

RESPONSABILIDADE FISCAL - PRIMEIROS E PRÓXIMOS PASSOS -

José Roberto Rodrigues Afonso *

Introdução

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF é emblemática de um processo de transformação da sociedade brasileira. Mais do que um instrumento legal, é um documento que reflete a vontade dos cidadãos por uma nova cultura na administração pública.

Por tal denominação é conhecida a Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000, que estabelece normas gerais de finanças voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, aplicadas às três esferas de governo, a cada um de seus poderes e a todos órgãos e entidades da administração pública.

A expressão “responsabilidade na gestão fiscal” encontra na própria lei (art.1º, § 1º) uma definição objetiva e simples, que foge aos padrões mais rebuscados e tradicionais dos documentos legais (aliás, tal técnica redacional é uma característica de todo o corpo da LRF):

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

Passados pouco mais de dois anos de sua promulgação, e diante da primeira grande mudança de mandatos - da Presidência da República, dos governos estaduais e dos respectivos Legislativos -, é natural surgir a questão

* Economista e contabilista. Mestre pela UFRJ. Funcionário concursado do BNDES.
Expressa opiniões exclusivamente pessoais e não necessariamente da instituição a que pertence.

sobre quais são os passos seguintes para a consolidação desta lei. Refletir sobre este tema é o objetivo deste trabalho.

Antecipa-se a opinião de que a formação de nova cultura ainda está longe de ser uma conquista completa e acabada, bem assim que é natural toda grande mudança enfrentar dúvidas e resistências. Também não se pode imaginar que a lei significa o fim de um processo que produzirá por si mesmo todas as conseqüências desejadas pelos governos e pela sociedade. A construção de uma cultura sólida de gestão pública responsável exige mais avanços.

A estrutura desta análise compreende: primeiro, numa visão do passado, uma rápida recuperação de alguns aspectos peculiares da história da elaboração da lei; depois, numa visão do presente, uma opinião sobre principais polêmicas e o registro dos resultados mais importantes; por último, numa visão do futuro, uma perspectiva das tendências da reforma do Estado.

Breve Ajuda Memória

Com respeito às origens, a LRF é fruto direto da Reforma Administrativa, cujos avanços geralmente são menosprezados. Assim, erra redondamente quem (ainda) acredita que a iniciativa partiu de autoridades econômicas ou dos organismos internacionais, quando na verdade partiu do Congresso Nacional. Durante a tramitação na Câmara dos Deputados da proposta da Reforma Administrativa, enviada pelo Executivo em 1995, foi introduzida uma emenda parlamentar determinando que o Presidente da República enviasse ao Congresso um projeto de lei complementar para disciplinar o art. 163 da Constituição Federal. Este artigo remetia a regulação das finanças públicas e do endividamento público a uma lei complementar. A Emenda Constitucional nº 19, que trata da Reforma Administrativa acabou promulgada em 4.6.1998, data a partir da qual passou a contar o prazo de 6 meses para o Presidente formular sua proposta. Portanto, a determinação para elaboração da proposta é bem anterior à crise externa do País,

à divulgação do Programa de Estabilidade Fiscal (em 28.10.1998)¹ e mesmo ao primeiro memorando técnico do FMI (em 13.11.1998). Assim, ao contrário do que dizem alguns desavisados críticos locais, a LRF é fruto de gestação e criação genuinamente brasileiras, e não foi idealizada ou imposta pelo FMI ou qualquer organismo internacional.²

A Reforma Administrativa recuperou um dispositivo constitucional criado pela Assembléia Constituinte de 1987/88 e que posteriormente foi ignorado, não tendo sido objeto de qualquer projeto de lei, nem por iniciativa do Executivo, nem de parlamentares. A lei complementar sobre finanças públicas é o primeiro dispositivo do capítulo constitucional com tal denominação – distinção esta nunca feita em nenhuma Constituição Republicana -, no qual se inserem as normas sobre orçamentos, incluindo as inovadoras leis do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias anuais.³ Tais inovações surgiram no parecer da comissão temática de junho de 1987 (relatado por José Serra e presidida por Francisco Dornelles), inicialmente sob a denominação de Código de Finanças Públicas, com o objetivo explícito de reunir num só ato, as normas mais importantes referentes às receitas, aos gastos, à dívida e ao patrimônio público, buscando construir um fio-condutor comum e critérios minimamente coordenados.⁴

¹ É interessante comentar que o Programa divulgado pelo Ministério da Fazenda em 28.10.1998 (bem assim o memorando do FMI, posteriormente) distinguia entre medidas de ação imediata e outras de caráter estrutural, sendo a LRF incluída no segundo bloco - como um instrumento "capaz de instituir ordem definitiva nas contas públicas do conjunto dos Poderes e níveis de governo"

