



Universidade de Brasília
Departamento de Economia

Série Textos para Discussão

**Dois Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do
Brasil: Uma Avaliação dos Resultados à Luz do
Modelo do Fundo Comum**

Selene Peres Nunes
Ricardo da Costa Nunes
Universidade de Brasília

Texto nº 276
Brasília, janeiro de 2003

Department of Economics Working Paper 276
University of Brasilia, January 2003

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 276

**Dois Anos da Lei De Responsabilidade Fiscal do Brasil:
Uma Avaliação dos Resultados à Luz do Modelo do Fundo Comum**

Selene Peres Nunes

e

Ricardo da Costa Nunes

Universidade de Brasília

Brasília, 31 de janeiro de 2003

© Selene Peres Nunes e Ricardo da Costa Nunes, 2003

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
Campus Universitário Darcy Ribeiro
Instituto Central de Ciências
Caixa Postal 04302, 70910-900 Brasília, DF, Brasil
Tel.: (55-61) 3072498, 2723548
Fax: (55-61) 3402311
E-mail: econ@unb.br
<http://www.unb.br/ih/eco>

Chefe do Departamento

Prof. Jorge Madeira Nogueira

Sub-Chefe do Departamento

Prof. Rodrigo Peñaloza

Coordenador de Pós-Graduação

Prof. Paulo César Coutinho

Coordenador de Pesquisa e Extensão

Prof. Maurício Soares Bugarin

SÉRIE DE TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Comissão Editorial, mandato junho de 2001 a fevereiro de 2003

André Rossi de Oliveira

Bernardo Mueller

Flávio Versiani

Jorge Nogueira

Maurício Bugarin (editor)

Mauro Boianovsky

Apoio: CESPE UnB

Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: Uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum¹

Selene Peres Peres Nunes²

Ricardo da Costa Nunes³

1. INTRODUÇÃO

O objetivo do trabalho é avaliar os resultados da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF no Brasil utilizando as informações contábeis disponíveis para aplicar o modelo do fundo comum. São analisados os possíveis efeitos das mudanças introduzidas pela LRF nas finanças estaduais e municipais, o que poderá permitir, ainda que em caráter preliminar, orientar a formulação de futuras políticas em estruturas federativas.

O modelo do fundo comum é utilizado para explicar como decisões descentralizadas de política fiscal podem conduzir a problemas de sobre-gasto e sobre-endividamento. A idéia básica consiste no fato de que algumas decisões de política econômica criam benefícios concentrados para grupos bem definidos, enquanto o custo dessas decisões é distribuído por toda a sociedade. Os gastos e as dívidas tendem a ser maiores, de acordo com a teoria, quanto menor for o ente, em termos de população. Em conseqüência, tornam-se muito mais fortes os incentivos políticos que têm os beneficiados pelas decisões do que os daqueles que assumem os seus custos.

Esses problemas assumem formas distintas dependendo das hipóteses que se adota sobre as alternativas de financiamento existentes e o grau de transparência das políticas públicas. Assim, é razoável supor que a solução para o modelo do fundo comum seja alterada: i) quando se introduzem regras para a política fiscal e, em especial, para o seu financiamento; ii) quando se amplia a transparência fiscal, notadamente no que se refere à distribuição dos custos pelo conjunto da sociedade. A LRF introduziu mudanças significativas dos dois tipos, o que se reflete em melhora de praticamente todos os indicadores analisados: resultados primário e nominal, qualidade do gasto público, despesas de pessoal e dívida como proporção da receita corrente líquida, restos a pagar, operações de crédito, juros e serviços de terceiros.

O trabalho analisa também uma questão não resolvida pela LRF: a previsão de receitas que serve de base ao controle da maioria dos indicadores. A fim de avaliar a adequação da taxa de crescimento do PIB nacional como fator de atualização da receita corrente líquida dos entes da federação, metodologia atualmente adotada pelo Governo Federal, utiliza-se dados relativos aos anos de 1986 a 1995 para simular a previsão da receita dos governos subnacionais no período 1996-2000, comparando-a com a receita efetivamente obtida. Discute-se, ainda, a adequação e a viabilidade operacional de outras possíveis alternativas como, por exemplo, o método que adota a média geométrica das receitas correntes líquidas e a previsão baseada em regressões simples. O objetivo é

¹ Este trabalho não expressa nem reflete a opinião de nenhum órgão do Governo Federal. Todas as informações utilizadas na sua elaboração são públicas e devem ser objeto de ampla divulgação, inclusive por meio eletrônico, graças às disposições da LRF, art. 48 e 51.

² Economista, Doutoranda em Economia pela UnB, foi uma das responsáveis pela elaboração do Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, "selenenunes@unb.br".

³ Economista, Doutorando em Economia pela UnB e professor da FIPLAC.

verificar a possibilidade de reduzir os erros de projeção através da adoção de outras técnicas, desde que operacionalmente viáveis.

2. O MODELO DO FUNDO COMUM EM UMA ESTRUTURA FEDERATIVA

O modelo do fundo comum descrito neste capítulo tem sido utilizado pela literatura especializada de finanças públicas para explicar como decisões descentralizadas de política fiscal podem conduzir a problemas de sobre-gasto e sobre-endividamento. A idéia básica consiste no fato de que algumas decisões de política econômica criam benefícios concentrados para grupos bem definidos, enquanto o custo dessas decisões é distribuído por toda a sociedade. Em conseqüência, tornam-se muito mais fortes os incentivos políticos que têm os beneficiados pelas decisões do que os daqueles que assumem os seus custos.

Esses problemas tendem a aumentar a medida que aumenta a descentralização de decisões, assumindo, no entanto, formas distintas dependendo das hipóteses que se adota sobre as alternativas de financiamento existentes e o grau de transparência das políticas públicas. Assim, é razoável supor que a solução para o modelo do fundo comum seja alterada: i) quando se introduzem regras para a política fiscal e, em especial, para o seu financiamento; ii) quando se amplia a transparência fiscal, notadamente no que se refere à distribuição dos custos pelo conjunto da sociedade.

