

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE
JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL & FEDERALISMO

Camilla Muglia Quental

No. de matr 9514524

Orientador: Jorge Vianna Monteiro

Novembro de 1999

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE
JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL & FEDERALISMO

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.”

Camilla Muglia Quental

No. de matr 9514524

Orientador: Jorge Vianna Monteiro

Novembro de 1999

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade
única e exclusiva do
autor.”

A meus pais Paulo e Angela por tudo.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	5
CAPÍTULO I – Lei de Responsabilidade Fiscal.....	9
I.1- O que é.....	9
I.2- O Projeto de Lei Fiscal.....	10
CAPÍTULO II – A Lei de Responsabilidade Fiscal no Federalismo.....	18
II.1 – Parte Analítica.....	18
II.2 – Ambientação Brasileira.....	25
CAPÍTULO III – Análise e Lições da Experiência Internacional.....	29

CAPÍTULO IV – A Lei de Responsabilidade Fiscal como parte da solução do desequilíbrio das Finanças Públicas Brasileiras.....	34
CONCLUSÃO.....	36
BIBLIOGRAFIA.....	38

INTRODUÇÃO

O equilíbrio fiscal sempre foi uma das prioridades do processo de reformas por que vem passando o país desde a implantação do Plano Real. No entanto, as sucessivas crises no mercado internacional - desde a ruptura do modelo do sudeste asiático até a recente moratória russa – provocaram um movimento de contração do crédito global, sobretudo (mas não exclusivamente) para os mercados emergentes. A relativa abundância de recursos internacionais, características dos primeiros quatro anos do processo brasileiro de estabilização, cedeu lugar a um ambiente de forte retração dos capitais.

Ao suprimir as condições favoráveis de liquidez internacional, o contexto externo adverso retirou do Brasil a possibilidade de prosseguir com gradualismo na adoção de

ajustes estruturais. Esse novo cenário tornou imperativo acelerar o processo de ajuste fiscal estrutural para fazer o Estado, de forma definitiva, viver dentro de seus limites orçamentários.

O Programa de Estabilidade Fiscal, apresentado à sociedade brasileira pelo Governo Federal em outubro de 1998, foi fundado em uma premissa básica: o Estado não pode mais viver além de seus limites, gastando mais do que arrecada.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é uma das medidas de caráter estrutural que fazem parte do Programa de Estabilidade Fiscal proposto pelo Governo Federal, cujo objetivo imediato é fazer o Estado viver dentro de seus limites orçamentários, assegurando em bases duradouras o equilíbrio fiscal e o respeito às restrições orçamentárias.

O regime federativo, por significar mais do que uma simples descentralização administrativa, implica em características distintas das dos estados unitários no que toca à estrutura e, em consequência, também no que tange à política fiscal. Pode-se distinguir o regime federativo dos estados unitários na área fiscal, para chegarmos, então, ao federalismo fiscal. A distinção faz sentido, e adquire importância, na medida em que o estudo tradicional dos aspectos fiscais de caráter macroeconômico pressupõe o contexto de um estado unitário omitindo, dessa forma, os problemas do federalismo fiscal.

O que diferencia os problemas fiscais dos estados federativos daqueles dos unitários é, basicamente, a coexistência de mais de uma estrutura tributária. Em outras palavras, os problemas fiscais que emergem da federação constituem o chamado federalismo fiscal.

No Brasil, somente com a adoção da República é que se terá a federação implantada ao menos no texto legal – Constituição de 1891 – que costuma ser reconhecida como tendo uma significativa “dose” de federalismo. A dimensão territorial do país e seu crescimento econômico sugeriam fortemente que a descentralização administrativa era o caminho óbvio para se alcançar maior eficiência na administração pública.

As estatísticas sobre as contas públicas brasileiras compreendem na verdade três dimensões: o Governo Central, aí incluído o déficit da Previdência, os governos estaduais e municipais (26 Estados e o Distrito Federal, e mais de 5.500 municípios), e as empresas estatais, controladas pelo setor público nos três níveis de governo.

As contas públicas brasileiras apresentaram rápida deterioração ao longo dos anos 90. As principais contribuições para essa situação podem ser identificadas com o fim da inflação, que mascarava de forma perversa os resultados das finanças públicas, e o crescente desequilíbrio das contas da previdência pública e privada.

Para enfrentar os fatores de natureza estrutural que se encontram na raiz do desequilíbrio fiscal do Estado Brasileiro nas três dimensões acima apontadas, o Governo tem adotado conjunto articulado de iniciativas ao longo dos últimos anos.

Assim, além de dar uma visão geral das leis de responsabilidade fiscal, levando em conta análise e lições das experiências internacionais, o objetivo deste trabalho é, principalmente, ambientar essas leis no Federalismo e fornecer uma visão atualizada da importância da Lei de Responsabilidade Fiscal como parte da solução do desequilíbrio das

finanças públicas brasileiras. Para tanto, tomaremos o projeto de lei e faremos sua ambientação na moderna teoria de federalismo fiscal.

No capítulo I, após uma breve exposição de o que é a Lei de Responsabilidade Fiscal, será apresentado o projeto de lei fiscal, que capitula como crimes de responsabilidade e contra as finanças públicas a inobservância de princípios de responsabilidade, determinando sanções tanto de natureza institucional, quanto de caráter individual, quando tipificado ato de irresponsabilidade fiscal.

No capítulo seguinte, que trata da ambientação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Federalismo, começaremos por analisar os problemas fiscais dos estados federativos, de acordo com a moderna teoria de federalismo fiscal. Além disso, trataremos da ambientação no Brasil, onde o surgimento da federação implantou-se mais como inevitável consequência da instauração do regime republicano do que em decorrência de alterações na estrutura econômica.

O capítulo III será sobre análise e lições das experiências internacionais, que estão sinalizando a tendência de responsabilizar civil e criminalmente os gestores públicos por crimes contra as finanças públicas. Exemplos de legislação nesse sentido são a Fiscal Responsibility Law da Nova Zelândia (1994), que foi considerada bem-sucedida, e o Budget Enforcement Act norte-americano (1990), objeto de pesadas críticas.