² Para uma análise das bases adotadas para elaboração do projeto de lei do governo federal, vide Martus Tavares, Álvaro Manoel, José Roberto Afonso e Selene Peres, "Princípios e Regras em Finanças Públicas: a Proposta da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil", *mimeo.*, Seminário Internacional de Política Fiscal, CEPAL, jan./1999,

³ A falta de atenção para as normas constitucionais que sinalizam em favor da disciplina final foi criticada, desde o início, por José Serra, "A Constituição e o Gasto Público", *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, junho de 1989, pp.93-106), a destacar:

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

⁴ Aliás, o país já havia tido um código desse tipo datado de 1920, com mais de 900 artigos, que com o passar do tempo acabou preterido pela prática de se elaborar uma lei básica para cada matéria – quando não várias leis, sem qualquer coordenação. Por isso, no relatório da Constituinte foi recuperada a idéia de um novo

Os princípios da Constituinte foram resgatados dez anos depois pelo Ministério do Planejamento, que coordenou a elaboração pelo governo federal do projeto posteriormente enviado ao Congresso, concebido como uma mudança de caráter estrutural e não mais uma medida imediatista – como era, por exemplo, a postergação da CPMF ou o aumento da COFINS. Havia um paradoxo intrínseco em a sua formulação: o objetivo da LRF, no âmbito do Programa de Estabilidade Fiscal de 1998, era construir a médio e longo prazo um novo padrão de gestão fiscal que permitisse abandonar as práticas e políticas fiscais marcadas por visão e atuação mais urgente que acompanhavam o programa, mas que, naturalmente, se era obrigado a adotar na ocasião diante da gravidade da crise econômica. O projeto de LRF foi concebido para mudar o regime fiscal, abandonando-se a prática de recorrentes pacotes tributários de fins de ano, para patrocinar uma visão abrangente e intertemporal da realidade fiscal.⁵

Erram os críticos da LRF, portanto, que a enxergam apenas como mais um instrumento de ajuste fiscal de curto prazo - exatamente o inverso do que se propunha perseguir na concepção da lei. Fosse essa a preocupação, a LRF poderia se limitar a restringir a geração futura de déficits ou a fixar uma razão máxima entre dívida pública e PIB, pouco importando como se evitaria atingir tais limites ou, se superados, como reduzi-los. Ou seja, poder-se-ia seguir a linha do menor esforço legislativo e aprovar um projeto enxuto, nos moldes da então recente legislação da Argentina, por exemplo, que se limitava a fixar um montante máximo de déficit público.

A tramitação do projeto de LRF foi peculiar. A começar, porque, pela primeira vez, uma importante matéria fiscal foi submetida pelo governo federal à consulta pública (dezembro de 1998) antes do envio ao Congresso. Foram

Código como uma das principais medidas para a organização e o equilíbrio permanente das contas governamentais.

⁵ Segundo Tavares, Manoel, Afonso e Peres, op.cit., p.4:

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

colhidas mais de 5 mil sugestões através da internet e, especialmente, dezenas de pleitos de autoridades estaduais e municipais em reuniões públicas – é o caso marcante da mudança na chamada *Lei Camata*, para fixar por Poder o limite de gastos com pessoal, defendido por muitos governos, em especial aqueles que faziam oposição ao governo federal. Este processo amplo de debates também assegurou ao projeto, desde antes de seu envio ao Congresso, um amplo apoio dos formadores de opinião e da mídia.⁶

Os fatos acima explicam em parte a razão da boa receptividade da lei no Congresso, apesar do alto grau de austeridade fiscal imposto pela LRF, aprovada em apenas nove meses na Câmara, com maioria suficiente até para uma emenda constitucional: 385 votos a favor contra 86 na Câmara, e 60 contra 10 no Senado Federal. Apesar disso, muitos estavam descrentes inicialmente de que o próprio projeto do governo fosse aprovado pelo Congresso e, depois do sucesso, na implantação da lei.⁷

É importante chamar atenção para o fato de que o Congresso, embora tenha preservado todos os princípios propostos pelo Executivo, promoveu expressivas mudanças na estruturação da lei e em sua técnica redacional, bem como incluiu importantes alterações que acentuaram ainda mais a austeridade fiscal do projeto – caso marcante das novas normas sobre a receita (inclusive para explicitar e dificultar suas renúncias) e sobre o Banco Central (separando as políticas fiscais e monetárias). Além de aperfeiçoar a forma e o conteúdo, o fato de a comissão especial da Câmara ter alterado muitos dispositivos do projeto do Executivo (com a concordância desse último) aumentou a adesão política dos parlamentares; mais uma vez, isso passou despercebido para aqueles que achavam que pouco depois o Congresso mudaria a lei.