O objetivo deste capítulo é analisar o modelo do fundo comum aplicado à dívida em uma estrutura federativa como a brasileira, comparando as diferentes soluções que advém do relaxamento de hipóteses ou da mudança nas regras. A análise permite inferir os resultados esperados em virtude da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF no Brasil, especialmente no que diz respeito aos limites de dívida, o que será objeto do capítulo seguinte.

Na primeira seção, é inicialmente apresentado o modelo do fundo comum aplicado à alocação no orçamento, com a hipótese de orçamento equilibrado. Demonstra-se que a competição entre as diferentes áreas de gasto pode conduzir a sobregasto, financiado por elevações recorrentes da carga tributária.

A segunda seção introduz no modelo do fundo comum a possibilidade de financiamento através de endividamento. São, então, analisados os mecanismos que permitem transferir o ônus das políticas públicas para o período seguinte, o mandato seguinte e mesmo as gerações seguintes, conduzindo a sobreendividamento.

Demonstra-se, na terceira seção, que em um contexto federativo e, em especial, com a complexidade institucional e a autonomia verificadas no caso brasileiro, os problemas de sobre-gasto e sobre-endividamento tendem a reproduzir-se em cada nível de governo. Além disso, discute-se o fato de que os mecanismos de transmissão não são apenas inter-temporais, mas incluem uma expectativa de transferir o custo do endividamento para os demais governos da federação.

Finalmente, conclui-se o capítulo apresentando os resultados esperados como conseqüência da introdução de metas fiscais, limites para despesas com pessoal e dívida, além da adoção de práticas transparentes.

2.1. O Modelo Básico do Fundo Comum com Hipótese de Orçamento Equilibrado

A abordagem mais usual do modelo do fundo comum diz respeito à alocação no orçamento. Supondo que o orçamento seja equilibrado no sentido econômico⁴, o gasto público g deverá ser integralmente financiado por impostos τ . Haverá recursos limitados para satisfazer a necessidades ilimitadas, a menos que a carga tributária possa ser elevada.

Suponhamos que o consumo dos indivíduos na sociedade se divide entre bens privados c^J e bens públicos g^J . A elaboração da proposta de orçamento, principal instrumento da política fiscal, tem início no Poder Executivo, quando os diferentes órgãos da administração pública, representativos dos diferentes grupos sociais, formulam seus pleitos. Assim, cada grupo decide livremente sobre a oferta de cada bem público, sendo esses pleitos enviados para análise e consolidação à Secretaria responsável⁵. Assume-se a hipótese que os bens públicos sejam financiados por um fundo comum de receitas tributárias com iguais contribuições de cada grupo e que a alíquota tributária seja residualmente determinada.

$$c^J = y - \tau^J = y - g^J$$

A lógica dos órgãos setoriais tende a reproduzir a alocação de recursos passada como % do PIB e é, portanto, incrementalista. Em geral, os pleitos são formulados utilizando como base a despesa orçada ou executada em exercícios anteriores mais uma margem de expansão justificada por aumentos de preços e crescimento econômico que ocasionariam necessidades adicionais de gasto. Segundo Weingast, Shepsle & Johnsen (1981), a expansão de gasto dos ministérios setoriais poderia ser explicada pelo fato de o poder dos respectivos ministros dentro do governo estar associado com o tamanho do orçamento que administram, à exceção dos ministérios econômicos, que são avaliados, principalmente, pela situação das finanças públicas. Embora isto seja verdade, há que reconhecer-se que não se trata apenas de um jogo de poder. Aquele que pretende realizar um bom trabalho em sua pasta certamente necessitará de recursos e pressionará para obtê-los, o que em nada contraria o sentido público pelo qual as despesas são realizadas, pois em todos os pleitos há sempre várias ações meritórias e desejáveis.

Cada grupo J procura maximizar sua utilidade $W^J(g)$ com respeito a g^J , considerando os gastos de equilíbrio de outros grupos como dados. Assim, a utilidade individual no grupo J aumenta com o consumo de bens privados e públicos e pode ser escrita como:

$$W^J(g) = y - \tau + H(g^J) = y - \sum_I g^I \frac{N^I}{N} + H(g^J) \quad (1)$$

onde há I grupos, N é o tamanho da população e N^J é o tamanho do grupo J . O segundo termo da equação representa o somatório do gasto público dos grupos, ponderado pela sua participação na

⁴ Note-se que o que a legislação brasileira identifica como orçamento equilibrado não é o conceito dos livros-texto de economia. Na legislação brasileira (Lei 4.320/64), dizer que deve haver equilíbrio orçamentário significa dizer que para toda despesa deve haver uma fonte de receita perfeitamente identificada. Como, entre as receitas, se inclui a receita com operações de crédito, obtida por endividamento adicional, este conceito fica bem distante do tradicional equilíbrio orçamentário entre receitas e despesas, sem déficit financiável por endividamento.

⁵ As denominações na federação podem divergir tendo em vista que a estrutura funcional é determinada por Decreto do Poder Executivo do respectivo governo. Em alguns casos, o orçamento é função de uma Secretaria de Planejamento, em outros de uma Secretaria de Fazenda e, em outros ainda, há uma única Secretaria de Finanças ou denominação equivalente que acumula funções econômicas diversas. No Governo Federal, a política econômica fica a cargo de dois ministérios: o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Neste último, funciona a Secretaria de Orçamento Federal - SOF.

população, pois admite-se que a carga tributária seja distribuída uniformemente entre os indivíduos e grupos mais numerosos, então, pagarão mais impostos.

