas de muitos, os Tribunais de Contas continuam presos a um modelo de trabalho burocratizado e focado no ritual de aprovação de contas passadas e análise documental (*vide* Capítulo 12), carecendo de agilidade para efetivamente atuar na aplicação da LRF. O trabalho desses órgãos torna-se ainda mais difícil em função da já citada falta de padronização dos documentos exigidos pela LRF e da inexistência de uma instância de orientação e debate em torno dos conflitos quanto à interpretação da lei.

No campo gerencial, mostrou-se que é necessário investir na criação de um banco de dados unificado, com conceitos bem definidos, e fomentar a difusão do conhecimento acerca da Lei através de cursos, cartilhas, encontros de profissionais de gestão e controle. Isso amplia-

ria a transparência e reduziria o espaço para manobras contábeis. Os esforços nesse sentido parecem estar fraquejando e iniciativas como os projetos de modernização dos Tribunais de Contas, financiado pelo BID, e de treinamento do pessoal do Ministério Público apresentam indícios de estarem “andando de lado”.

A atuação nessas três frentes (informação, melhorias nas instituições de controle e implantação do Conselho de Gestão Fiscal) teria impacto positivo sobre problemas específicos analisados ao longo do capítulo, o que indica que o principal caminho não é alterar a LRF, mas sim criar condições para a sua plena implantação e aplicação.

Em muitos casos, no entanto, a melhoria da gestão fiscal dependerá de aperfeiçoamentos na legislação. Além disso, foram apontadas aqui outras soluções típicas. É preciso criar, dentro dos processos legislativo e orçamentário, mecanismos eficazes para o cumprimento das restrições à criação de incentivos fiscais e de despesas obrigatórias de caráter continuado. Quanto à despesa com pessoal, a despeito da parcialidade e baixa qualidade das informações disponíveis, consideramos que é cabível uma reavaliação dos limites fixados para aumentar a capacidade de indução do controle da despesa.

No que diz respeito aos restos a pagar, o ideal era que o equilíbrio entre disponibilidade de caixa e restos a pagar fosse exigido ao final de todos os exercícios e não somente ao final do mandato, para gastos gerados nos últimos dois quadrimestres do mandato.

Quanto aos limites de endividamento, diversas providências são necessárias: uso da readequação anual dos limites, com base em proposta do Presidente da República; aplicação das exceções já previstas na lei com respeito a eventos excepcionais – inclusive, como no caso do descolamento do IGP-DI em relação ao custo de vida, que levou ao aumento da dívida sem o correspondente déficit; elevação do limite máximo para os Municípios ou ampliação do prazo; possível encontro de contas entre União, Estados e Municípios, para cancelar as dívidas cruzadas entre eles; fixação dos limites de endividamento da União (para a dívida consolidada e também para

a mobiliária), até como forma de limitar a expansão dos gastos e do déficit federais.

Em suma, há muito que fazer para implantar um regime de responsabilidade fiscal no país. Se os temas aqui tratados forem relegados ao esquecimento, o resultado será o sepultamento da LRF, que pode perder credibilidade em um cenário, dentre outros, de crescente uso de cancelamentos de empenho em final de mandato, cálculos de estoque de dívida líquida que abatem créditos de realização duvidosa, despesas de pessoal subfaturadas e outras manobras. A impunidade de gestores que trabalham com esses expedientes será a senha para que tudo volte para padrões históricos de falta de transparência, gestão de baixa qualidade, déficits e dívidas crescentes.

De toda a análise aqui efetuada ressalta o problema fundamental, que passa ao largo de questões normativas: persiste em nosso país um grave descompasso entre a evolução qualitativa das normas que regulam as finanças públicas, o processo orçamentário e a gestão fiscal, de um lado, e, de outro, a capacidade administrativa e, principalmente, a determinação política de nossas instituições (Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas) de operacionalizar tal evolução.