⁶ Por exemplo, pesquisa do IBEP, de meados de 2001, junto a parlamentares, formadores de opinião e jornalistas a respeito da LRF, revelou que a grande maioria: 1) tem opinião favorável; 2) acredita que sua aprovação foi mais para atender a uma pressão da sociedade por mudanças na administração pública do que devido a uma medida isolada do Governo Fernando Henrique; e 3) prevê como positiva a um candidato à Presidente estar associado a lei.

⁷ Menciona-se que no dia da promulgação da LRF um único artigo foi publicado na grande imprensa nacional saudando a nova legislação: José Serra e José Roberto Afonso, “Prática em vez de Promessa”, Valor Econômico, 4/5/2000.

Transição e Primeiros Resultados

O alcance da mudança promovida nas políticas e práticas fiscais e a plena implantação de todas as normas da nova gestão fiscal ainda se farão notar por muitos anos. Duas curiosidades sobre a transição da LRF: primeiro, não se adotou uma sistemática geral de transição; segundo, a grande maioria das regras eram de caráter auto-aplicável e não dependiam de regulamentação posterior.

Diante da complexidade das matérias e do fato de os mandatos (dos chefes de diferentes governos e poderes) não serem coincidentes, foi tecnicamente impossível detalhar prazos diferenciados de transição. Isto ocorreu em poucos casos – por exemplo, dois anos foi o prazo para ajuste dado a um Poder ou órgão que em 1999 gastava com pessoal acima dos limites específicos fixados pela LRF; o mesmo prazo para que o Banco Central parasse de emitir por conta própria títulos de sua dívida. Nos demais casos, a transição era natural: quanto às metas fiscais, por exemplo, só a partir das LDO de 2002 se tornou obrigatória sua fixação; do mesmo modo, só poderiam ser aplicadas as penalidades da nova lei de crimes àqueles cometidos após sua edição (é *clausula pétrea* constitucional o princípio de não retroação das leis e só há crime quando houver lei que o preveja).

A regulamentação posterior da LRF foi reduzida a dois casos (limites da dívida e Conselho de Gestão Fiscal), nenhum deles dependendo da decisão exclusiva do Executivo. Por ser uma lei de caráter nacional, ou seja, aplicada a todas esferas de governo e todos os poderes, vale ressaltar que os congressistas adotaram como princípio básico de trabalho deixar qualquer providência que interferisse nos rumos da LRF ao critério exclusivo do Governo Federal.

No caso da dívida, como já determinava a Constituição de 1988, caberia ao Senado fixar limites para a dívida consolidada, e ao Congresso limites específicos para a dívida mobiliária federal (aliás, como isso nunca foi feito, muitos esquecem que o comando é constitucional e não da LRF): já foram regulados novos limites para dívidas estaduais e municipais, mas não os limites federais (o que não constitui perda de austeridade uma vez que o endividamento federal está

concentrado em papéis emitidos pelo Tesouro – eliminado tal poder do Banco Central – e aquele precisa de autorização orçamentária até mesmo para rolar o principal da dívida, o que não é comum nem em países ricos).

No caso do Conselho de Gestão Fiscal, a pedido do próprio Congresso, o Presidente enviou projeto de lei há mais de dois anos. Até agora, entretanto, a matéria em nada avançou – especialmente porque alguns parlamentares de oposição querem transformar o referido conselho em um órgão auxiliar do Congresso, o que, a juízo do Governo, abriria precedente para propostas semelhantes relativamente a outros conselhos, como até o mesmo Conselho Monetário. O Conselho de Gestão Fiscal já surge na LRF com definições de objetivos (desde a classificação e padronização das contas públicas até a transparência fiscal) e composição (representantes de todos governos e todos os poderes), faltando ao projeto de regulamentação dispor sobre seu funcionamento. Por sua finalidade e ampla representatividade, o Conselho teria um papel importante no suprimento de uma lacuna sobre aspectos operacionais da LRF, que hoje vem sendo coberta em grande parte por crescente atuação *ex-ante* dos tribunais de contas; porém, se isto não representa maiores riscos devido ao detalhamento e didatismo da Lei, se peca pela falta de padronização em nível nacional das práticas e interpretações.

Autoridades de todos os poderes estão se empenhando em cumprir as regras da Lei e vários órgãos, públicos e privados, vem empreendendo um enorme esforço para apoiar sua implantação pelos governos subnacionais, especialmente as pequenas prefeituras.⁸ Os diferentes tribunais de contas vêm exercendo a fiscalização do cumprimento da Lei, e o Judiciário, quando instado a se posicionar sobre dispositivos da Lei, o fez favoravelmente. Até setores da

⁸ Menciona-se que o BNDES, em convênio com os Ministérios do Planejamento e do Desenvolvimento, editou e distribuiu 215 mil exemplares de 23 livros (todos de especialistas e instituições, nenhum de sua autoria) e 38 mil CD-ROM; ofereceu um curso de ensino a distância gratuito para todas prefeituras (através do IBAM); mantém um site na internet (www.federativo.bndes.gov.br), com mais de 1.500 títulos sobre o assunto, que dois anos após a lei, computava cerca de 400 mil acessos e mais de 600 mil *downloads*, dentre outras iniciativas, todas gratuitas e de livre acesso.

oposição, que inicialmente propuseram a suspensão ou mudanças completas na Lei, passaram a defendê-la.