Por último, o capítulo IV é dedicado a analisar a Lei de Responsabilidade Fiscal como parte da solução do desequilíbrio das finanças públicas brasileiras.

O equilíbrio das contas públicas representa um passo decisivo na redefinição do modelo econômico brasileiro. Trata-se, em essência, da introdução de mudanças fundamentais no regime fiscal do país, com o objetivo de promover o equilíbrio definitivo das contas públicas na velocidade necessária para permitir a consolidação dos três objetivos básicos do Plano Real: estabilidade da moeda, crescimento sustentado com mudança estrutural e ganhos de produtividade, e a melhoria progressiva das condições de vida da população brasileira.

CAPÍTULO I – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

I.1- O QUE É

A Lei de Responsabilidade Fiscal é uma das medidas de caráter estrutural que fazem parte do Programa de Estabilidade Fiscal proposto pelo Governo Federal, que tem por objetivo imediato fazer com que o Estado viva dentro de seus limites orçamentários. Para tanto, a proposta compreende dois conjuntos de iniciativas. O primeiro, a Agenda de Trabalho, abrange medidas estruturais e mudanças institucionais que visam dar forma

apropriada às decisões, procedimentos e práticas fiscais no futuro. Em segundo lugar, está o Plano de Ação 1999-2001, composto por medidas de impacto imediato que farão uma “ponte” entre a situação atual e a que estará em vigor quando as reformas estruturais estiverem produzindo plenos efeitos.

A Agenda de Trabalho visa atacar na raiz as causas estruturais do desequilíbrio das contas públicas. Compreende a regulamentação da Reforma Administrativa já aprovada pelo Congresso Nacional; a aprovação e a regulamentação da Reforma da Previdência Social e a instituição da Lei Geral da Previdência Pública; as reformas tributária e trabalhista, imprescindíveis para promover a competitividade do setor produtivo e estimular o crescimento e a geração de empregos; e a Lei de Responsabilidade Fiscal, capaz de instituir ordem definitiva nas contas públicas do conjunto dos Poderes e níveis de governo.

A lei definirá princípios básicos de responsabilidade, derivados da noção de prudência na gestão dos recursos públicos, bem como limites específicos referentes a variáveis como nível de endividamento, déficit, gastos e receitas anuais. O texto estabelecerá também mecanismos prévios de ajuste destinados a assegurar a observância de parâmetros de sustentabilidade da política fiscal. Determinará sanções, tanto de natureza institucional, quando caracterizada a inobservância de princípios de responsabilidade, quanto de caráter individual, quando tipificado ato de irresponsabilidade fiscal. Sob o arcabouço geral da lei, caberá a Estados e municípios fixar suas metas específicas, formalizando-as no corpore Planos Plurianuais e Leis de Diretrizes Orçamentárias.

I.2 – O PROJETO DE LEI FISCAL

O Projeto de Lei – publicamente conhecido como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal – PEF, apresentado à sociedade brasileira pelo Governo Federal, e que tem como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da Economia.

Esse Projeto de Lei faz parte do elenco de importantes inovações estruturais da Administração Pública que, após aprovado, terá vigência num ambiente fiscal mais favorável, sedimentado pelos efeitos positivos do PEF, da reestruturação das dívidas dos Estados e dos Municípios, da reorganização do sistema bancário estadual, e de outras medidas de ajuste fiscal implementadas pelos governos estaduais e municipais.

O Projeto de Lei Complementar regulamenta os arts. 163 e 169 da Constituição e disciplina, de forma inovadora e abrangente, o conjunto das principais questões referentes aos efeitos macroeconômicos e fiscais decorrentes do uso dos recursos públicos. Abrangente, porque tal disciplina é válida para as três esferas de governo e para cada um dos seus Poderes. Inovadora, porque foi desenvolvida a partir da fixação de princípios definidores de uma gestão fiscal responsável, experiência que não tem precedente na história brasileira e encontra poucos paralelos, ademais, todos recentes, em outros países.

A complexidade dos temas, bem como a forma abrangente e inovadora conferida às matérias tratadas na proposta de LRF levou o Ministério do Orçamento e Gestão a

apresentá-la, inicialmente, sob a forma de anteprojeto, submetendo-a a um processo de consulta pública e a um debate aberto com representantes da sociedade brasileira.

Buscou-se, então, não apenas aperfeiçoar o anteprojeto elaborado pelo Executivo, mas também construir compromisso em favor de um regime fiscal capaz de assegurar o equilíbrio inter-temporal das contas públicas, entendido como bem coletivo, do interesse geral da sociedade brasileira, por ser condição necessária para a consolidação da estabilidade de preços e a retomada do desenvolvimento sustentável. Desse amplo processo de consultas, resultaram modificações e acréscimos considerados positivos para a qualidade do Projeto de Lei Complementar, entre os quais destacam-se:

- a) imposição dos limites de gastos com pessoal a cada um dos três Poderes da União, dos Estados e dos Municípios, definindo assim responsabilidade específica para o Legislativo e o Judiciário;
- b) utilização do conceito de receita tributária disponível para servir de base aos limites relativos às despesas de pessoal e de dívida;
- c) dilatação dos prazos para enquadramento aos limites definidos para as principais variáveis das finanças públicas, quando verificadas mudanças drásticas na política monetária e cambial e desde que sejam reconhecidas como tal pelo Senado;
- d) ampliação do prazo para liquidação de Restos a Pagar, com o objetivo de melhor adaptá-lo às especificidades de Estados e Municípios, bem como limitar os Restos a Pagar para cada um dos Poderes;

- e) introdução de regra de transição para os entes que não estejam enquadrados nos limites referentes à dívida quando da entrada em vigor da lei; e
- f) definição de regra, antes restrita à União, em suas relações com os Governos estaduais, que impede os Estados de transferir recursos aos Municípios para atendimento de ações e serviços públicos próprios desses entes.