O equilíbrio é o vetor g^D (o sobrescrito D para gasto descentralizado) e pode-se verificar que o gasto de equilíbrio satisfaz a:

$$H_g(g^{J,D}) - 1 = \frac{N^J}{N} - 1 \quad (2)$$

Como o lado direito de (2) é negativo, todos os grupos gastam mais do que seria considerado o ótimo social definido por (2): $g^{J,D} > g^*$ para todo J. Além disso, grupos pequenos gastam mais do que precisam em grande medida. Trata-se do problema do fundo comum: cada grupo procura consumir o máximo do bem público e paga apenas uma fração do custo marginal do social N^J/N através de alíquotas tributárias.

O resultado é que as pressões das várias áreas de gasto público - educação, transporte, saúde, infraestrutura, etc. -, representadas por cada um dos ministérios setoriais, para gerar maiores gastos em detrimento dos demais, cria uma tendência a elevações recorrentes da carga tributária.

O problema do fundo comum tem lugar porque há uma contraposição entre aqueles que recebem os benefícios - alguns grupos - e os que arcam com os custos - toda a sociedade. Assim, de acordo com Barro (1973) e Ferejohn (1986), os governantes têm incentivos para gastar mais do que seria o ideal para a sociedade. Essa ação é possível porque há fraca correspondência tributária, isto é, a cobrança de tributos não está vinculada ao pagamento de um determinado bem ou serviço. Assim, não é possível estabelecer um sistema tributário em que o financiamento de um bem destinado a um grupo específico seja pago pelos próprios beneficiados. Conseqüentemente, beneficiários de um bem público em particular tenderiam a expandir a demanda por tal bem uma vez que o custo seria partilhado por outros. Concentração de benefícios e dispersão de custos levam a um gasto excessivo quando tais gastos são financiados por um fundo comum de receita tributária.

Por outro lado, a alocação dos gastos públicos seria explicada pela atuação de políticos e eleitores, grupos de pressão que representam o desejo do eleitor mediano. Os grupos acabariam por fazer prevalecer suas preferências pessoais para determinar a quantidade de bens públicos a ser fornecida pelo governo e o financiamento da despesa crescente pela imposição de impostos proporcionais e/ou progressivos. Como o eleitor mediano demanda uma grande quantidade de bens públicos e se beneficia pagando apenas uma parte do preço dos bens usufruídos, acaba se formando uma coalizão em favor da realização da despesa. Isto talvez ajude a explicar porque o papel do governo tende a crescer, segundo a Lei de Wagner: "a medida que o nível de renda per capita se eleva em países que se desenvolvem industrialmente, cresce a importância relativa do setor público", ver Bird (1970). Tal situação também estava prevista em O'Connor (1977), para quem há uma tendência crescente de crise fiscal devido à expansão do gasto público.

A motivação do gasto estatal seria a mesma de qualquer outra ação econômica: o interesse privado de alguém que, neste caso, cede o voto em troca de um determinado benefício. Isto leva Pires (1999, p.2) a afirmar que: "Há, no Brasil, toda uma teia de relações inconfessáveis que permite afirmar que o espaço público é privatizado. O próprio cidadão comum vê nos cargos eletivos oportunidades para carrear vantagens pessoais". Por outro lado, cada grupo deseja reduzir o gasto com bens públicos dos quais ele não é beneficiário, pois como não consome o bem, não quer partilhar o seu custo de produção.

Tal situação é prevista por autores como Ter-Minassian (1997) e Tanzi (1997). Hagen & Harden (1996,p.3) chegam a propor como meio para reduzir o déficit e o gasto públicos, a centralização do

processo orçamentário: “Spending and deficits can be reduced by introducing elements of centralization in the budget process”. Os autores mencionados (1996,p.2) embasam sua proposição em estudos econométricos - “Our empirical results show a strong correlation between our index of centralization and fiscal discipline” - e crêem que a reforma para reduzir gastos deva ser acompanhada da centralização do processo orçamentário, com a criação de normas que impeçam os grupos de pressão de serem bem sucedidos em suas reivindicações de expansão do gasto e promovam uma visão dos custos e benefícios marginais do gasto público.

Essa tendência, freqüentemente observada já na elaboração do projeto de lei orçamentária a ser enviado, tende a agravar-se à medida que as emendas parlamentares são apresentadas durante a tramitação no respectivo Legislativo, onde é analisado em comissão específica⁶. Seguindo a mesma lógica, os grupos mais diretamente representados pelos parlamentares pressionam por maiores gastos públicos, tendo em vista que o financiamento é oferecido pelo conjunto da sociedade. Neste sentido, Bugarin (2002) aponta: “(...) many problems emerge when a few representatives have to decide for an entire nation. Despotism, corruption, inefficiency and exclusion are among the most important ones”.

Os parlamentares participam do processo orçamentário apresentando emendas individuais e de bancada. O problema do fundo comum tem lugar também na tramitação do orçamento pelo Legislativo porque os parlamentares tanto individualmente como através de suas bancadas – que podem ser partidos, regiões do País ou áreas de gasto - recebem os benefícios do gasto mais elevado e transferem para a sociedade os custos. Assim, o modelo é o mesmo mas os déficits tendem a surgir mais em sistemas políticos com poderes políticos mais dispersos. Se as decisões de gasto são descentralizadas e as receitas centralizadas mas determinadas residualmente, há uma tendência para o sobregasto.

Depois que o projeto é votado, as emendas estão sujeitas a veto do Chefe do Poder Executivo. Só então a Lei do Orçamento Anual é publicada e retorna ao Executivo para ser implementada. Nos EUA e também no Brasil, o direito de veto do Executivo é utilizado como um recurso para se impedir a expansão da despesa, de acordo com Bagir (2001): “We should then expect that jurisdictions with greater propensity for overspending – those with a large number of electoral districts – choose to give their executives authority to veto budget legislation”.