Dois anos após a promulgação da LRF, apesar de ainda ser cedo para avaliar todos os seus efeitos, pode-se afirmar já ser opinião consensual que mudou o regime fiscal brasileiro. Resultados iniciais de avaliação das contas fiscais no novo regime mostram uma situação animadora.

Embora não seja o objeto da LRF, como já foi dito anteriormente, é natural imaginar que esta tenha colaborado para um resultado inédito na história dos acordos brasileiros com o FMI (se não na história dos programas daquela instituição com todos os Países): as metas fiscais para o agregado do setor público brasileiro (em média, exigindo um superávit primário agregado em torno de 3,5% do PIB) foram cumpridas por 14 trimestres consecutivos, até meados de 2002.

A melhoria das finanças estaduais e municipais é ainda mais expressiva – tanto assim que o aumento da meta de superávit global para 2002 e 2003 foi baseado na melhoria do resultado daqueles governos.⁹ No caso da dívida consolidada, o agregado dos Estados que devia cerca de 3,8 vezes sua receita corrente em 1997, já tinha sido reduzida para 1,9 vezes em 2000 (abaixo do limite fixado pelo Senado em 2 vezes); no mesmo ano, a dívida de um conjunto de quase 5 mil municipalidades mal equivalia a 50% de sua receita contra um limite legal de 1,2 vezes. A despesa com pessoal do conjunto dos estados diminuiu de 61,1% para 51,4% da receita corrente, entre 1997 e 2000, enquanto o gasto médio municipal com pessoal no último ano equivalia a 43,2%, contra um limite de 60%. Alguns poucos estados e municipalidades ainda têm indicadores fiscais que extrapolam tais limites, mas suas trajetórias são decrescentes, conforme as regras transitórias previstas na LRF ou no Senado.

Mais importante que os resultados conjunturais, porém, é o reconhecimento das mudanças estruturais realizadas, que, curiosamente, parecem ser mais bem avaliadas por organismos internacionais, de rigor técnico e distintas filosofias, do que por alguns analistas nacionais ou do mercado financeiro – que tendem a ter

⁹ Os dados citados a seguir são levantados e disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

uma visão mais estreita da conjuntura (para não dizer que resumem a estrutura fiscal a uma única variável – o tamanho da dívida mobiliária) e, assim, deduzem sempre que o ajuste é incompleto (o que por certo é e sempre será diante de todas mazelas fiscais que o país enfrentou nas últimas décadas).

Chama-se a atenção para o fato de que vários organismos internacionais divulgaram análises ressaltando que a recente melhoria das finanças públicas brasileiras inclui componentes estruturais, especialmente a LRF, demonstrando reconhecimento internacional da mudança do padrão fiscal no Brasil.

Para o FMI, a LRF representou um “divisor de água”, conforme avaliação extremamente positiva sobre as contas e práticas fiscais no país, sublinhando o grau de transparência fiscal alcançado, inclusive a liderança no uso do governo eletrônico. Vale reproduzir trechos da conclusão de sua recente análise – *Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)*, IMF, November of 2001:

“In the last few years Brazil has achieved a high degree of fiscal transparency, together with major improvements in the management of its public finance...

The cornerstone of these achievements has been the enactment in May 2000 of the Fiscal Responsibility Law which sets out for all levels of government fiscal rules designed to ensure medium-term fiscal sustainability, and strict transparency requirements to underpin the effectiveness and credibility of such rules of these achievements has been the enactment in May 2000 of the Fiscal Responsibility Law ...

Brazil has attained high standards with respect to main indicators of fiscal management and transparency. In particular, the following specific aspects are worth highlighting...

Brazil is at the forefront of countries at comparable level of development in the use of electronic means for the dissemination of fiscal statistics, legislation, and administrative regulation on tax and budgetary matters, and for delivery of government services, as well as to facilitate civil society’s scrutiny of government activities and programs...” (p.2).

A OCDE também divulgou análise amplamente favorável à posição fiscal brasileira, com atenção aos avanços da LRF, ressaltando que os governos subnacionais não mais ameaçam a estabilidade macroeconômica – vale citar, em “Brazil”, *OECD Economic Surveys n° 15*, Paris, OECD, June 2001:

“The government turned again to the issue of fiscal policy in order to redress fiscal imbalances and restore the credibility of fiscal policy.... The new Fiscal Responsibility Law (FRL), approved in May 2000, was one of the instruments to ensure that the fiscal position of sub-national governments was consistent with this overall goal, through the law applies to all levels of government. The FRL is also improvising the transparency of public accounts and the budgetary process.” (p.69).

