

# **A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA AVALIAÇÃO DE SUA TRAJETÓRIA E RESULTADOS**

**FABRÍCIO AUGUSTO DE OLIVEIRA\***

## **I. Introdução**

**E**m 2010, com uma profusão de eventos e publicações de livros, ensaios e artigos comemoram-se os dez anos da aprovação e entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no Brasil. Governos, tribunais de contas, instituições acadêmicas, economistas e analistas que participaram de seminários, encontros e congressos sobre o tema, foram unânimes em apontar a lei como um marco institucional para barrar o desperdício nos gastos públicos no país e como importante instrumento criado, no campo das finanças públicas, para garantir uma gestão fiscal responsável por parte dos governos, em seus três níveis.

As críticas que a Lei recebeu à época de sua aprovação — inclusive a do caráter inconstitucional de alguns de seus artigos e a do enfraquecimento que representaria para a autonomia dos entes subnacionais — terminaram esquecidas em meio às comemorações realizadas, tendo os que a analisaram se restringido a apontar algumas lacunas que precisam ser preenchidas para que ela possa vigorar em sua plenitude, limitando, também, a forma de atuação do Governo Federal.

Este trabalho procura resgatar a trajetória da LRF desde a sua criação, bem como o contexto histórico e as razões, inclusive teóricas, que conduziram à sua elaboração e aprovação, procurando demonstrar que, embora, aparentemente, voltada para exercer o controle mais efetivo das contas dos governos, em geral, a LRF tem sido, na prática, um instrumento de controle dos governos subnacionais, o qual, somado a outras iniciativas

---

\* Doutor em Economia pela Unicamp e consultor da área de finanças e de economia do setor público.

que surgiram na década de 1990, deu outra conformação à questão federativa no país.

O trabalho realiza, ainda, no final, um balanço dos resultados, estritamente, fiscais obtidos com a implementação da LRF, os quais, se bem positivos, não revelam que, como a Lei não contemplou previamente uma solução adequada para o saneamento financeiro dos governos subnacionais e nem para a questão de seu endividamento — uma crítica de origem ao seu conteúdo — não poucas administrações públicas só têm conseguido materializar os resultados e limites de gastos nela estabelecidos com o sacrifício da oferta de bens públicos essenciais para a população.

## **2. O contexto histórico de aprovação da LRF**

À época da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pela Lei Complementar n.º 101, de 4-5-2000, o Brasil começava a se distanciar das dificuldades que enfrentara entre 1998/1999, quando o Plano Real, tendo se tornado alvo prioritário dos especuladores globais, vira sua arquitetura original ruir, num quadro de acentuada escassez de reservas externas em que o capital externo batia em retirada, obrigando os gestores da política econômica brasileira a modificarem suas bases para sustentar o programa de estabilização. Entre as peças nucleares que comporiam o novo modelo de estabilização, cuja montagem se deu entre o final de 1998 e junho de 1999, com a formalização do regime de metas inflacionárias, figurava o compromisso com a adoção de políticas de austeridade e com a geração de superávits fiscais elevados, com o objetivo de conter/reverter a trajetória de crescimento da relação Dívida Consolidada do Setor Público com o PIB (DLSP/PIB) e recuperar a confiança dos agentes econômicos na capacidade do Estado de honrar sua dívida.

A segunda metade da década de 1990 não havia sido nada favorável para as contas públicas. Depois de o setor público consolidado ter conseguido gerar expressivos superávits primários, entre 1990-1995, os anos que se seguiram, até 1998, assistiram ao retorno dos déficits, nesse mesmo conceito, em suas contas, em parte explicados pela própria arquitetura do Plano Real, que havia se apoiado na suicida combinação de um câmbio sobrevalorizado com uma política de juros pornográficos, e, em parte, pela leniência com que a questão fiscal foi tratada pelos distintos níveis de governo nesse período. Como consequência, a relação dívida pública/PIB, que havia regredido para 30% em 1994, devido aos expressivos superávits

primários obtidos com o ajuste fiscal do Plano Collor, reingressou numa trajetória de rápido crescimento, atingindo, em 1998, o nível de 38,9%, mesmo contando com a contribuição de um câmbio excessivamente valorizado. Nesse quadro, em que à fragilidade fiscal do Estado se associavam acentuados desequilíbrios externos, provocados pela política cambial, a redefinição dos pilares do Plano Real tornou-se inevitável e esta exigência figurou entre os compromissos exigidos pelo FMI, no acordo assinado com o Brasil no final de 1998, para socorrê-lo e evitar sua falência.

O programa de ajustamento acordado com o FMI, denominado “Programa de Estabilidade Fiscal — 1999/2001”, foi assinado no dia 8-12-1998 e, em sua essência, não revelava nenhuma disposição do governo de realizar uma mudança mais radical do modelo de estabilização e da política cambial, mas apenas de alterar o regime fiscal, substituindo um quadro de acentuados desequilíbrios das contas públicas por outro em que a responsabilidade com o seu saneamento e o ingresso do setor público numa trajetória de geração de saldos orçamentários positivos tornavam-se compromissos sagrados para deter/reverter o crescimento da relação dívida/PIB.<sup>1</sup> Entre as várias medidas que, à época, seriam adotadas para essa finalidade figurava também, no acordo, o compromisso com o envio do projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para o Congresso até o mês de dezembro e de sua aprovação, com o objetivo de disciplinar as finanças dos distintos níveis de governo, com o estabelecimento de regras para garantir uma gestão fiscal responsável, cujo descumprimento estaria sujeito a punições.