O Projeto de Lei Complementar estabelece que seus dispositivos principais aplicam-se a todos os entes da Federação e aos seus respectivos Poderes, alcançando não só a Administração direta, como também as autarquias, fundações públicas e as empresas que dependem de recursos de seus respectivos tesouros para funcionamento. Além disso, estabelece princípios fundamentais para o controle das despesas e do déficit público, com particular ênfase nas de duração continuada (superior a três anos), de pessoal e da seguridade social; a adoção de política tributária estável e previsível; a contenção e a limitação da dívida pública e a concessão de garantias; a prudência na gestão financeira e patrimonial; a introdução de princípios de transparência das contas públicas, tanto em sua apresentação como em sua divulgação, e a adoção de medidas corretivas e punitivas de eventuais desvios.

Para a consecução desses objetivos os princípios estão desdobrados em normas de caráter geral, relativas aos limites e condições para o endividamento e para a realização de operações de crédito; à geração e à elevação de despesas, inclusive as de longo prazo, com ênfase nas referentes a pessoal; e à prudência na administração financeira e patrimonial,

incluindo os depósitos das disponibilidades de caixa e o tratamento de situações de sua eventual insuficiência.

A Lei de Responsabilidade Fiscal incorpora às determinações constitucionais o conceito de limite prudencial, inferior ao limite máximo, a ser fixado pelo Senado Federal por proposta do Presidente da República. Assegura-se, assim, uma disciplina eficiente para evitar déficits recorrentes e imoderados, e expansão indesejável da dívida pública. Os limites prudenciais fixados pelo Senado serão aplicados a todos os entes federativos.

Quanto ao disciplinamento das despesas, o projeto de lei introduz normas de controle das principais fontes de aumentos de despesas: as de natureza continuada, as relativas a pessoal e as despesas com a Seguridade Social. De especial interesse é o mecanismo de compensação de despesas, pelo qual aumentos de despesas de longo prazo (superior a 3 anos) deverão ser integralmente compensados por redução de despesa ou aumento de receita no mesmo montante. Qualquer ato contrário a esse mecanismo de compensação será considerado nulo.

No tocante às despesas com a seguridade social, consolida a determinação constitucional de que nenhum benefício ou serviço poderá ser criado sem a indicação da correspondente fonte de recursos. Além disso, a LRF reforça a aplicação do mecanismo de compensação das despesas na medida que determina que qualquer aumento permanente da despesa tenha que ser compensado no âmbito da própria Seguridade Social.

A Lei de Responsabilidade Fiscal aplica também às despesas com pessoal o princípio da compensação de despesas. Em substituição à chamada Lei Camata, fixa limites máximos

e prudenciais para tratar futuros desenquadramentos da despesa com pessoal, específicos para cada um dos Poderes, de todos os entes da Federação. Os limites prudenciais, em cada caso, correspondem a 90% dos respectivos limites máximos.

Em relação ao custeio do regime previdenciário dos servidores, o Projeto de Lei dispõe que o ente federativo que instituir ou mantiver regime próprio de previdência para seus servidores públicos titulares de cargos efetivos deverá lhe conferir caráter contributivo, bem como equilíbrio financeiro e atuarial, com observância do disposto em legislação específica.

Para fazer face a eventos imprevistos, dado que a gestão fiscal está sujeita a todo tipo de risco, tanto do lado da receita quanto do lado da despesa, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe sobre as disponibilidades e as insuficiências de caixa decorrentes desses eventos imprevistos. As operações de crédito por antecipação de receita (operações ARO) somente poderão ser contratadas para atender a eventual insuficiência de caixa, e deverão ser integralmente liquidadas até o décimo quinto dia útil anterior ao encerramento do exercício financeiro.

O projeto de lei estabelece também normas próprias para cada ente da Federação, subsidiárias às normas gerais aplicáveis a todos. A mensagem do Poder Executivo que encaminhar o projeto de lei do Plano Plurianual deverá apresentar um cenário fiscal prospectivo, cobrindo pelo menos oito exercícios financeiros contados a partir da vigência do plano, contendo a estratégia de longo prazo do ente federativo.

Com relação à correção dos desvios e normas coercitivas, o projeto de lei conceitua os desvios fiscais como afastamentos temporários em relação ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal e dispõe sobre medidas de controle e correção desses desvios. As operações de crédito realizadas com infração ao disposto na Lei terão seus efeitos anulados pelo cancelamento da operação, com a devolução do principal sem juros ou atualização monetária e pela constituição de reserva, formada pela apropriação de recursos em montante igual ao do excesso entre a receita da operação de crédito e a despesa de capital realizada. A ausência de medidas de ajuste na folha de pessoal submete o ente federativo faltoso à suspensão de repasses de verbas federais e, no caso dos municípios, de verbas estaduais, até a eliminação do excedente. Caso o excesso de gastos se verifique nos Poderes, repasses mensais serão depositados em conta vinculada.

Caso a dívida de ARO não seja liquidada até a data estabelecida, a data inicial para realização de nova operação de ARO, no ano seguinte, ficará adiada pelo período de sete dias para cada dia útil em que tiver sido ultrapassado o referido prazo.

Quando se estimar que o resultado será inferior ao previsto e as dívidas superiores às fixadas nas metas fiscais, deverá ser promovido um corte automático das despesas, mediante decreto alcançando saldo orçamentário de todos os Poderes e entidades, até o limite necessário para se atingir as metas pretendidas.

Casos excepcionais, como a iminência de guerra externa, estado de defesa ou calamidade pública, constituem motivo para excepcionalizar a aplicação dos normativos da Lei de Responsabilidade Fiscal. A redução das taxas de crescimento do PIB é também

considerada causa de excepcionalidade para o cumprimento das metas fiscais, pelo óbvio impacto que causa sobre a receita tributária prevista.