O Banco Mundial, por sua vez, tem destacado a revitalização do processo de planejamento governamental. Em recente estudo sobre o Plano Plurianual –

PPA (“Planning for Performance in the Federal Government: Review of Pluriannual Planning”, *mimeo.*, The World Bank, sept. 2001), é encontrado o seguinte comentário sobre a LRF:

“The new Law of Fiscal Responsibility is expected to rein in the hitherto irresponsible fiscal management by sub-national governments. But, for the time being, Brazil has no option but to continue to pursue tight fiscal policy and pursue structural reforms such as administrative reform and pension reform. Results of these measures are critical for the consolidation of the PPA” (p.28).

Já a CEPAL promoveu um seminário sobre a vinculação entre responsabilidade e transparência fiscal, em novembro de 2001, apresentando uma comparação internacional entre leis relacionadas à responsabilidade fiscal.¹⁰ Reconhecendo que a solução de cada país deve atender a suas peculiaridades, destacou a variedade de objetivos e temas tratados pela legislação brasileira. Assim, seus especialistas Juan Carlos Lerda e Carlos Mussi (“Novos instrumentos na política fiscal latino americana”, *mimeo.*) concluem:

“Uma lei de responsabilidade fiscal pode ser um pilar para o compromisso de um país em estabelecer um novo regime fiscal. A experiência internacional ainda é recente, mas demonstra que implementação não é uma tarefa fácil. No caso brasileiro, além dos méritos técnicos da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve-se reconhecer o processo público de consulta realizado e o consenso político obtido na sua aprovação, que são elementos chaves para sustentabilidade de qualquer reforma estrutural. Como Oliva coloca no estudo, “países tem que estar prontos” para explicitar a responsabilidade fiscal.”

Polêmicas e Falácias

Se a LRF implicou em mudanças estruturais, naturalmente isto provocou resistências e dificuldades maiores que mudanças legislativas mais simples. Curiosamente, todas as vezes em que a LRF foi submetida a um questionamento público, saiu do debate fortalecida: seus princípios foram reafirmados, suas normas mais conhecidas e a fileira dos seus defensores ampliada.

O caso mais emblemático é do debate aberto por três partidos - PT, PSB e PC do B - que, após votarem contra a LRF no Congresso, logo após sua publicação ingressaram no Supremo Tribunal Federal – STF com uma Ação Direta

¹⁰ Vide Carlos Oliva, “Fiscal Responsibility Laws: How Broad Should They Be”, *mimeo.*, Seminário CEPAL/BNDES, Rio, novembro de 2001.

de Inconstitucionalidade (ADIN nº 2.238 de 2000), que ainda está sendo examinada em caráter preliminar. De início, aqueles partidos propuseram dois argumentos para derrubar a LRF na íntegra (a lei não regulava todo o art. 163 e o projeto teria sido alterado no Senado, devendo, assim, ter retornado à Câmara): ambos foram rejeitados pelo Supremo.

A ADIN relacionava, ainda, 31 argumentos contra disposições específicas. Até junho de 2002, 25 já haviam sido examinados, tendo o STF concedido liminar em apenas três casos, sem maiores prejuízos para a aplicação da LRF - a saber: (i) cada poder tem que bloquear seus gastos se a meta de resultado anual for ameaçada, mas o Tesouro não pode limitar o repasse financeiro; (ii) as operações de crédito podem financiar gastos correntes desde que autorizada por lei aprovada por maioria absoluta – mesmo quorum da LRF; e (iii) se um poder ou órgão exceder o limite de pessoal, o ajuste não poderá ser feito por redução de jornada e salários, mas através de extinção de cargos e demissão de servidores.

Do que foi julgado e mantido pelo STF, destacam-se a fixação de sublimites para despesas de pessoal de cada poder, a definição de metas fiscais na LDO de cada governo e as normas aplicadas ao Banco Central (inclusive a exigência de seu presidente comparecer a audiência pública no Congresso para debater as políticas monetária, cambial e fiscal, fruto de emenda apresentada pela própria oposição na Câmara e, em seguida, questionada no STF). Como o que resta a ser julgado também não alcança nenhum assunto estratégico, o resultado daquela ação, na prática, foi se converter numa espécie de declaração de constitucionalidade – até mesmo com reiteradas e claras manifestações do Presidente da Suprema Corte em defesa de uma legislação que melhor discipline as contas públicas.