Por essa razão, não poucos críticos da LRF apontaram-na, até mesmo pela rapidez com que foi elaborada e aprovada — dezesseis meses após a assinatura do acordo — como um produto do FMI imposto ao país para controlar as contas públicas e assegurar, aos olhos de seus credores — internacionais e nacionais — a capacidade de solvência do Estado brasileiro.

José Roberto Afonso, economista do BNDES que participou de sua elaboração, procura mostrar, em recente trabalho sobre a memória da lei (Afonso, 2010) ter ocorrido apenas uma coincidência temporal entre o

---

<sup>1</sup> O novo modelo de estabilização em vigor, no Brasil, desde 1999, não surgiu como uma peça acabada, produto de uma mente brilhante, mas foi sendo construído aos poucos, às vezes pelas próprias pressões do mercado: em janeiro, depois da insuficiente correção da banda cambial, o governo viu-se obrigado (orientado pelo FMI) a adotar o câmbio flutuante, perdendo, com isso, a âncora dos preços do programa. Em decorrência, viu-se, também, obrigado a buscar alternativa para a âncora cambial, substituindo-a pelo regime de metas inflacionárias, processo que só seria concluído, formalmente, em junho de 1999.

acordo com o FMI e sua aprovação, já que a elaboração da proposta encontrava-se em andamento antes que aquele fosse assinado. Segundo ele, seu surgimento teria ocorrido ainda no Congresso constituinte de 1987/88, na forma da proposta de criação de um Código de Finanças Públicas, matéria que, na Constituição promulgada, apareceu no Título VI (da Tributação e Orçamento), capítulo II (das Finanças Públicas), seção I (Normas Gerais), art. 163, onde foram definidas e arroladas as matérias nesse campo que deveriam ser regulamentadas por lei complementar. Essa determinação, contudo, terminou ignorada por longos dez anos, mas, em junho de 1998, a Emenda Constitucional n.º 19 (EC 19, de 4-6-1998) — ou seja, antes da crise da Rússia que eclodiria em agosto, tornando o Brasil a “bola da vez” dos especuladores globais e antes, também, da assinatura do início das negociações do acordo com o FMI, em outubro — estabeleceria, no art. 30, um prazo máximo de cento e oitenta dias para que o Poder Executivo apresentasse, ao Congresso Nacional, um projeto de lei complementar para regulamentação do art. 163 da Constituição Federal. Afonso (2010, p. 5) parece considerar esses fatos suficientes para comprovar que, apesar da coincidência temporal entre o acordo com o FMI e a LRF, a aprovação desta figurava, há tempos, entre os compromissos do país e, também, na agenda governamental.

A verdade, no entanto, é que, ainda hoje, mesmo passados mais de vinte anos de sua promulgação, várias matérias da Constituição continuam sem regulamentação, e o mesmo poderia ter continuado a acontecer com o art. 163, caso a situação fiscal fosse menos desfavorável e o novo paradigma teórico que então se tornava dominante, a respeito do papel do Estado e da política fiscal no contexto do processo de globalização, não estivesse exigindo profundos ajustes, incluídos nos programas do FMI, dos países que se encontravam com suas finanças desequilibradas. Esses aspectos não são abordados no trabalho de Afonso (2010), mas permitem inferir que se já existiam compromissos do país com a criação de uma LRF, a crise e o acordo com o FMI cuidaram de retirá-la do sono profundo em que se encontrava e acelerar sua aprovação, sob pena de aquele não contar com o seu apoio, já que a lei era considerada, nessa nova perspectiva teórica, o instrumento capaz de garantir uma gestão fiscal responsável. Não sem razão, sua elaboração e discussão no Congresso foram realizadas num prazo relativamente curto, em face de seus pontos polêmicos, especialmente o que diz respeito à redução da autonomia dos governos subnacionais na

administração de suas finanças: encaminhada pelo Executivo para a Câmara dos Deputados, em 15-4-1999, foi aprovada na Comissão Especial que examinou seu conteúdo, em 2-12-1999, e no plenário, em 25-1-2000. Enviada para o Senado, foi aprovada por sessenta votos contra dez pelo plenário deste fórum no dia 11-4-2000, depois de passar pela Comissão de Constituição e Justiça — CCJ e pela Comissão de Assuntos Econômicos — CAE (Afonso, 2010, pp. 7-8).

Para se entender por que um instrumento como a LRF adquiriria tamanha relevância naquele contexto, a ponto de ter a exigência de sua aprovação incluída no acordo com o FMI, é necessário examinar tanto a situação econômica em que se encontrava o Brasil, à época, como o novo papel conferido ao Estado e à política fiscal pelo pensamento econômico dominante. É o que se faz em seguida.