Quando o direito de propriedade a receitas tributárias correntes e futuras não está bem definido, todos os agentes têm um incentivo a gastar muito e rapidamente, para apropriar mais recursos. Em relação a este aspecto, Musgrave & Musgrave (1989,p.211) reconhece que “Although good economic analysis calls for joint consideration of both aspects, the practice is to deal with them separately”. Tal prática já era condenada por Ricardo e Mill(1985) que defendiam que a política de gastos públicos deveria obedecer a um critério de custo e benefício.

2.2. O Modelo Dinâmico do Fundo Comum com Hipótese de Endividamento

Suponha agora que o problema descrito na seção anterior é potencializado pela quebra da restrição orçamentária. Além de a tributação ser utilizada como fonte de financiamento, há, então, também a possibilidade de financiamento através de endividamento.

Considere que cada grupo J é livre para determinar o gasto público de seu bem preferido e as decisões são tomadas seqüencialmente ao longo do tempo. Assim, há duas decisões unilaterais sobre gasto público, uma em cada período. No primeiro período, a dívida pública é residualmente

⁶ No Legislativo Federal, há uma Comissão Mista de Orçamento, composta por membros da Câmara e do Senado, a qual prepara os pareceres que discutem o mérito e as condições de financiamento de todos os gastos públicos, excetuando despesas de custeio das estatais.

determinada. No segundo período, a alíquota tributária é residualmente determinada. Para computar o equilíbrio, utiliza-se o método de solução backward, começando do último período.

Considere o problema de decisão do grupo J no segundo período. Ele maximiza:

$$W(b + g_2^J + g_2^I) + H(g_2^J),$$

relativamente a g_2^J , tomando a dívida b e g_2^I como dado, onde I e J são grupos e $I \neq J$.

A condição de primeira ordem resultante é:

$$W_g(b + g_2^J + g_2^I) + H(g_2^J) = 0 \quad (3)$$

O grupo I resolve um problema similar e se comporta identicamente. Aplicando o teorema da função implícita ao sistema de equações dado por (3) e a correspondente expressão para o outro grupo, determina-se que o gasto de equilíbrio por ambos grupos é função decrescente da dívida pública: $g_2^J = G^J(b)$, com $G_b^J < 0$. Intuitivamente, uma vez que as distorções tributárias aumentam com o aumento da alíquota tributária, uma elevação inerente na dívida aumenta o custo marginal do gasto público. Assim, o gasto de equilíbrio no período 2 também é decrescente em dívida:

$$g_2 = G(b) = \sum_J G^J(b).$$

No período 1, ambos grupos levam em conta o resultado de equilíbrio do período 2. Assim, o grupo J resolve:

$$\frac{Max}{g_1^J} [W(b + G^J(b) + G^I(b)) + H(g_1^J) + H(G^J(b))],$$

sujeito a $b = g_1^J + g_1^I$, para $I \neq J$. Isto é, o consumo público no período 1 é novamente determinado de forma descentralizada. Porém, agora cada grupo leva em conta que gastar mais no período aumenta o endividamento, o qual por sua vez reduz os gastos de ambos os grupos no segundo período. Tomando as condições de primeira ordem deste problema e recorrendo a (3) para simplificar, tem-se:

$$W_b + W_g G_b^I + H(g_1^J) = 0 \quad (4)$$

Uma condição similar se aplica ao grupo I. O primeiro termo no lado esquerdo de (4), $W_b < 0$, denota o custo marginal da dívida pública: mais empréstimos implicam maior alíquota tributária no período seguinte. O segundo termo, $W_g G_b^I$ é positivo. Isto é, do ponto de vista do grupo J, o fato de que mais dívida implica cortes de gastos com outros grupos, diminui o custo do endividamento W_b . Finalmente, o último termo do lado esquerdo de (4) é o benefício marginal do consumo público.

Usando $W_b = W_g$ e (3), a equação (4) pode ser reescrita como:

$$H_g(g_1^J) = H_g(g_2^J)(1 + G_b^J) < H_g(g_2^J), \quad (5)$$

onde a última desigualdade decorre de $G_b^J < 0$. Conseqüentemente, pela concavidade de H, em equilíbrio, $g_1^J > g_2^J$, e similarmente para o grupo I. Isto é, ambos grupos optam pelo ganho intertemporal do consumo público do período 1. O problema do fundo comum de receitas

tributárias introduz duas distorções: gasto maior que o ótimo em ambos períodos e gasto mais alto no período 1 comparativamente ao período 2, e conseqüentemente maior endividamento.

Estas distorções refletem o mesmo problema de incentivo: o direito de propriedade para as receitas tributárias não é bem definido. Ambos os grupos têm incentivo para gastar muito e o mais rapidamente possível e se apropriar de recursos em seu próprio benefício. Não se atende ao princípio da correspondência fiscal em que o financiamento de cada despesa marginal deve caber à comunidade beneficiada. O resultado é uma irracionalidade coletiva afastando-se radicalmente de uma solução cooperativa.

A alocação apontada induz o gasto excessivo. O problema do fundo comum significa que o custo de um bem público fornecido somente a um grupo é partilhado com outros grupos e, conseqüentemente, ambos grupos têm um incentivo para gastar mais do que no ótimo. Cada grupo assume somente metade do custo social da elevação do gasto sobre o seu próprio bem e, quanto maior a descentralização, isto é, quanto menores os grupos, pior tende a ser o problema, porque em cada grupo se assume uma fração menor dos custos futuros de dívida ou do gasto público. O estoque da dívida de equilíbrio sai de um jogo no qual diferentes tomadores de decisão com interesses conflitantes fazem escolhas simultâneas em cada período.