O projeto de lei inova ao criar a Declaração de Gestão Fiscal responsável (DGRF), emitida trimestral e anualmente, em cada um dos Poderes, de cada ente da Federação. A DGRF serve a vários propósitos complementares: atesta o atendimento dos limites, condições, objetivos e metas; firma responsabilidades; justifica desvios e indica medidas corretivas; define o prazo estimado para correção; dá acesso público a informações que atestam o desempenho dos gestores fiscais.

A transparência da gestão fiscal deve ser assegurada pela divulgação de informações confiáveis, abrangentes, atualizadas e comparáveis entre os entes da Federação. Com relação à concessão de garantias, estabelece que elas dependem de contragarantias de valor pelo menos equivalente ao montante garantido, da adimplência do garantido e da cobrança de comissão pela concessão da garantia.

As relações intergovernamentais baseiam-se nos primados do equilíbrio federativo e da descentralização financeira. Nesse relacionamento fica vedada a transferência de recursos da União e dos estados para atender a despesas com ações próprias dos demais entes, bem como a transferência voluntária de recursos para pagamento de pessoal. Fica também vedada a concessão de qualquer empréstimo ou financiamento pela União ou por estado, para pagar despesas de pessoal, em favor de qualquer outro ente da Federação. O mesmo se aplica à concessão de qualquer novo crédito, por qualquer ente da Federação, em favor dos

demais entes, ainda que para novação, refinanciamento ou postergação de dívida. Fica ainda vedado à instituição financeira estatal financiar ente da Federação que a controle.

A inobservância dos princípios, normas e regras de responsabilidade fiscal importará em crime de responsabilidade e crime contra as finanças públicas. O projeto de lei ordinária disporá sobre esses crimes e sobre as correspondentes penalidades.

CAPÍTULO II - A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO FEDERALISMO

II.1 – PARTE ANALÍTICA

Ao contrário da política fiscal em um estado unitário, em que se garante a manipulação das variáveis do setor público por uma única jurisdição política, a maior complexidade do

sistema federativo fiscal decorre da ação relativamente autônoma das esferas de governo. Nas economias de organização federativa, encontram-se diversas jurisdições políticas com capacidade legislativa, isto é, dotadas de certa autonomia. No terreno fiscal, todas as esferas de Governo têm receita tributária própria, dispondo ainda de autonomia para despendê-la.

Surge, portanto, na organização federativa, a necessidade adicional de tornar consistentes as ações das esferas governamentais, isto é, de compatibilizá-las, já que o comportamento dos Governos Estaduais pode comprometer a ação do Governo Central, no sentido de que cabe a este, primariamente, a utilização da política fiscal como instrumento de política econômica.

Pode-se ver, especificamente, as diferenciações da política fiscal seguindo-se a tradicional classificação de Musgrave quanto às funções desempenhadas pelo Governo: os ramos de alocação, distribuição e estabilização.

No que tange ao ramo da alocação, é bastante claro que numa federação onde difiram as estruturas tributárias locais, haverá alguma interferência na provisão de uma alocação ótima dos recursos; haverá diversos níveis de oferta de serviços públicos em cada estado, correspondentemente às diferentes cargas tributárias. Portanto, não há dúvidas de que se terão maiores dificuldades de se alcançar a alocação ótima ou pelo menos será tarefa mais complexa do que a do estado unitário.

Nos ramos da distribuição e da estabilização, as funções devem ser exercidas, basicamente, pelo Governo central. Porém, não é difícil observar as dificuldades de implementação que podem surgir. Caso as políticas distributivas de cada esfera de governo

não coincidam, a importância relativa de cada uma definirá a política do desequilíbrio, o mesmo ocorrendo em relação à política de estabilização.

Um exemplo clássico de como o estudo tradicional dos aspectos fiscais de caráter macroeconômico pressupõe o contexto de um estado unitário, omitindo, assim, os problemas do federalismo fiscal, é fornecido pela teoria keynesiana, com sua política fiscal antidepressão, supondo que exista um único orçamento público. Uma política antidepressão do Governo central se tornaria inócua, caso os estados se empenhassem em obter superávit em seus orçamentos, praticando, portanto, a política inversa.

A história do pensamento econômico, no que diz respeito ao federalismo fiscal, se depara com dificuldades em usar os conceitos neoclássicos para elucidar o que é essencialmente um problema de escolha político-constitucional. Antes do surgimento da teoria dos bens públicos, a literatura relevante se concentrava essencialmente em questões como em que nível funções particulares do governo (impostos e gastos) deveriam estar, tratadas como uma questão “spillover” de custo e benefício, e quais seriam as consequentes redistribuições necessárias entre os níveis de governo caso quisesse se alcançar a eficiência de Pareto.

Essa literatura não faz referência à questão fundamental de por que os arranjos federativos deveriam existir. Uma construção neoclássica que se propõe a elucidar as características da escolha pelos mercados é mal formulada em avaliar arranjos políticos ou constitucionais que estejam além do seu escopo. Os arranjos ótimos ou eficientes parecem

ser os mesmos tenha a economia um arranjo federativo ou qualquer outro tipo de arranjo constitucional.

A análise econômica do setor público, englobando o federalismo fiscal, foi fundamentalmente modificada pelo desenvolvimento da teoria das externalidades e dos bens públicos. A proposição principal é que alcançar a eficiência de Pareto pode requerer ação governamental para corrigir situações em que as transações do mercado falham em refletir todos os custos e benefícios associados ao ato em questão. No contexto do federalismo fiscal, isto fornece uma argumentação melhor articulada e mais sofisticada para a elucidação das características de um governo que atua em várias jurisdições. O papel do governo é fornecer (ou estimular o fornecimento) do mix e volume eficientes de bens públicos, sendo que a implementação de políticas de tributação e benefícios para esse fim deveria ficar com o nível de governo no qual essa função requer menos uso de recursos.

Essa reformulação constitui um avanço, pelo menos em termos de clareza. Porém, o desenvolvimento de bens públicos ainda falha em resolver alguns problemas, sendo ainda ligado à lógica neoclássica de escolha do mercado, não fornecendo meios satisfatórios de distinção entre o federalismo constitucional e outras formas de governo.