### **3. Plano Real, deterioração fiscal e o papel das instituições no pensamento econômico: a LRF**

O sucesso do Plano Real no combate à inflação, em sua primeira fase (1994-1998), foi alcançado, de um lado, à custa de um brutal endividamento do Estado, e, de outro, num ambiente de forte instabilidade da economia mundial, marcado por seguidas crises financeiras dos países emergentes.

O avanço do nível de endividamento do Estado brasileiro explica-se, em parte, pela negligência com que os distintos níveis de governo, de modo geral, trataram a questão fiscal, num ambiente de euforia pelo sucesso do programa de estabilização, apesar de se ter, claramente, explicitado no diagnóstico da situação da economia brasileira, à época, a necessidade de consolidação da âncora fiscal para o seu êxito; em parte, e essa parece mais relevante, pela arquitetura do modelo adotado, que teve o câmbio como âncora dos preços, por um período prolongado, a rápida e indiscriminada abertura comercial da economia, e a manutenção das taxas de juros em níveis excessivamente elevados, com o objetivo de manter desaquecida a demanda e garantir a atração de capitais externos para financiar os desequilíbrios em conta-corrente, agravados pela sobrevalorização da moeda nacional.

Como mostram Oliveira & Nakatani (2003), bem-sucedido no combate à inflação, o Plano Real revelou-se um desastre para as contas externas e o endividamento público nessa fase: a situação de relativo equilíbrio da conta-corrente registrada, até 1994, transformou-se em um déficit de

U\$ 33 bilhões em 1998, enquanto os resultados primários do setor público, que se apresentaram superavitários na primeira metade da década, praticamente desapareceram, dando lugar ao surgimento de déficits nominais elevados, que fizeram com que a dívida líquida do setor público, como proporção do PIB, saltasse de 30% para 39% nesse período. Como os governos subnacionais registraram os maiores desequilíbrios, tendo respondido por cerca de 50% de todo déficit nominal do setor público no biênio 1994-95, foi, principalmente, sobre eles que recairiam as medidas que passaram a ser adotadas, a partir deste último ano, para controlar essa situação e reverter o elevado desequilíbrio orçamentário e patrimonial do setor público. O fato é que, combinadas, a fragilidade fiscal do Estado brasileiro e a vulnerabilidade externa do país, ampliaram, consideravelmente, o efeito-contágio e a sensibilidade da economia brasileira às crises externas, tonando-a presa fácil dos especuladores globais.

No plano internacional, seguidas crises financeiras ocorridas, principalmente, em economias emergentes a partir da moratória mexicana de 1994 — Sudeste Asiático, Rússia, seguidos de Brasil e Argentina —, mantiveram, de um lado, a economia mundial num estado de permanente instabilidade, mas serviram para demonstrar, de outro, juntamente com o aumento rápido da pobreza e da exclusão social da população que vinha ocorrendo, que o projeto neoliberal do *Estado mínimo* estava conduzindo o sistema econômico ao naufrágio. Foi nesse caos que estava se formando, na década de 1990, que duas correntes teóricas passaram a se afirmar no pensamento hegemônico, o Neoinstitucionalismo e a Nova Economia Política, para quem, e para dissabor dos adeptos mais fervorosos do Consenso de Washington, o mercado não consegue ser eficiente se não contar com a ajuda do Estado.

Para ambas correntes, o Estado voltava a ser, portanto, essencial para assegurar o triunfo e a eficiência do capital, mas não o Estado carcomido por uma crise fiscal e financeira, mas um Estado renovado em suas bases materiais e institucionais, capaz de administrar, com responsabilidade, suas finanças, evitando incorrer em desequilíbrios orçamentários, para se apresentar, aos olhos de seus credores, em condições de honrar seus compromissos; ou seja, de pagar os juros e encargos das dívidas contraídas. Trata-se, portanto, nessa visão, de se contar com um Estado “comportado”, solvente, que, ajustado para contribuir para a eficiência do sistema, deve redirecionar o papel da política fiscal para esse objetivo.

Apoiado na teoria das expectativas racionais dos agentes econômicos, esse novo pensamento considera a política fiscal inócua para afetar o lado real da economia, o que exige, assim, um Estado responsável fiscal e patrimonialmente, que não incorra em desequilíbrios, gerando turbulências para o sistema. Isso porque, se a política fiscal é inócua para promover o desenvolvimento e a geração de emprego, é ela que ilumina as expectativas dos agentes econômicos sobre o comportamento das principais variáveis macroeconômicas — câmbio, juros, balanço de pagamentos, inflação, carga tributária, etc. —, condicionando seus movimentos e determinando as condições de operação e equilíbrio da economia. Se os desequilíbrios fiscais, de fluxos e estoques, ou o tamanho da dívida — interna e externa —, são acentuados, eles sinalizam futura elevação da carga tributária e impulsionam os juros, elevando o prêmio pago pelo Estado para colocação de seus títulos, assim como instabilizam a taxa de câmbio pela desconfiança dos agentes econômicos sobre sua capacidade de solvência.<sup>2</sup>