No debate de caráter mais político, uma crítica de primeira hora apontava a centralização que a nova lei promoveria nas mãos do Governo Federal. É importante ressaltar que a LRF não é um ato unilateral do Executivo Federal, não resultou e nem pode ser alterada, nem por decreto, nem por medida provisória. É uma lei nacional e, como tal, aprovada por quorum qualificado do Congresso Nacional, e aplicada às três esferas de governo (central, estadual e municipal), a

cada um dos poderes de cada governo. Ressalte-se que, a discriminação de regras por Poder, especialmente a fixação de limites para despesas com pessoal detalhados em *sublimites*, são consistentes com a autonomia de cada poder para dispor sobre contratação e remuneração de seu pessoal. Aliás, a natureza especial de uma lei complementar também é ignorada por muitos analistas que, às vésperas da eleição presidencial, se dizem preocupados com a continuidade da vigência da LRF no novo governo, como se esse pudesse modificá-la por decisão unilateral.

Outra crítica recorrente, embora cada vez mais limitada a uma minoria de autoridades subnacionais, respeita à limitação da autonomia federativa imposta pela LRF. Por suposto, sua contrapartida deveria ser a transferência de poder decisório para as mãos do Governo Federal, porém, os mesmos críticos são incapazes de especificar em que casos isso ocorre. Não é demais lembrar que o Governo Federal sequer tem o poder de fiscalizar e supervisionar o cumprimento dos limites e das exigências – atribuições constitucionais e, obviamente mantidas pela LRF, dos respectivos tribunais de contas.

A LRF atuou no sentido exatamente inverso: de fortalecer o federalismo e promover um salto em sua evolução, para um estágio de plena maturidade. Isto pode ser resumido na idéia de que cada governo estadual e municipal passa a ser o único responsável por seus atos, cabendo apenas à população de sua jurisdição responder pelos seus eventuais acertos ou erros.

A LRF inovou ao criar um conceito de *Ente da Federação*, que permitiu tratamento isonômico desde o Governo Federal até ao menor estado e a menor prefeitura do País – todos submetidos às mesmas normas, limites e condições. Duas outras relevantes medidas para uma autêntica Federação dizem respeito a: primeiro, atribuir à LDO de cada estado e prefeitura competência para fixar sua meta fiscal – aliás, nada impede que o resultado almejado seja um déficit, desde que o ente tenha capacidade de se endividar e encontre quem o financie; segundo, vedar que um governo financie ou refinance outro governo, que um banco estatal empreste a seu controlador e que qualquer banco estatal financie despesas correntes.

Por último, vale mencionar a suposta contradição entre responsabilidade fiscal e social. Ela só existiria se fosse possível empreender gastos sociais com base em boas intenções e não com recursos financeiros. Paradoxalmente, os que advogam uma lei nacional regulando a dita responsabilidade social são os que se intitulam arautos do federalismo e da autonomia subnacional, quando, na prática, se tal lei fosse exeqüível, teria que condicionar e tolher a forma de atuação dos estados e municípios, que centralizam quase todas ações e gastos sociais do País (com a exceção da previdência social), ainda que muitas vezes com financiamento federal. E isso tudo como se já não existisse uma série de vinculações de recursos públicos, inclusive inscritas na Constituição Federal e suas congêneres. Por outro lado, prever que a LDO de cada governo especifique metas de ações sociais, se ao menos não violenta os preceitos federativos, por outro lado, não representa nenhuma novidade para os casos - como há anos já ocorre com a União - em que as leis de diretrizes já especificam quais são os programas prioritários e, ao menos para estes, o custo unitário de referência e as metas perseguidas.

Próximos Passos

É óbvio que nada é perfeito e sempre caberá aperfeiçoamentos e correções, porém, ainda parece cedo para se chegar a tal ponto, uma vez que nem toda transição foi completada, seja por ainda faltar uma regulação relevante (a implementação do Conselho de Gestão), seja por ainda não estar plenamente aplicada à nova sistemática de fixação anual de metas, seu acompanhamento ao longo do exercício e sua avaliação depois de encerrado o exercício – do mesmo modo que ainda não se encerrou o período de transição para órgãos com gastos com pessoal que antes da LRF excediam ao limite respectivo.

Se há um razoável consenso de que só caberia alterar a lei para aprimorá-la, por outro lado, é forçoso reconhecer de que não é simples demarcar a fronteira entre aperfeiçoar e retroceder, pela subjetividade das avaliações. Resta, então,

preservar e induzir sempre um debate o mais aberto e amplo possível - o que sempre foi um ponto característico desde a concepção até a implantação da LRF.

Defende-se a responsabilidade fiscal como uma obra em construção, que só ficará pronta a médio e longo prazo, mas cujos alicerces estão bem plantados. Em princípio, não se vê qualquer necessidade de alteração, nem para aumentar mais sua dose de austeridade fiscal,¹¹ muito menos para flexibilizar princípios¹².