A linguagem em que as externalidades e os bens públicos são definidos e discutidos incorpora as falhas da especificação neoclássica do ambiente de escolhas. As externalidades são tratadas não como percepções subjetivas individuais dos benefícios e custos associados a ações humanas particulares, mas sim como diferenças objetivas (falhas de mercado identificáveis) entre os custos e benefícios que são realmente refletidas nos preços de

mercado, e aquelas que deveriam ser. Na medida em que o economista se considera capaz de identificar as externalidades que o governo deveria corrigir (diferentemente de apontar para as possibilidades que possam merecer consideração), ele se posiciona como um árbitro das “falhas de mercado”, e portanto do próprio papel do governo.

Não há critérios objetivos para se determinar quais externalidades ou bens públicos requerem políticas públicas “corretivas”. Na verdade, não há razão para se esperar que as categorias tenham um contexto comum o tempo todo ou em todas as jurisdições políticas.

Dado que toda ação humana tem conseqüências para outros que não são transacionadas no mercado, a decisão de se tais conseqüências concernem à política pública não deve ser determinada por alguma regra objetiva, mas deve resultar dos valores individuais dos cidadãos refletidos pelo uso das instituições sociais disponíveis para sua expressão, ou seja, via processo político.

Um recente e promissor desenvolvimento nesse contexto é a retomada de posição do federalismo fiscal, do ponto de vista do governo como Leviatã. Se por um lado o conceito de Leviatã é claramente reconhecido por implicar um novo papel para os procedimentos e regras constitucionais, etc, como restrições sobre o poder do governo de coagir indevidamente os cidadãos, o governo ainda continua a ser visto essencialmente como um provedor de bens públicos, precisando ser restringido em relação a questões como a maximização de receitas de impostos para usos “impróprios”, ou a designação “ineficiente” de prover bens públicos ao nível central. Esses são problemas reais, e permitem identificar um claro papel para os arranjos federativos, na extensão do potencial limitado da migração

internacional e dos controles constitucionais centrais no estado unitário. O “poder” do Leviatã que deveria ser controlado é aquele que faz com que os cidadãos sejam coagidos de maneira que consideram inaceitável. Uma avaliação satisfatória do impacto do Leviatã sobre a natureza e potencial do federalismo fiscal precisa remediar essas falhas.

Há questões a serem feitas sobre qualquer proposição ou estrutura organizacional. Começa-se pelo Leviatã: como a habilidade do governo para coagir poderia ser mudada? Ao procurar a resposta para essa questão, devemos focar nossa atenção no impacto sobre a situação de custo de oportunidade dos indivíduos: sua habilidade para escolher entre alternativas livres de coerção imprópria. Isso por sua vez pode ser examinado no contexto de dois conceitos: as noções de voz (como é a habilidade do indivíduo para mudar uma situação indesejada, sendo um exemplo disso como o exercício do voto poderia ser afetado) e saída (o quanto facilmente, ou a que custo de oportunidade, podem os indivíduos escapar de uma jurisdição que é vista como coerciva) .

Quando essas questões são trazidas para avaliar o federalismo fiscal, podemos obter algumas visões bastante interessantes. A importância potencial de arranjos federativos como um instrumento adicional para “restringir o Leviatã” já foi apontada por alguns autores. A existência de jurisdições separadas com alguns poderes protegidos dentro de uma federação constitucional adiciona uma dimensão extra para os arranjos constitucionais disponíveis para inibir o comportamento coercivo do governo, aprimorando assim o poder da “voz” individual. Ela também facilita a “saída” a um baixo custo de oportunidade porque a migração entre sub-regiões federativas é menos difícil do que aquela entre países

separados, e a competição entre tais regiões estimulada pela possibilidade de tal migração é potencialmente um valioso substituto (ou suplemento para) o uso de regras constitucionais.

O que precisa ser reconhecido é que essas visões têm implicações muito mais amplas do que questões como o fornecimento de bens públicos ou o controle da tributação. Certamente os cidadãos atribuem importância a essas questões. Mas elas são parte de um espectro muito mais amplo de valores potencialmente relevantes.

Reformadores políticos são freqüentemente críticos sobre o sistema de separação de poderes, por este falhar em dar a alguém uma clara autoridade para governar ou, alternativamente, por dar a diferentes autoridades poderes competitivos para governar. Como ninguém tem autoridade exclusiva para governar, ninguém pode ser responsável, e isso deixa muito espaço para troca de acusações.

Segundo Kent Weaver e Bert Rockman, se alguns tipos de arranjos institucionais levam sistematicamente a uma menor eficiência do governo que outros quando trata-se de problemas similares, e se esses arranjos resultam em crises recorrentes de eficiência, então reformas institucionais precisam ser consideradas¹.

Em seu estudo, os dois autores testam a hipótese de que as instituições políticas dão forma aos processos pelos quais as decisões são tomadas e implementadas e que isso por sua vez influencia na eficiência do governo. Para facilitar a análise, decidem empregar três camadas explicativas. Na primeira, enfatizam as conseqüências das diferenças entre os sistemas presidencialista e parlamentarista na eficiência do governo. A segunda camada se

refere às variações dentro desses dois sistemas (tipos de governo e regime), e a terceira camada leva em conta fatores como as características institucionais secundárias, as condições políticas, as condições sócio-econômicas e demográficas e as escolhas políticas do passado.

Nem todas as diferenças institucionais importantes entre as nações vêm da natureza das relações entre o executivo e o legislativo. Por exemplo, se um estado é unitário ou federativo na sua estrutura governamental é uma questão completamente independente de se esse estado tem um sistema presidencialista ou parlamentarista. Porém, ambos os arranjos institucionais possuem implicações potenciais quanto à eficiência do governo.

II.2 – AMBIENTAÇÃO BRASILEIRA

A federação brasileira surgiu após quase setenta anos de organização unitária como estado independente e implantou-se menos em decorrência de alterações na estrutura econômica do que como inevitável consequência da instauração do regime republicano.