O processo pode ser uma conseqüência da existência de instituições orçamentárias fracas, onde há dificuldade de alcançar uma decisão coletiva sobre a estabilização da dívida, pois cada partido da coalizão é uma autoridade que toma decisão sobre parte do orçamento, mas ninguém toma decisão sobre o resultado agregado. Há forças políticas dispersas capazes de bloquear e/ou impor decisões de política porque ninguém quer arcar com o custo de cortes de gastos. Assim, o problema do fundo comum dinâmico levaria a políticas míopes. A este respeito Théret (1991, p.128) afirma: “No regime liberal, há um crescimento ininterrupto da dívida pública, como forma de sustentação da legitimidade do Estado. A expansão da dívida só é interrompida quando se constrói um sistema alternativo de direitos políticos e tributário-financeiros, apoiado por novos grupos sociais suficientemente fortes para vencer os grupos que se apoiavam no rentismo.” Para o autor, o fato de os juros da dívida consumirem parte dos tributos faz com que dívida pública seja uma forma de obter “direitos sobre os recursos tributários”.

Há um outro motivo que pode explicar porque uma sociedade opta por aumentar os gastos presentes à custa de dívida futura. Dada a percepção de que o acesso a endividamento permite ampliar o espaço da disputa setorial por gastos, os indivíduos optam pela dívida se identificam alguma vantagem capaz de compensar os juros da dívida, acrescidos no período seguinte. Se a utilidade do grupo J é maximizada quando ele consegue absorver o bônus da despesa o mais cedo possível, transferindo o seu ônus para o mais longe possível, pode haver intenção de não ser responsabilizado pelo pagamento da dívida.

Neste caso, a vantagem consistiria ou em não ter que pagar a dívida - um *default* declarado - ou em identificar a possibilidade de transferi-la para outro agente. Tal lógica revela-se não só nos mecanismos mais convencionais de endividamento (dívida contratual e dívida em títulos), mas também em formas mais criativas e menos transparentes que igualmente se poderia denominar de dívida, tais como: inscrição em restos a pagar, antecipação de receitas orçamentárias e obtenção de garantias. Além disso, há outras práticas usuais que, embora não sejam dívidas, acabam indiretamente resultando em endividamento adicional, tais como, a renúncia de receitas e a criação de despesas de duração continuada.

Em todos esses casos, há significativos efeitos inter-temporais que permitem transferir o ônus para o período seguinte, o mandato seguinte e mesmo as gerações seguintes. O ciclo político, por exemplo, aumenta as vantagens do sobregasto e do sobreendividamento para o governante atual. De

um lado, aproveitando a falta de transparência do orçamento, o governante utiliza o gasto público para reeleger-se sem revelar as conseqüências futuras dessa opção. Caso consiga reeleger-se, terá problemas para equilibrar as contas mas talvez nem se preocupe em fazê-lo, pois a reeleição só é permitida uma vez. Assim, no segundo período, ainda que o eleitor perceba as conseqüências, a decisão e a eleição já terão ocorrido. De outro lado, se há expectativa de não reeleger-se, o político assume que os problemas para equilibrar as contas não serão seus e a quebra do sucessor também o favorece porque transfere o custo da política pública para o partido adversário.

Um exemplo de transferência de ônus entre gerações é o sistema de repartição adotado na previdência social. Quando o sistema começa a operar, a população é jovem e há mais contribuintes do que aposentados. Nesse momento, há incentivos para gastar os recursos de contribuições. À medida que o tempo passa e a população envelhece, a situação se inverte e os recursos deixam de ser suficientes para arcar com as aposentadorias. O financiamento, então, deve ser propiciado ou por impostos em geral, ou por aumentos da contribuição, ou torna-se necessário reduzir os valores de aposentadoria. Em todos os casos, no entanto, o custo está sendo transferido para a geração seguinte.

Esses mecanismos de transferência de custos têm em comum a falta de transparência das políticas públicas e, em especial, dos meios para financiá-las. As decisões de política fiscal exigem o conhecimento antecipado e rigoroso dos seus efeitos no futuro. Por não haver informação perfeita, é fraca a percepção de como serão distribuídos os custos pelo conjunto da sociedade. Isso explicaria, inclusive, porque há volume significativo de dívida de curto prazo.

Uma das soluções para o problema do fundo comum seria alterar o processo orçamentário para incluir metas fiscais que antecedessem a elaboração do orçamento, garantindo determinado resultado fiscal e evitando o endividamento excessivo. De acordo com Barro e Sala-I-Martin (1995), esta regra tem o objetivo de impedir que os governantes criem dívida para que as gerações futuras assumam o ônus. Alesina, Marè e Protti (1966) observaram que quando o Legislativo vota primeiramente o volume do gasto, determina o gasto do orçamento antes que se chegue a um acordo sobre como a despesa será financiada.

Numa perspectiva ortodoxa, alguns autores vão além e defendem a adoção do orçamento equilibrado, como na seção anterior. Buchanan & Wagner (1977) afirmam que o orçamento equilibrado “will have the effect of bringing the real costs of public outlays to awareness of decision makers; it will tend to dispel the illusory ‘something for nothing’” (p.178). And Feldstein wrote that “only the ‘hard budget constraint’ or having to balance the budget can force politicians to judge whether spending’s benefits really justify its costs”(p.405).

A ênfase na disciplina fiscal através de normas orçamentárias para conter o déficit público e a dívida pública tem como base o reconhecimento de que o endividamento é atrativo. Madison (1790) chegou a afirmar que “a public debt is a public curse” e que a deterioração das finanças públicas decorre do endividamento público crescente, o qual precisa ser contido e revertido. Os efeitos positivos do gasto público sobre o crescimento econômico estariam sendo superados pelo desestímulo do aumento da tributação e da elevação da taxa de juros, a qual estaria crescendo mais do que o produto, o que levaria o governo a se endividar para pagar dívidas crescentes. O resultado final pode ser o de um setor público sem capacidade de financiamento, com déficits crônicos, o que acaba por reduzir a velocidade do processo de desenvolvimento tanto pelo lado da redução do investimento na economia, como pelo lado da competição pela poupança disponível no país, elevando as alíquotas tributárias. Países altamente endividados ficam impedidos de reduzir tributos ou realizar gastos para reativar a economia. Crafts (2000) encontrou tal evidência nos países da OCDE.