Num olhar para o futuro, acredita-se que não será possível repetir o ciclo de reforma do Estado brasileiro realizado durante os Governos Fernando Henrique e baseado em contínuas e profundas mudanças legislativas. Ainda que tenha restado o que fazer, dificilmente será possível abrir tantas frentes de negociação com o Parlamento – só a reforma tributária, cuja imperiosidade é um consenso na sociedade, pela sua complexidade e amplitude, por certo demandará enormes esforços do futuro governo, que dificilmente poderá dedicar-se a muitas outras empreitadas legislativas.

Se é preciso avançar mais na obra de reforma do Estado brasileiro, acreditamos que ela deverá se caracterizar menos por novas mudanças legislativas e mais por processos de modernização e busca de eficácia na ação pública e em suas práticas de gestão. Avançar mais na reforma do Estado brasileiro, conforme se observou na introdução deste trabalho, significará agora ênfase em modernização e maior eficácia na ação pública e nas práticas de gestão.

O ajuste fiscal baseado, em grande parte, na elevação da receita pública já foi feito e com um sucesso sem precedentes. Entre 1988 e 2001, em porcentagem

¹¹ Neste sentido, rechaçamos a idéia de cravar já no corpo de uma lei complementar uma meta de superávit primário porque significaria abandonar o preceito da LRF que privilegia mudanças estruturais, que reorganize as finanças e previna novas distorções, em relação ao ajuste fiscal voltado apenas para produzir resultados imediatos. A opção, como da Argentina, de cravar numa lei nacional as metas para todo o setor público sempre esbarrará na dificuldade para ratear o esforço entre esferas de governo e, mais que isso, entre cada unidade e na própria supervisão, que precisaria ter um caráter nacional.

¹² Aqui, os mais graves retrocessos seriam, de um lado, que o governo federal voltasse a financiar ou renegociar dívidas estaduais e municipais, bem assim pelos estados em relação às prefeituras de sua jurisdição; e, de outro, que uma lei menos qualificada fixasse limites de despesas de pessoal diferenciados e específicos para cada Poder.

do PIB nacional, a carga tributária assim evoluiu: consolidados todos tributos e governos, saltou de 22,4% para 34,1%; computada só a União, subiu de 16,1% para 22,9%. Ou seja, no período pós-Constituinte, o atual sistema tributário elevou em 12 pontos percentuais do produto interno a receita tributária nacional em relação ao último ano de vigência do sistema anterior: poucos países no mundo podem ter conseguido tal performance tributária em tempos de paz. Mesmo tomando apenas o Governo Federal, em grande parte devido à criação e expansão de contribuições sociais, verificamos que chegou a 2001 arrecadando sozinho tanto quanto era recolhido para o conjunto das três esferas de governo antes da última reforma tributária. Não é difícil pressupor que qualquer nova reforma tributária deve estar mais voltada para melhorar a qualidade da tributação do que para aumentar a quantidade arrecadada, sobretudo no âmbito federal.

Por outro lado, o elevado nível de endividamento do setor público brasileiro somado à grande vulnerabilidade externa também não deixam margem a menor dúvida sobre a imperiosidade de se manter a geração de volumosos superávits primários para fazer face aos pesados encargos da dívida fiscal. Por outro lado, parcela expressiva dos orçamentos, especialmente os federais e os estaduais, já estão comprometidos com transferências intergovernamentais mandatórias, folha salarial, benefícios previdenciários, serviços da dívida e outros compromissos pré-contratados. E ainda é crescente a demanda por maiores ações e gastos voltados para o enfrentamento da pobreza, das desigualdades sociais e regionais, além das políticas universais de educação, saúde e segurança pública.

Uma matemática mais simples dá uma idéia da difícil agenda fiscal. Há que se manter e, se necessário, para enfrentar crises de confiança, até elevar os superávits fiscais mas, ao mesmo tempo, não há como continuar aumentando a carga tributária, como fechar a equação? Neste cenário, será inexorável aumentar, e significativamente, a produtividade do gasto público.

Cabe investir muito na modernização da gestão e explorar ao máximo as enormes e crescentes oportunidades abertas pelas novas tecnologias de informação e comunicação. A chamada revolução ditada pelo *governo eletrônico*

deverá promover uma profunda mudança nas práticas e hábitos da administração pública brasileira.

Ainda que seja enorme o desafio, não é uma tarefa impossível. Aliás, o Brasil tem exemplos de experiências muito bem sucedidas, já reconhecidas no exterior: desde o caso pioneiro da entrega de declaração de imposto de renda através da internet,¹³ passando pela votação em urna eletrônica¹⁴, e chegando até aos sistemas de compras governamentais em pregões eletrônicos¹⁵. O Governo Federal já disponibiliza pela internet 72% de seus serviços, ou seja, 1.450 serviços com mais de 17 mil tipos de informação. Existem, também, inúmeras experiências concretas de governo eletrônico na esfera estadual e até mesmo na municipal.