Não obstante a existência de assembleias legislativas provinciais, o Brasil não conheceu a organização federativa enquanto monarquia; algumas tentativas ocorreram ao longo dos cinquenta anos de reinado de Pedro II, mas foram convenientemente rechaçadas.

¹ Ver Weaver e Rockman (1993)

Com a adoção da República é que se terá a federação implantada ao menos no texto legal – Constituição de 1891 – que costuma ser reconhecida como a que contém maior “dose” de federalismo de todas as nossas constituições republicanas². Ainda esta, entretanto, não é reconhecida como representativa do federalismo por alguns especialistas³, que encontram em seus artigos certa subordinação dos estados ao poder central. Não há dúvida, por outro lado, que deixando-se de lado certas formalidades de caráter jurídico, vê-se implantado o regime no país, gozando os estados de autonomia e liberdade até então desconhecidas.

A prática da federação só se efetivou nos grandes estados, para que, aliás, ela foi concebida. Nem poderia ser de outra forma, visto que a atividade econômica concentrava-se nesses estados, com os demais contribuindo escassamente para a geração do produto.

Tem-se, então, uma duplicidade de situações: um Governo Federal subordinado aos interesses dos grupos dominantes nos grandes estados, pois era de seus quadros que se originaram os presidentes, e o mesmo Governo Federal autoritário e arbitrário no exercício do poder em relação aos demais estados.

Como costuma ocorrer com as instituições políticas, a situação acima descrita não passava de um reflexo de fenômenos da área econômica. O federalismo era defeituoso, por ser desigual a distribuição regional da renda, da mesma forma que o regime representativo

² Desde 1891 a esta data podem ser contadas sete constituições, caso se inclua a emenda de 1969, que alterou o texto em substância.

³ Ver, por exemplo, K.C. Wheare, Federal Government, 2a edição (London: Oxford University Press, 1951), pp. 22-23.

e o sufrágio universal eram pouco mais do que uma farsa, por ser altamente concentrada a distribuição pessoal da renda.

Com a revolução de 30, que tem sido considerada como inspirada em parte nos ideais federativos, tem-se na prática a implantação de um Estado unitário, até a queda de Vargas e a subsequente elaboração da Carta de 46, restabelecendo a federação, embora sem a liberdade da Constituição de 91.

A tendência centralizadora é inevitável e universal; no caso brasileiro, decorre em larga medida da ampliação das funções do setor público, que coube à União, dadas a magnitude dos recursos envolvidos e a sua insuficiência em nível estadual. Deve-se notar que, não obstante a permanência de desigualdades na distribuição regional da renda, o deslocamento do pólo dinâmico da economia favoreceu uma maior integração do mercado nacional, e diminuiu a importância das relações exteriores dos Estados, tornando dispensável a liberdade de que antes se dispunha. Convém lembrar ainda que, na prática, as restrições ao federalismo só atingiram aqueles estados mais poderosos, já que os demais não chegaram a conhecer uma autonomia de fato.

A questão não tem somente importância acadêmica, pois se a evolução das instituições políticas brasileiras evidencia que nunca se esteve sob o sistema federativo puro senão nos textos legais, poderia-se concluir que os problemas do federalismo não se encontrarão aqui presentes.

Subsiste, no entanto, o problema da repartição dos encargos entre as diversas esferas de governo, pois como se viu o Estado não é unitário e não há grande discussão em torno da

maior eficiência da administração descentralizada regionalmente. Trata-se, basicamente, de uma inconsistência entre as distribuições dos encargos e das receitas, caracterizadas por um enfraquecimento desta última, em relação ao conjunto das atribuições. No caso brasileiro, encontra-se uma complicação adicional, qual seja, uma indefinição no tocante à repartição dos encargos; esta se calca mais nos usos do que na rigidez da legislação. Caso não se notasse certo enfraquecimento na capacidade de receita dos Estados, a imprecisão não acarretaria maiores problemas, mas este não é o caso.

Chega-se assim à questão central: a “crise financeira” do federalismo impõe o estabelecimento de um poderoso sistema de transferências aos Estados, se se deseja manter a descentralização em alguns serviços públicos. Em relação aos Estados Unidos, a controvérsia acerca do sistema de transferência se funda na necessidade de se alcançar a alocação ótima dos recursos. No Brasil, o primeiro problema não teria tanta importância, enquanto a do segundo é evidente.

Os governos locais, mais do que os regionais, coexistem tanto com os estados unitários como com os federativos. Sua autonomia entretanto difere ainda dentro das federações, que são compatíveis com a existência de governos locais dela desprovidos. No Brasil, a autonomia municipal passou a ser realidade, ainda que limitada a partir de 1946 quando o texto legal e a prática política fizeram dos municípios uma entidade dotada de certa independência em relação aos governos estaduais, embora bastante dependente do governo central. A mais ampla autonomia municipal já foi apontada, inclusive, como um dos fatores de enfraquecimento do poder estadual.

Não se trata, entretanto, de problema típico do federalismo fiscal; o que importa notar é o vigor financeiro dos municípios, o que permitiu se lhes atribuíssem as tarefas tipicamente locais, antes em mãos dos Estados e mesmo da União.

Como recurso para subsidiar a estruturação inicial do anteprojeto, foi pesquisada a bibliografia especializada. Selecionados os casos mais citados, foi aprofundada a análise com o levantamento do texto dos principais atos.

Estudos (acadêmicos e de organismos internacionais) e legislação com uma macrovisão das finanças públicas (focando princípios e não medidas) datam dos anos 80 e 90, com intensificação de crises fiscais. Não há manual de lei abrangente, nem paradigma de experiência perfeita.

Serão abordados brevemente os casos da Europa, Estados Unidos e Nova Zelândia, além de outras hipóteses, como na Argentina, províncias dos Estados Unidos e do Canadá.