Pattillo, Poirson, H. & Ricci (2002) realizaram um estudo econométrico envolvendo 93 países e também encontraram uma relação negativa entre crescimento e dívida estatisticamente significativa. Com a mesma visão, Kopits (2000) argumenta que o controle do endividamento contribuiria para o crescimento e a estabilidade da economia, conforme constata o IMF Country Report (2001) sobre o crescimento expressivo da Finlândia no período 1994-2000 devido a cortes tributários e restrição do gasto público.

2.3. Uma Extensão do Modelo do Fundo Comum Aplicado à Dívida em uma Estrutura Federativa

No Brasil, o contexto institucional complexo, com três níveis de governo, todos com autonomia administrativa, financeira e política, é especialmente suscetível aos problemas gerados pelo modelo do fundo comum se considerarmos que todas as possibilidades aqui discutidas se reproduzem em cada nível e que, além disso, há uma expectativa de transferir o custo do endividamento para as demais unidades da federação. Neste sentido, PISAURO (2001, p.5) afirma que “The common pool problem is clearly exacerbated by a larger vertical fiscal gap: subnational governments have every incentive to overspend when a large share of financing is raised by the central government”.

As decisões de política fiscal são tomadas autonomamente pelo Governo Federal, cada um dos 26 Estados, o Distrito Federal e mais de 5.500 Municípios. Há eleições diretas nos três níveis tanto para Executivo como para Legislativo. Nos níveis federal e estadual, há Poder Judiciário e Ministério Público. Os órgãos de controle também atuam descentralizadamente, com Tribunais de Contas cuja jurisdição pode ser a União, ou determinado Estado, ou um Estado e seus respectivos municípios, ou apenas os municípios ou mesmo um determinado município. Em todos os níveis, a administração pública pode compreender administração direta e indireta, incluindo fundos, fundações, autarquias e empresas estatais dependentes. Trata-se, no mínimo, de uma mega-estrutura de gastos de pessoal.

O fato de os salários nos Poderes Judiciário e Legislativo representarem uma parcela pequena do orçamento em termos relativos faz com que esses Poderes tendam a conseguir aumentos maiores de salário em um primeiro momento. Acresce-se a isto o fato de que a preocupação com o controle de gastos nestes Poderes é relativamente menor que no Executivo. No momento seguinte, no entanto, tende a haver uma pressão por aumento salarial no Executivo, ainda que em menores níveis. Se as variações salariais reais forem maiores do que a produtividade do trabalho nas administrações públicas, os custos serão distribuídos pela sociedade.

Além disso, a independência dos Poderes e a autonomia dos governos, determinadas constitucionalmente, potencializam as decisões de gasto regionalmente descentralizadas também em outras áreas de gasto e os problemas gerados pelo modelo do fundo comum são ampliados pelo acesso a endividamento. Os governos estaduais e municipais, em geral, não atribuem aos respectivos orçamentos as funções de contribuir para estabilizar preços e buscar pleno emprego, crescimento do produto e equilíbrio externo. Assim, o fato de as receitas e despesas fiscais estarem sendo descentralizadas, segundo Ter Minassian (1997), determina menor alavancagem do orçamento como instrumento de estabilização porque os governos estaduais têm como metas prioritárias a geração de emprego e o atendimento das demandas sociais de seu eleitorado, tais como serviços de saúde, educação e de infra-estrutura e, apenas secundariamente, as políticas de estabilização.

No que tange a já mencionada intenção de não ser responsabilizado pelo pagamento da dívida, seja por *default* declarado ou pela possibilidade de transferi-la para outro agente, PISAURO (2001, p.5) enfatiza os riscos especialmente elevados em estruturas federativas: “In the set of incentives facing subnational governments, there are two potential sources of distortions (i) a common pool problem,

arising from the fact that the opportunity cost of public revenues as perceived by subnational governments is lower than the true social cost, and (ii) a moral hazard problem, associated with the implicit insurance provided by the central government that it would bailout a subnational government which was unable to meet its financial commitments”.

No Brasil, por muito tempo, cultivou-se o hábito de transferir dívidas “para o lado, para cima ou para baixo”. Transferir dívidas “para o lado” significava utilizar bancos estaduais para financiar-se, sem perspectiva de pagar a dívida. Como muitos desses bancos possuíam dimensão significativa e, em vários casos, recebiam depósitos de correntistas, o socorro pelo Banco Central tornava-se uma necessidade para proteger o sistema financeiro. Transferir dívidas “para baixo” significava financiar inflacionariamente o gasto público, o que tem ônus maior para as classes menos favorecidas.

Transferir dívidas “para cima” significava obter financiamentos de dívidas junto à União por prazo longo e taxa de juros reduzida. A última renegociação foi realizada por 30 anos e taxa de juros de 6% a.a., em montantes diferentes de acordo com as necessidades de cada Estado. Sendo o financiamento de dívidas junto à União acompanhado da emissão de títulos da dívida mobiliária federal a taxas bem superiores - o cenário inicial era de 18% mas em muitos momentos chegou a ser superior -, fica claro que o subsídio implícito concedido aos Estados, e a alguns Estados em particular, foi um ônus pago por toda a sociedade. Destaque-se que esse não foi um caso isolado mas parte de um histórico de recorrentes processos de renegociação.

A crise de endividamento estadual no Brasil estendeu-se a outras formas de endividamento como a inscrição em restos a pagar, a antecipação de receitas orçamentárias e a obtenção de garantias, além da renúncia de receitas e da criação de despesas de duração continuada. Em último ano de mandato, todos esses problemas tendiam a agravar-se e o sucessor era, muitas vezes, forçado a consumir um ou mais anos de seu mandato apenas para saldar dívidas.