Isso significa que os passivos do Estado não podem apresentar riscos de inadimplência, ou, em outras palavras, que seu pagamento deva ser dado como líquido e certo, com o Estado sendo capaz de honrá-lo, de *sustentá-lo*, não só nas condições vigentes, mas também nos cenários construídos a partir do comportamento esperado para as variáveis que influenciam a relação dívida/PIB. O grau dessa capacidade seria medido por um critério especialmente criado para essa finalidade, o *risco-país*, associado ao tamanho da dívida interna pública, à dívida externa e ao desempenho apresentado pelo país no tocante à economia e aos fluxos anuais em suas contas públicas, tornando-se o balizador dos agentes econômicos sobre essa capacidade e definidor das taxas de juros cobradas sobre os empréstimos por ele demandados: variando inversamente ao nível desse *risco*, o prêmio exigido (as taxas de juros) atuaria como fator de estímulo para manter confiáveis os fundamentos fiscais, com o sistema em equilíbrio, ou, ao contrário, como instrumento punitivo de sua negligência nessa questão.

Tudo isso ajuda a entender por que, redefinidas as bases do Plano Real, a partir de 1999, a política fiscal ficaria praticamente restrita ao compromisso com a geração de superávits fiscais e com o controle da dívida, objetivos que ganhariam centralidade no novo modelo. De acordo

---

<sup>2</sup> Para uma análise mais aprofundada da visão convencional sobre a política fiscal, consultar o trabalho de Lopreato (2006), que realizou uma excelente síntese sobre sua evolução e, ainda, Oliveira (2009).

com esse novo pensamento, caso a política fiscal se mostre malsucedida nestes objetivos, os agentes racionais reverão suas expectativas sobre o comportamento das principais variáveis macroeconômicas, pondo em xeque a política econômica e dando início a um período de turbulências para a economia. Mais do que um compromisso, a exigência de equilíbrio das contas públicas tornar-se-ia, portanto, um *ato sagrado*, cujo desrespeito seria punido, impondo-se severos castigos econômicos ao país.

*Credibilidade e reputação* da política econômica, dois conceitos essenciais neste novo ideário, passaram a estar associados a uma política fiscal confiável e à condição de que o Estado, além de conseguir manter-se, aos olhos de seus credores, como bom pagador, contendo a relação dívida/PIB dentro de limites sustentáveis, seja capaz de administrar bem os fluxos anuais de suas receitas e gastos para não comprometer a trajetória daquela relação. Os resultados dos fluxos anuais (déficits ou superávits) transformam-se, assim, no farol que ilumina, no presente, a trajetória futura da dívida, sendo determinante para o sucesso ou insucesso da política econômica. Isso lhe confere uma aparente centralidade; mas, o que está em jogo, de fato, nesse caso, é a trajetória da relação dívida/PIB, que vai determinar a capacidade do Estado de continuar garantindo o processo de valorização do capital e o pagamento da riqueza financeira.

Não basta, no entanto, apenas o compromisso de que esses objetivos serão perseguidos, pois os agentes econômicos devem estar convencidos de que o governo tem essas metas como *objetivo sagrado, inescapável*. Por isso, passou-se a recomendar que estas adquiram o *status* de *leis, de instituições confiáveis*. Nesse campo, em que a influência da corrente neoinstitucionalista tornou-se dominante, o enquadramento do Estado nesse novo desenho da política fiscal conduziu, assim, a modificações na sua forma anterior de atuação, fechando canais que lhe davam flexibilidade na condução da política econômica e estabelecendo regras e procedimentos legais às quais deve se submeter e, rigorosamente, obedecer para ganhar credibilidade em suas ações e validar as expectativas dos agentes econômicos sobre o comportamento das variáveis econômicas.

Com isso, entraram em cena diversas regras (instituições), muitas formalizadas em lei, voltadas para este objetivo, como as de estabelecimento de limites para determinados gastos públicos (pessoal, investimentos, etc.), envolvendo os três poderes do Estado, de endividamento, de equilíbrio das contas públicas, de maior liberdade formal de atuação do Banco Central,



para que possa atuar de forma independente e não ser influenciado politicamente em suas ações de guardião da estabilidade monetária, etc. Foi nessa direção, que o Brasil se viu instado, em meio ao rápido crescimento da relação dívida/PIB, não somente a incluir, no modelo de estabilização, o compromisso com políticas de austeridade fiscal, mas de avançar na reforma das suas instituições, fortalecendo formalmente o controle sobre as finanças dos distintos níveis de governos, para garantir o atingimento das metas fiscais que assumiria no acordo com o FMI. É nesse contexto histórico e teórico que se pode situar a LRF, nos termos em que foi aprovada, a exigência feita pelo FMI como representante do capital financeiro e guardião da estabilidade econômica mundial, e mesmo a velocidade de sua tramitação pelas esferas do Poder Executivo e Legislativo.