Na Europa, com o Tratado de Maastricht (1992) – Comunidade Econômica Européia, são obedecidos princípios de uma Confederação, estabelecendo critérios de convergência. Há metas e punições em protocolos; admite desvios desde que mantida a tendência de ajuste. Os Estados membros conduzem, com relativa independência, suas próprias políticas (que devem apontar para os critérios acordados).

QUADRO COMPARATIVO DE PAÍSES

	EUA	EUROPA	N. ZELÂNDIA
ORGANIZAÇÃO DO ESTADO	Federação	Confederação	Estado unitário
REGIME POLÍTICO	Presidencialismo	Vários	Parlamentarismo
ABRANGÊNCIA DA LEI	Governo Central	Gov. Geral (Central +local+ seguridade)	Todo o Governo
NATUREZA DA LEI	Medidas/limites	Medidas/limites	Princípios
OBJETO DAS MEDIDAS	Metas Fixas (em Lei)	Metas Fixas (protocolo)	Metas em relatórios anuais (não em Lei)

Fonte: Biblioteca virtual do site do Senado na Internet (www.senado.gov.br)

Em recente debate sobre motivação para finanças públicas sãs, enfatizou-se que a união e a estabilidade monetária contribuam para a geração de emprego. O Eurostat, organismo da Comunidade Européia, compatibiliza regras de contabilidade para uniformizar padrões e critérios; o Eurostat recebe números dos países e faz relatórios. Por um tratado, a sustentação da posição financeira de cada país depende de alcance de situação de déficit que não fosse considerado excessivo, sendo que o cálculo do déficit é ajustado ao ciclo econômico.

As punições sequenciais são: advertência; bloqueio de crédito; depósito compulsório; multa (até 0,5% do PIB), além da existência de “waivers” automáticos em caso de baixas do PIB.

Nos Estados Unidos, o Budget Enforcement (1990) foi objeto de pesadas críticas. Sua legislação contempla apenas o Governo Federal. Cada Estado possui regras próprias (até com regras e limites mais austeros – forte tradição em prol de equilíbrio dos governos subnacionais). No caso do Governo Federal, o Congresso fixa *ex-ante* metas de superávit e mecanismos de controle dos gastos. A autorização legislativa para o gasto é mandatória.

O Budget Enforcement Act tem três conjuntos de regras: metas ajustáveis de déficit, tetos de despesas discricionárias e regras de compensação (“pay as you go”). Editado para responder aos déficits crescentes da época, substituiu o sistema fracassado de limites nominais para déficits anuais. Instituiu dois regimes separados de controle: um para despesas discricionárias (orçadas = tetos anuais fixados no Budget Enforcement Act e seqüestro do excedente); outro para as elegíveis e mandatórias (benefícios definidos em leis não orçamentárias = compensação). Suas regras são muito detalhadas e de aplicação complexa.

Na Nova Zelândia, a Fiscal Responsibility Law (1994) foi uma legislação criada para um Estado unitário e parlamentarista, país de pequena dimensão (pouca semelhança institucional com o caso brasileiro). O ato culmina longo processo de reforma do Estado após profunda crise externa (anos oitenta) e fiscal: o Congresso fixa os princípios para gestão fiscal de forma genérica; não existem limites precisos; a ênfase é na transparência do processo e das contas (paradigma internacional): o Executivo tem liberdade para orçar e

gastar, porém, com ampla e contínua divulgação de metas e resultados ao Congresso e à sociedade.

Ementa da Fiscal Responsibility Law: “Um ato para melhorar a conduta da política fiscal pelo estabelecimento de princípios de gestão fiscal responsável e pelo fortalecimento das exigências de relatórios informativos da Coroa (Tesouro)...”. Outra lei (“Public Finance Act”) regula o processo orçamentário e de contabilidade (inclusive custos).

Na Argentina, a Lei de Convertibilidade Fiscal em tramitação no Congresso impõe limites ao déficit: 1,5% do PIB (2000) e 1% (2001 em diante). O crescimento do gasto público fica limitado ao crescimento do PIB, sendo que 2% da receita, adicionados de todo o superávit e de 30% de privatizações ficam vinculados ao Fundo de Estabilização Fiscal. Este cresce até valer 50% de (déficit + amortização da dívida).

Funcionários que transgridam estarão sujeitos a sanções, havendo também a extinção de órgãos dependentes em mais de 90% do Tesouro. Haverá a criação de programa de avaliação da qualidade do gasto público. Para obedecer às regras de transparência, o Ministro comparece à Comissão de Orçamento expondo execução do exercício passado e em curso, justifica desvios e medidas corretivas; há também a publicação trimestral da execução orçamentária.

As províncias do Canadá, com grande autonomia na Federação e história recente de endividamento descontrolado (falha da disciplina de mercado), adotam novas leis para controle do déficit e da dívida, cujos traços são:

- Orçamento equilibrado: a cada ano ou quadriênio; déficit máximo de 1% da receita ou apenas em caso extremo (guerra...); fundo de estabilização (3.5% da receita); se o déficit for extra-teto, força idêntico superávit no triênio seguinte (75% no 1o ano);
- Redução e até eliminação da dívida: vedada qualquer nova dívida; plano de amortização até “zerar” o saldo da dívida;
- Tributação via referendun: qualquer aumento ou criação de novo tributo exige plebiscito;
- Penalidades pelo descumprimento das metas: corte de salários dos ministros (inclusive proporcional ao déficit) e até gatilho para convocação de eleições gerais.

Tem havido crescente interesse de Organismos internacionais (CEPAL, FMI, OCDE, BIRD e BID) no estudo dos mecanismos de controle de déficit e dívida. Há consenso na busca de ações que melhorem a gestão fiscal, porém, são adotados enfoques diferentes: o FMI privilegia transparência; BIRD/BID, a reforma do Estado; OCDE, a redução do déficit estrutural e reforma da contabilidade; CEPAL, o pacto fiscal.

Embora haja consenso em relação à necessidade da disciplina fiscal, os estudos não apontam um “caminho ótimo” ou receituário aplicável a todo e qualquer país: depende da realidade específica e dos arranjos institucionais factíveis.