Os Restos a Pagar que, na sua origem, destinavam-se a atender eventual insuficiência de caixa ao longo de um exercício, acabaram sendo utilizados como instrumento extra-orçamentário de rolagem de dívidas. O irrealismo de orçamentos que superestimavam receitas e subestimavam despesas, embutia autorização para assunção de compromissos sem cobertura de receitas. Na ausência de medidas corretivas durante a execução financeira, os pagamentos eram transferidos para o exercício seguinte, cujo orçamento não contemplava espaço para os Restos a Pagar, ocasionando o deslocamento de outras despesas e o acúmulo de Restos a Pagar em uma “bola de neve”.

As antecipações de receitas orçamentárias e as garantias, também pelo fato de não passarem pelos orçamentos, sempre estiveram sujeitas a menos controle que as despesas de forma geral. No primeiro caso, as AROs estiveram no bojo da crise de endividamento estadual pois sua captação se dava a taxas bastante superiores às dos títulos de emissão estadual e sua rolagem ultrapassava o exercício, dando-se muitas vezes através da emissão de novas AROs. No caso das garantias, o maior problema referia-se ao fato de que, quando a garantia era concedida e ainda não era uma despesa mas tão somente um risco, não havia contragarantia ou uma avaliação tão criteriosa da capacidade de pagamento. Assim, quando os governos eram acionados na qualidade de avalistas, pouco ou nada se podia fazer a não ser honrar o compromisso e registrar a perda.

A renúncia de receitas e a criação de despesas de duração continuada também comprometiam o equilíbrio das contas públicas numa seqüência de períodos. No primeiro caso, subtraíam-se receitas do orçamento, muitas vezes sem uma discussão com o Legislativo do mérito dessa exclusão. No segundo caso, criavam-se despesas rígidas, que teriam impacto orçamentário-financeiro numa seqüência de períodos sem prover adequada fonte de financiamento, gerando problemas para o futuro.

A análise das experiências internacionais apresenta uma diversidade substancial nos enfoques para controlar o endividamento. Em termos gerais, segundo Ter-Minassian & Craig (1997), podem-se distinguir quatro enfoques principais, embora alguns países possam utilizar técnicas que abrangem mais de um desses enfoques.

O primeiro enfoque baseia-se na confiança na disciplina de mercado para determinar o limite do endividamento dos estados. É o que acontece em países como os Estados Unidos, onde se espera que o simples acesso das instituições financeiras às contas públicas permita que elas diferenciem os governos adimplentes dos inadimplentes. Nos EUA, o IRS determinou que organizações sem fins lucrativos sejam transparentes e divulguem dados relativos às suas atividades na Internet. Ficou estabelecido que estas empresas devem, ver Landa & Mugica (1999, p.7), “put the documents on its Web (...). In addition, people must be able to access the documents without a fee and without having any specialized computer hardware or software”.

A motivação para aumentar a transparência fiscal foi a criação de um instrumento para a sociedade controlar o comportamento de seus representantes na democracia. Trata-se de um meio de se responder à questão colocada por Cardoso (1995, p. 15-16): “O problema é (...) como tornar mais públicas as decisões de investimento e as que afetam o consumo. Isto é, como torná-las transparentes e controláveis pela sociedade... e não somente pelas burocracias (do Estado ou das empresas)”. Também Baracho (2000, p.3) aponta tal necessidade: “..., é necessário maior padronização, a partir da definição de normas e da adoção de sistemas informatizados integrados, com a disponibilidade de informação em tempo real”.

No Brasil, Pires (2000,p.3) manifesta o seu imediato contentamento com a LRF: ” (...) o sucesso da Lei de Responsabilidade Fiscal e esta, por sua vez, pode oferecer um ingrediente extremamente importante para fazer deslanchar as experiências participativas na gestão pública: transparência nos dados e informações, prestação de contas, gerenciamento eficiente de recursos”. Segundo Gagnon (1993, p.18), a LRF não oferece todas as soluções, mas procura atenuar os problemas, o que é satisfatório pois o sucesso de uma estrutura federal deve ser medido pela sua capacidade de “regulate and manage such conflicts”.

O segundo enfoque para controlar o endividamento compreende a cooperação visando o controle da dívida, cujos limites resultam da negociação entre o governo federal e os governos subnacionais. É o caso dos cantões suíços, onde há um “acordo de cavalheiros” para determinar quais devem ser os níveis de endividamento. Em países com histórico de recorrentes problemas de cooperação federativa (a guerra fiscal no Brasil é um bom exemplo), essa alternativa é de difícil implementação.

O terceiro enfoque diz respeito ao controle do endividamento subnacional com bases em regras específicas na constituição ou em lei. Essa abordagem tem se tornado bastante freqüente e, no Brasil, a LRF introduziu várias vedações importantes. Proibiu a concessão de qualquer novo crédito de um ente em favor de outro, mesmo que para refinanciamento ou postergação de dívida, o que significa o fim dos processos de renegociação. Relativamente ao financiamento monetário de déficits orçamentários, a proibição constitucional é detalhada pela LRF, de modo a estendê-la, inclusive ao relacionamento entre governos e bancos estaduais. A criação de restrições ao endividamento dos governos subnacionais para assegurar os resultados do governo consolidado já havia sido recomendada por vários autores, como Ardeo & Villela (1995), Ter-Minassian (1996, 1997-b) e Lane (1993).

Também na UME, os Estados-membros comprometem-se a “respeitar o objetivo orçamentário de assegurar posições próximas do equilíbrio ou excedentes a médio prazo (...) e a tomar as medidas de correção orçamentária que considerem necessárias para alcançar os objetivos dos respectivos

programas de estabilidade ou de convergência, sempre que recebam informações que indiquem a existência ou a probabilidade de afastamento significativo desses objetivos” (Resolução do Conselho Europeu de Amsterdã). Para os Estados-membros participantes na área do euro, a persistência de um déficit excessivo traduzir-se-á na imposição de sanções pecuniárias. A experiência supranacional da UME parece ser melhor sucedida do que a experiência federativa da Espanha, onde não se conseguiu estabelecer uma regra única para todas as províncias, segundo Landa (1999): “The general period for offsetting tax loss carry forwards has recently be extended to 10 years (previously, tax loss carry forwards were offset over a period of seven and five years, respectively.). In the Basque Country, this period is 15 years. Navarra maintains 7 years.”