#### **4.A LRF: instrumento de controle das finanças dos governos subnacionais**

A LRF foi concebida, na sua origem, como um instrumento de controle das finanças dos três níveis de governo — federal, estadual e municipal —, com o objetivo de tornar sua gestão fiscalmente responsável, a qual pressupõe, de acordo com sua própria redação, “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 [estabelecidos para gastos, dívida, etc.]<sup>3</sup> Não é nenhum exagero afirmar, no entanto, que, em seus principais objetivos, a LRF transformou-se em um instrumento de controle das finanças dos governos subnacionais — estados e municípios —, deixando o Governo Federal, na prática, fora do alcance dos principais limites estabelecidos (de gastos e dívida) para garantir resultados, fiscalmente, responsáveis, de acordo com sua concepção.

No caso dos gastos com pessoal, por exemplo, o limite para a União foi de 50% da receita corrente líquida e de 60% para a dos estados e municípios. A maior dimensão do orçamento federal tornou o limite de 50%, praticamente, figurativo, já que os gastos da União com o funcionalismo do Poder Executivo situavam-se — e situam-se — entre 20% e 25% da Receita Corrente Líquida e, incluindo os demais poderes, entre 30% e 35%, não tendo exigido, portanto, nenhum esforço de ajuste para sua

---

<sup>3</sup> Lei Complementar n.º 101, de 4-5-2000, art. 1.º, § 1.º.

redução. Foi importante, contudo, na definição dos limites de gastos com pessoal tanto no Executivo (40,9%) como para os outros poderes (Legislativo, Judiciário e Ministério Público), que ficaram com os restantes 9,1%, não somente para envolver os últimos num eventual esforço de ajuste como para colocar uma trava à expansão de seus gastos nessa frente.

No caso dos governos estaduais e municipais, o esforço de ajuste foi considerável, já que era significativo o número dos que apresentavam relações GP/RCL maior que 60%, devido, em boa parte, ao inchaço das máquinas públicas por motivos eleitoreiros. Deve-se ressaltar, contudo, que a LRF apenas incorporou a legislação já existente sobre essa matéria, na forma da Lei Complementar n.º 96, de 31-5-1999 (Lei Camata II), inovando apenas na extensão de limites para os Outros Poderes.

Em se tratando do endividamento, o Poder Executivo Federal encaminhou para a Câmara dos Deputados, poucos meses depois de aprovada a LRF, projeto de lei para limitar a dívida mobiliária federal em 650% da receita corrente líquida (PL n.º 3.431, de 3-8-2000) e também um projeto de resolução do Senado para tratar da dívida consolidada das três esferas de governo (Mensagem n.º 54, de 3-8-2000), o qual terminou desdobrado em duas partes pela presidência do Senado: a da União, designada pela Mensagem 154, e a dos estados, Distrito Federal e municípios, pela Mensagem 154-A. A última foi aprovada em 20-12-2001, na forma da Resolução n.º 40 do Senado Federal, estabelecendo o limite de 2,0 para a relação Dívida Consolidada Líquida dos estados com a sua Receita Corrente Líquida (DCL/RCL) e de 1,2 para os municípios, bem como o cronograma de seu ajustamento até 2016. A da União, cujo limite seria de 3,5 a receita corrente líquida, atualmente, na forma do Projeto de Resolução do Senado n. 84, de 2007, até hoje não foi votada.<sup>4</sup>

Livre, em certa medida, dos limites estabelecidos para estados e municípios, o maior compromisso do governo federal foi o de garantir, a partir de 1999, a geração de superávits primários elevados para o conjunto do setor público — Governo Central, estados e municípios e empresas estatais — para reverter/impedir o crescimento descontrolado da relação dívida/PIB, metas fiscais no entanto, que não foram estabelecidas na LRF, diferentemente, por exemplo, do que ocorreu com o Tratado de Maastricht da União Europeia. Inicialmente, as metas fizeram parte do acordo com o

---

<sup>4</sup> Para boa parte dessas informações, ver o trabalho já citado de Afonso (2010).

FMI, que se prolongou até 2005, e foram incluídas — e continuam sendo — na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), com o Governo Federal tendo assegurado que a contribuição prevista para o conjunto dos estados e municípios para o resultado previsto seria dada pela obrigatoriedade de que estes teriam de economizar parte de suas receitas para pagar os encargos de sua dívida com a União, que havia sido negociada anteriormente, sob pena de sofrerem bloqueios/retenção caso isso não ocorresse. Aliás, a forma de relacionamento da União com os governos subnacionais no campo das relações financeiras, que passou a ser predominante desde a segunda metade da década de 1990, ajuda a entender não somente por que o compromisso assumido de geração de elevados superávits primários obteve êxito, mas também, em boa parte, por que a LRF se mostrou bem-sucedida no controle das finanças dos governos subnacionais.

Do diagnóstico realizado à época do Plano Real, em sua primeira fase, sobre a situação das contas públicas no Brasil, concluíram-se serem os estados e municípios os principais motores dos desequilíbrios existentes, não apenas por seus elevados níveis de endividamento, e, como consequência, pelos elevados encargos financeiros que este representava, mas também devido ao seu descontrole no campo fiscal, dados os déficits primários em que vinham incorrendo e que se prolongaram até 1998. Uma solução para o estoque de suas dívidas repontava, assim, como necessária para reverter este quadro, mas insuficiente se não fechados seus principais canais de financiamento, os bancos estaduais, e se não fossem, também, criados mecanismos para controlar seu nível de gastos.