É evidente que esses são exemplos de um esforço que se está apenas iniciando. O País necessitará de muito mais nessa matéria. Antes de tudo, será necessária uma ação em projetos voltados para a inclusão digital (especialmente de ONGs), incluindo o uso dos *call centers*, dos telefones 0800 para ligações gratuitas, que permitem elevar o universo passível de atendimento dos 23 milhões de usuários da internet para mais de 68 milhões de usuários de linhas telefônicas.

As políticas sociais descentralizadas ganharão novas possibilidades com o governo eletrônico, instrumento essencial para desenvolver uma rede de proteção social eficaz, inclusive com envolvimento de todas esferas e unidades de governo. Como boa parte da execução das políticas sociais básicas cabem aos governos estaduais e, principalmente, aos municipais, as novas tecnologias devem ser exploradas ao máximo para estreitar as relações intergovernamentais, facilitando comunicações e desburocratizando processos.

O controle social da gestão pública deve ser um princípio básico. Já existem iniciativas de participação popular reconhecidas até no exterior, porém,

¹³ Todos sabem quanto mudou e melhorou a vida dos contribuintes. Todas empresas do País e, mesmo sendo facultativo, 93% das pessoas físicas entregam suas declarações em meio eletrônico - ao todo, são mais de 13 milhões de contribuintes. Simplesmente essa oportunidade não existe nos EUA, na Inglaterra, na Alemanha, só para citar alguns países onde tudo é feito em papel. A Receita Federal já ganhou um prêmio internacional da Microsoft.

¹⁴ Outro caso de sucesso internacional: em 2000, tal processo já cobriu 100% do território nacional, mais de 110 milhões de eleitores cadastrados, cerca de 410 mil urnas, inclusive usadas em milhares de zonas eleitorais que não possuíam energia elétrica (as urnas usam baterias).

¹⁵ Nesses pregões eletrônicos se consegue reduções de preços significativas, especialmente pela quebra dos acordos entre os fornecedores e pela agilidade do processo que reduz o risco de contestações, criando uma referência para comparação de preços.

essas ainda são casos isolados. Cumpre tornar obrigatório o acompanhamento pela sociedade de todas as fases do gasto público, incluindo a execução, a divulgação das contas e a auditoria dos resultados, visando assegurar que os recursos cheguem aos segmentos da população mais carente.

Outro aspecto favorável é ser relativamente barato o investimento em modernização da gestão, especialmente diante do retorno elevado e rápido. O BNDES, por exemplo, vem apoiando os investimentos das prefeituras na melhoria da arrecadação através do PMAT, sendo que a primeira avaliação indica aumentos de 20% a 120% na receita própria anual. E isto tudo sem contar o enorme raio de manobra que se abre para efetivação de políticas de compras governamentais, inclusive buscando uma industrialização por substituição de importações no caso de equipamentos eletrônicos, sempre seguindo padrões e práticas recorrentes entre as nações mais desenvolvidas.

Conclusão

A LRF é uma peça legal com poucos paralelos em outros países e, mais importante do que a lei, todavia, vem sendo a mudança de mentalidade que viabilizou sua aprovação com amplo apoio da opinião pública e do Congresso. Não resta dúvida que a LRF representa mais que uma simples lei tratando de finanças públicas (entre tantas outras leis brasileiras). Mudanças sociais significativas não ocorrem usualmente de forma abrupta nem como consequência de um único movimento ou ato. Assim, a cultura da gestão responsável dos recursos públicos no Brasil ainda está longe de ser uma conquista completa e acabada.

A gestão pública deverá ser levada além da austeridade fiscal, que é agora obrigatória, sob pena de se descumprir a lei. O País já possui experiências concretas e bem sucedidas, tanto de reequilíbrio das contas públicas como de modernização da gestão, inclusive com reconhecimento internacional, que devem ser disseminadas e fomentadas. Maior transparência fiscal, controle social e

produtividade do gasto passarão pelo aproveitamento intensivo das novas e amplas oportunidades abertas pelas tecnologias de informação e comunicação.

Numa perspectiva de conjuntura econômica externa adversa, e diante de um cenário fiscal interno que exige conciliar, de um lado, uma restrição a novos aumentos na carga tributária (especialmente a federal), que já se elevou a um patamar sem precedentes históricos e entre economias emergentes, e, de outro, uma pressão por manter e até elevar gastos públicos, especialmente em ensino, seguridade e segurança pública, infere-se que o grande desafio num passo seguinte à Lei de Responsabilidade Fiscal é promover um choque sem precedentes na melhoria da produtividade do gasto público. O futuro deverá ser movido por uma obsessão para os próximos administradores públicos, particularmente na esfera federal: prestar mais e melhores serviços públicos consumindo os mesmos, ou, o ideal, menos recursos públicos.