CAPÍTULO IV – A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO PARTE DA SOLUÇÃO DO DESEQUILÍBRIO DAS FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

O fim da inflação, que mascarava de forma perversa os resultados das finanças públicas, e o crescente desequilíbrio das contas da previdência pública e privada podem ser caracterizados como as principais contribuições para a rápida deterioração das contas públicas brasileiras ao longo dos anos 90.

Os desequilíbrios estruturais do regime fiscal brasileiro, agravados pela Constituição de 1988, permaneceram camuflados durante anos pela inflação alta. De um lado, como as receitas sempre estiveram melhor indexadas que as despesas, a inflação elevava as receitas nominais e corroía parcela significativa das despesas em termos reais, gerando falsos resultados de equilíbrio fiscal.

Além disso, a inflação representava um mecanismo perverso de financiamento do setor público, que se apropriava do chamado imposto inflacionário incidente principalmente sobre as camadas mais pobres da população, sem acesso à moeda indexada.

Com a introdução do Real e a redução das taxas de inflação, o quadro alterou-se radicalmente. A partir de julho de 1994, todas as decisões de gasto do setor público passaram a ter impacto real sobre os orçamentos.

O desequilíbrio nas contas previdenciárias tem sido o principal fator de agravamento dos resultados fiscais do setor público. O resultado consolidado da previdência do setor público e dos trabalhadores da iniciativa privada aponta para um déficit da ordem de R\$ 42,2 bilhões em 1998, com perspectiva de elevação para R\$ 49,7 bilhões caso a reforma constitucional em fase de apreciação no Congresso não venha a ser aprovada.

Importa notar que o desequilíbrio do sistema público de previdência é cerca de cinco vezes maior que o do INSS, que congrega os trabalhadores da iniciativa privada. O sistema público gasta cerca de R\$ 40 bilhões por ano para pagar benefícios a cerca de 3 milhões de servidores inativos, enquanto o INSS despende cerca de R\$ 50 bilhões no pagamento de benefícios a aproximadamente 18 milhões de trabalhadores. Mantidas as atuais tendências, os gastos com aposentadorias e pensões acabarão por inviabilizar as administrações públicas, pela compressão dos salários dos servidores da ativa e esgotamento da disponibilidade de recursos para execução das demais políticas públicas.

Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal constitui um passo importante na direção da transparência fiscal e da promoção da sustentabilidade fiscal em todos os níveis de governo.

CONCLUSÃO

O projeto de lei complementar é proposto em um momento oportuno, já que acompanha a reforma fiscal e o controle do principal item da despesa pública – os gastos com pessoal – viabilizado pela aprovação da denominada Lei Camata II. Medidas de controle também se aplicam ao endividamento público e ao repasse de receitas entre os entes da Federação. Finalmente, introduz a Declaração de Gestão Fiscal Responsável, instrumento de controle da sociedade sobre os atos de gestão e sobre o desempenho dos administradores públicos.

Ao determinar que tanto a União como os demais entes federativos se sujeitem aos mesmos normativos de gestão fiscal, o princípio da isonomia, que requer tratamento igual de todos, inclusive em normas de gestão fiscal, parece estar sendo atendido. As razões de ordem prática são de outra natureza: é indispensável que todos os entes federativos estejam envolvidos no programa de estabilização em curso e na persistência da estabilização no futuro.

Considera-se o princípio de compensação e o limite prudencial como inovações positivas para a gestão fiscal responsável.

A irresponsabilidade dos agentes do Executivo encontra um campo fértil, tanto no lado dos gastos dos recursos que os contribuintes colocam à disposição do Estado, pelo pagamento de impostos, como do financiamento de gastos que extrapolam a receita tributária, financiados pelo endividamento público – os dois campos que constituem a matéria fiscal.

Portanto, tornar os agentes do Estado responsáveis por seus atos em matéria de gastos e de endividar-se é matéria de grande importância.

O projeto não é cópia de manual ou lei de outros países. Não há um paradigma internacional “ótimo”. As experiências internacionais ensinam lições, mas cada país deve definir seu modelo de acordo com seus condicionantes históricos, políticos, legais, econômicos e culturais.

Ao redesenhar o regime fiscal brasileiro, a combinação dos dois conjuntos de medidas – estruturais, que compreendem a Lei de Responsabilidade Fiscal e de curto prazo – permitirá atingir três objetivos ligados entre si, essenciais à consolidação da estabilidade e à retomada do desenvolvimento: a contenção de novas pressões especulativas contra o Real, a redução da taxa de juros e o aumento da poupança interna, através do crescimento substancial da poupança pública.

BIBLIOGRAFIA

Wiseman, Jack (1990). Principles of Political Economy: An Outline Proposal, Illustrated by Application to Fiscal Federalism. In: Constitutional Political Economy. Center for Study of Public Choice. George Mason University

Ferejohn, Jonh e Weingast, Barry R.(1997). The New Federalism: Can the States be trusted? Hoover Institution Press. Stanford University, California

Hettich, Walter e Winer, Stanley L. (1987). Federalism, Special Interests and The Exchange of Policies for Political Resources. In: Villa Colombella Papers on Federalism. European Journal of Political Economy. California State University,Fullerton and Carleton University, Ottawa,Canada

Shah, Anwar (1991). The New Fiscal Federalism in Brazil. World Bank Discussion Papers

Rezende, Fernando e Mahar, Dennis J. (1976). Política Fiscal e Programação dos Gastos do Governo. IPEA – Instituto de Pesquisas – INPES

Werneck, Rogério L.F.(1992). Fiscal Federalism and Stabilization Policy in Brazil. Texto para discussão. Departamento de Economia PUC – Rio.

Weaver, R. Kent e Rockman, Bert A. (1993). Assessing the Effects of Institutions. In: Do Institutions matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad . Washington (1993)

Páginas relacionadas ao tema na Internet, tais como a do Senado (www.senado.gov.br) e a da Câmara (www.camara.gov.br)