Isso implicava, na prática, modificar a forma de relacionamento entre o Governo Federal e os governos subnacionais, a qual, historicamente, foi de acomodação e de socorro financeiro prestado pelo primeiro para resolver as crises que os atingiam, o que os levavam a administrar suas finanças praticamente sem restrições orçamentárias. Exercer maior controle sobre suas finanças e endividamento e substituir essa disciplina fiscal frouxa por outra em sentido oposto, marcada por compromissos com a austeridade e equilíbrio de suas contas, significava dar nova feição ao federalismo brasileiro e estreitar a autonomia dos entes subnacionais. Mas se alguma resistência poderia ser colocada a essa iniciativa do Governo Federal, essa sucumbiu ante as grandes dificuldades que estes enfrentavam, à época, com a implosão do regime fiscal e financeiro anteriormente vigente,

permitindo que, gradualmente, esses mecanismos de controle fossem sendo aprovados. Assim, entre 1995 e 1998, assistiu-se à montagem de uma nova institucionalidade, que terá na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovado no ano 2000, seu ponto culminante, que permitirá, ao Governo Federal, exercer um controle hierárquico sobre as finanças dos governos subnacionais, conforme aponta Vargas (2006).

De um lado, as Leis Camata I (LC 82, de 27-3-1995) e II (LC 96, de 31-5-1999) limitaram os gastos com pessoal das administrações públicas, regulamentando artigo da Constituição de 1988 sobre essa matéria. De outro, o Governo Federal aprovou, em 1995, o “Programa de Ajuste Fiscal dos Estados” e, entre 1996 e 1998, o “Programa de Incentivo à Redução do Setor Público na Atividade Bancária (Proes)” e fez a “Renegociação Global da Dívida Estadual e Municipal”, exigindo, como contrapartida, desses governos, compromisso com políticas de austeridade fiscal, saneamento e privatização dos bancos estaduais, ao mesmo tempo que estabeleceu limites, condições e regras para a contratação de empréstimos e endividamento. A LRF foi, assim, o ponto culminante da montagem dessa nova institucionalidade, que estreitou a autonomia dos governos subnacionais no campo das relações financeiras e fiscais e garantiu seu engajamento nos programas de ajustamento, situando-se como o divisor de águas entre o período anterior da prática de um regime fiscal frouxo e o da disciplina fiscal forte, que surgiu com o novo paradigma teórico, em que o Estado e a política fiscal devem atuar como esteios da estabilização e como contribuintes da eficiência do mercado, sendo-lhes negado o papel intervencionista de influência keynesiana (Vargas, 2006; Oliveira, 2007).

### **5. Os frutos e resultados da LRF depois de dez anos**

Do ponto de vista fiscal, o esforço que teve início em 1999 tornou o Brasil um produtor de superávits fiscais primários do setor público, sempre em níveis superiores a 3% do PIB, como mostra a Tabela 1, à exceção de 2009 e 2010, quando a crise do crédito *subprime* derrubou o crescimento do PIB, encolheu as receitas tributárias e exigiu ampliação dos gastos governamentais. De sua parte, o Governo Central passou a gerar superávits superiores a 2% do PIB, mas foram os governos subnacionais — estados e municípios — que apresentaram *performance* mais espetacular, substituindo os déficits primários em que vinham incorrendo por superávits próximos de 1% do PIB, muito como resultado dos ajustes que tiveram de

realizar em suas contas e da obrigatoriedade de economizarem recursos para o pagamento dos juros da dívida com a União. Da mesma maneira, as empresas estatais contribuíram expressivamente para os resultados alcançados, principalmente até 2001, quando começaram a ter sua participação reduzida, devido, entre outras razões, à diminuição de seu plantel decorrente do processo de desestatização.

Esse esforço não foi suficiente, contudo, para pôr fim aos déficits nominais, como proporção do PIB, embora estes tenham declinado significativamente em relação aos níveis registrados em 1998 e 1999, quando as taxas de juros foram mantidas em níveis estratosféricos, devido à instabilidade que marcou o período. De qualquer maneira, cabe destacar a queda da responsabilidade dos estados e municípios nesse desequilíbrio, especialmente após 2004, quando os efeitos dos ajustes de suas finanças começaram a se manifestar com maior força.

Tabela 1. Necessidades de financiamento do setor público. Conceitos: primário e nominal, 1998-2010 (em % do PIB)

Ano	Governo Central		Estados e municípios		Estatais		Setor público	
	Primário	Nominal	Primário	Nominal	Primário	Nominal	Primário	Nominal
1998	-0,55	5,40	0,19	2,01	0,35	0,52	-0,02	7,93
1999	-2,36	6,87	-0,21	3,17	-0,66	-0,07	-3,23	9,98
2000	-1,85	3,13	-0,54	2,08	-1,06	-0,74	-3,47	4,48
2001	-1,68	3,41	-0,80	1,86	-0,89	-0,52	-3,38	4,76
2002	-2,16	5,87	-0,72	3,48	-0,33	0,26	-3,21	9,61
2003	-2,28	2,31	-0,81	1,59	-0,25	-0,11	-3,34	3,79
2004	-2,70	1,22	-0,90	1,75	-0,20	-0,35	-3,81	2,62
2005	-2,59	3,20	-0,99	0,25	-0,34	-0,28	-3,93	3,17
2006	-2,16	3,05	-0,83	0,70	-0,24	-0,30	-3,24	3,45
2007	-2,23	2,15	-1,13	0,48	-0,02	-0,03	-3,37	2,59
2008	-2,37	0,93	-1,02	1,17	-0,15	-0,10	-3,54	2,01
2009	-1,35	3,32	-0,67	-0,07	-0,03	-0,02	-2,05	3,23
2010	-2,15	1,25	-0,56	1,31	-0,06	0,00	-2,78	2,56

Fonte: Ipeadata; acesso em 24-2-2012; Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central do Brasil. Déficit (+); superávit (-).

A Tabela 2, que mostra a evolução da dívida líquida do setor público, como proporção do PIB, revela que os ajustes realizados não conseguiram reconduzi-la ao nível registrado em 1998 (38,9%) e, menos ainda, ao de 1994 (30%), mas têm impedido seu crescimento descontrolado. Tal comportamento explica-se pelo fato de que a dívida é influenciada por fatores sobre os quais as autoridades econômicas não detêm controle, como

o câmbio, os juros, a inflação, os passivos contingentes, muitos dos quais foram exacerbados no quadro de crise e instabilidade que marcaram alguns períodos dessa década, tornando os superávits primários insuficientes para conduzir a uma melhora significativa da relação dívida/PIB. De qualquer forma, é importante destacar que os governos subnacionais conseguiram, no período em análise, reduzir sua participação no endividamento público de 34%, em 1998/99, para 30,4%, em 2010, enquanto a do Governo Central aumentou de 60% em 1998 para próximo de 68% em 2010.

Alguns indicadores do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados, divulgados pela STN/MF, relacionados na Tabela 3, confirmam a melhora ocorrida em suas finanças, como resultado dos ajustes realizados tanto por força do contrato da dívida com a União como para o seu enquadramento nos termos e limites estabelecidos na LRF. Como se percebe de seu exame, a relação dívida financeira/receita líquida real caiu, para o seu conjunto, de 2,18 para 1,58 no mesmo período; o número de estados com relação dívida/receita líquida real = 1 aumentou de 8 para 18, enquanto o serviço líquido da dívida caiu de 35,6% para 10,4%. Por sua vez, o déficit primário de 1998 transformou-se em superávit, já a partir de 1999, e continuou crescendo nos anos seguintes, atingindo R\$ 26 bilhões em 2008. As despesas com pessoal, como proporção da receita corrente líquida, caíram, na média, de 68,19%, em 1998, para 53,93%, em 2009.<sup>5</sup>

Tabela 2. Dívida líquida do setor público, por segmentos, 1998-2010 (em % do PIB)

Ano	Governo Central	Estados e municípios	Estatais	Setor público
1998	23,3	13,2	2,4	38,9
1999	27,3	14,7	2,5	44,5
2000	28,5	15,0	2,0	45,5
2001	31,6	17,6	2,8	52,0
2002	37,9	19,8	2,6	60,4
2003	34,0	18,6	2,2	54,8
2004	31,0	18,1	1,5	50,6
2005	30,9	16,3	1,2	48,4
2006	31,1	15,4	0,9	47,3
2007	30,7	14,0	0,8	45,5
2008	24,2	13,8	0,8	38,9
2009	29,7	12,9	0,8	43,4
2010	27,4	12,3	0,7	40,4

Fonte: Ipeadata; acesso em 25-2-2011; Oliveira (2009).

<sup>5</sup> Os dados-síntese da Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF) sobre essas variáveis da LRF só se encontravam disponíveis, no início de 2012, até o ano de 2009

Tabela 3. Indicadores do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados, Brasil, 1998-2009

Ano	Dívida financeira/LRL (%)	Número de estados com DF/RLR < 1	Serviço líquido da dívida/RLR (%)	Resultado primário	Despesa com pessoal/RLR (%)
1998	2,18	8	35,6	-25.923	68,2
1999	2,33	6	31,0	3.893	65,9
2000	2,23	7	17,4	12.657	59,7
2001	2,17	8	12,3	12.547	58,4
2002	2,07	8	14,3	18.549	57,4
2003	2,32	8	13,2	16.687	58,3
2004	2,22	10	12,2	18.294	55,0
2005	2,01	12	11,4	21.453	52,7
2006	1,82	14	12,5	20.498	54,2
2007	1,66	16	10,8	27.683	53,4
2008	1,58	16	10,2	23.363	51,3
2009	1,58	18	10,4	11.769	53,9

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/MF. Programa de Ajuste Fiscal dos Estados.

\* R\$ milhões de 2009 (IGP-DI médio de 2009): déficit (-); superávit (+).

São resultados, inegavelmente, apreciáveis do ajuste imposto e realizado pelos governos subnacionais a partir do final da década de 1990, visando a adequarem-se ao novo receituário prescrito para a política fiscal, ao controle de suas finanças pelo Governo Federal e às exigências da LRF. Não sem razão, os frutos gerados com a implementação da LRF no Brasil são, reconhecidamente, considerados bem-sucedidos, do ponto de vista fiscal, tanto por analistas nacionais como internacionais, embora haja consenso de que ainda há necessidade de aprimoramento de vários de seus pontos.

Ter-Minassian (2010), por exemplo, em palestra realizada em Brasília, em comemoração aos dez anos da LRF, reconhece ter sido “a sua implementação exitosa”, mas não deixa de identificar algumas deficiências que precisam ser corrigidas para o bem da disciplina fiscal. Entre essas, aponta: a necessidade de se fixar o teto da dívida da União; de fechamento de canais de criação de despesas quase fiscais por parte das instituições financeiras públicas, que continuam mantidas fora do alcance da LRF, tal como o BNDES; melhor definição das despesas com pessoal e das receitas correntes líquidas, cuja imprecisão conceitual tem mantidas abertas as portas para a prática da “contabilidade criativa” por parte dos governantes para melhorar os resultados alcançados; maior rigor, também, na definição do resultado primário, cujas mudanças, no tempo, têm enfraquecido a disciplina orçamentária; necessidade de criação do Conselho de Gestão

Fiscal; e, embora não a última; maior exigência no cumprimento dos requisitos de transparência dos entes federativos.

O fato é que, embora a Lei de Responsabilidade Fiscal possa ser considerada um marco institucional no disciplinamento das contas públicas no Brasil, pelos bons resultados que sua implementação tem gerado, principalmente, entre os governos subnacionais, além de seu alcance não ter ainda conseguido transpor o umbral que protege o Governo Federal de seus efeitos, continuam abertos canais não somente que permitem a maquiagem dos resultados alcançados, mas também que enfraquecem o compromisso com a disciplina fiscal. Sem entrar no mérito dos objetivos para os quais foi criada e do que pode representar para a implementação de políticas essenciais de responsabilidade do Estado para a sociedade, é essencial, para torná-la um instrumento mais eficiente de gestão equilibrada e responsável dos recursos públicos, continuar avançando em sua reforma.

Do ponto de vista estritamente fiscal, a LRF pode ser considerada exitosa, tendo dado respostas extremamente positivas para o controle principalmente das finanças dos governos subnacionais e, portanto, atendido as exigências do novo paradigma teórico. O fato, entretanto, é que o país continua carente, *inter alia*, de uma profunda revisão de seu modelo de federalismo, o qual enfraquecido com as mudanças institucionais realizadas na década de 1990 para acomodar essas novas exigências do capital financeiro, ainda não foi contemplado com reformas que abram novos caminhos para que este reencontre seu equilíbrio, dando condições aos governos subnacionais de melhorar sua capacidade de financiamento, comprometida com o rigoroso cumprimento da LRF, para suprir adequadamente as demandas da sociedade por políticas públicas.

### **Referências**

- AFONSO, José Roberto. *Responsabilidade Fiscal no Brasil: uma memória da Lei*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010 (FGV Projetos).
- BANCO CENTRAL. *Relatório anual de 2010*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2011; acesso na internet em 31-1-2012.
- LOPREATO, Francisco L. C. *O papel da política fiscal: um exame da visão convencional*. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp. Texto para discussão n.º 119, 2006.
- OLIVEIRA, Fabício Augusto. *Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura*. São Paulo: Hucitec, 2009.



- OLIVEIRA, Fabrício Augusto & NAKATANI, Paulo. The Real Plan: price stability with indebtness. *International Journal of Political Economy*, Nova York, vol. 30, n.º 4, pp. 13-31, 2003.
- . *Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso do Brasil*. Belo Horizonte: Escola de Governo/Fundação. Texto para discussão n.º 43, 2007.
- TER-MINASSIAN, Teresa. *A Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira em uma perspectiva internacional*. Brasília. Palestra realizada no Seminário IDP/FGV, em 4-5-2010.
- VARGAS, Neide César. *Estados no Brasil e o controle fiscal e financeiro pela União no pós-Real*. Doutorado. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2006.

### **Resumo**

Este trabalho procura resgatar a trajetória da Lei de Responsabilidade Fiscal desde a sua criação, bem como o contexto histórico e as razões, inclusive teóricas, que conduziram à sua elaboração e aprovação, procurando demonstrar que, embora, aparentemente, voltada para exercer o controle mais efetivo das contas dos governos, em geral, a Lei de Responsabilidade Fiscal tem sido, na prática, um instrumento de controle dos governos subnacionais, o qual, somado a outras iniciativas que surgiram na década de 1990, deu outra conformação à questão federativa no país.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Finanças públicas. Gestão fiscal responsável.

### **Abstract**

This paper seeks to uncover the history of the Fiscal Responsibility Law since its inception, as well as the historical background and reasons, including theoretical, leading to the preparation and approval, seeking to demonstrate that, although apparently aimed to exert control over effective audit of governments in general, the Fiscal Responsibility Law has been in practice an instrument of control of subnational governments, which, coupled with other initiatives that have emerged in the 1990s, gave another conformation to federal matters in the country .

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Public finance. Responsible fiscal management.