Também o Governo do Reino Unido, em 1997, introduziu duas regras fiscais⁷. A primeira regra é a “golden rule”: durante o ciclo econômico, o governo só tomará emprestado para investir e não para financiar gasto corrente. A segunda regra é a “sustainable investment rule”: a dívida líquida do setor público como proporção do PIB será mantida durante o ciclo econômico a um nível estável e prudente. Contudo, de acordo com Kell (2001, p.3), a falta de uma clara distinção do que é despesa de capital e despesa corrente é um dos elementos que têm impedido o saneamento fiscal britânico: “The fiscal rules, however, have been subject to(...) a failure to ensure sustainability and intergenerational fairness, the risk that they will undermine fiscal discipline by creating an incentive to reclassify expenditure, and insufficient constraint on discretionary loosening of policy”. Lieneri & Sarraf (2000) também apresentam esses problemas institucionais como os responsáveis pelos constantes déficits públicos e aumento do endividamento nos países africanos de língua inglesa, apesar de estes países terem implantado um sistema orçamentário britânico.

E, por último, o quarto enfoque para controlar o endividamento refere-se aos controles diretos do governo central sobre o endividamento subnacional. Trata-se da idéia de centralizar a autoridade para tomada de decisão completamente em um dos grupos, uma solução bastante natural para o problema do fundo comum. Se o mesmo grupo controla plenamente todas as decisões de gastos, isto internaliza apropriadamente o custo de excesso de gasto do aumento da dívida.

A centralização do poder decisório, se por um lado, ajudaria a solucionar parte do problema do fundo comum, por outro poderia distorcer a alocação de recursos em favor dos grupos de pressão. Neste modelo simples, o grupo I gastaria toda a receita de uma só vez se tivesse poderes suficientes. A alocação de gasto ao longo do tempo seria assim ótima, porém a alocação entre grupos poderia tornar-se abusiva. Essa é a razão pela qual a centralização encontra dificuldades óbvias em regimes democráticos.

No Brasil, antes da LRF, as autorizações para realização de operações de crédito eram concedidas pelo Senado Federal, caso a caso, sem uma perspectiva nacional dos efeitos do aumento da dívida. Quando a LRF determinou que o Poder Executivo encaminhasse ao Senado uma proposta para estabelecimento de limites para a dívida consolidada, por nível de governo, acompanhada de diagnóstico dos impactos, introduziu essa perspectiva. Atualmente, a análise dos pleitos de operações de crédito é realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional que avalia, entre outros, se o pleito não desrespeita os limites estabelecidos pelo Senado e os demais limites da LRF. Apenas em caso de parecer favorável, o pleito é encaminhado ao Senado para análise visando autorização. Esta é uma forma de centralização do poder decisório compatível com regimes democráticos, posto que está assentada na lei e Casa Legislativa que representa a federação.

A despeito de a LRF ter sido consagrada pela mídia como exemplo de sucesso, sabe-se que todos os enfoques aqui apresentados e cujo objetivo é controlar o endividamento podem apresentar problemas. Considerou-se, então, a pertinência de realizar uma simulação do modelo de fundo

⁷ H.M. Treasury, 1998.

comum antes e depois da LRF, com base nos dados concretos do Brasil. A simulação deve lançar luzes sobre o grau de implementação da LRF e também sobre as soluções propostas para o problema da fundo comum em estruturas federativas.

Aplicando o modelo apresentado na seção anterior para os Estados e Municípios brasileiros, nos anos de 1999, 2000 e 2001, calcula-se W_b e W_g , respectivamente utilidade marginal da dívida e do gasto público.

Parte-se da restrição orçamentária com endividamento. A receita orçamentária, composta por receita de operações de crédito e receita tributária mais transferências, é líquida de transferências a outros entes. O gasto público é a despesa orçamentária líquida de juros e amortizações.

No cálculo de W_g dos estados, utilizamos as seguintes variáveis: a população de todos os estados, a população do estado em questão, gasto público de todos os estados e gasto público do estado em questão. Os dados de população foram retirados do IBGE e os dados de despesa e receita do FIMBRA, disponível na página da STN na Internet. No cálculo de W_b , utilizamos as variáveis: juros e amortizações, população de todos os estados, população do estado em questão. A mesma metodologia foi empregada para os municípios.

TABELA I: APLICAÇÃO DO MODELO NOS ESTADOS: CÁLCULO DE W_b

Dados de Utilidade Marginal da Dívida dos Estados Brasileiros				
Grupos de Estados	1999	2000	2001	var 01-99
W SP	-0,0753	-0,3741	-0,3202	-0,2449
W RS	-0,7436	-0,8210	-0,8093	-0,0657
W SC	-0,8767	-0,8731	-0,9073	-0,0306
W RR	-0,9889	-0,9943	-0,9948	-0,0059
W RO	-0,9697	-0,9742	-0,9730	-0,0033
W AC	-0,9927	-0,9927	-0,9927	0,0000
W SE	-0,9790	-0,9790	-0,9790	0,0000
W TO	-0,9864	-0,9864	-0,9864	0,0001
W AP	-0,9942	-0,9932	-0,9934	0,0009
W AL	-0,9643	-0,9591	-0,9546	0,0097
W RJ	-0,8267	-0,8170	-0,8164	0,0103
W RN	-0,8267	-0,8170	-0,8164	0,0103
W MS	-0,9732	-0,9653	-0,9627	0,0105
W AM	-0,9623	-0,9554	-0,9512	0,0112
W PA	-0,9245	-0,9126	-0,9131	0,0114
W ES	-0,9598	-0,9490	-0,9484	0,0114
W PB	-0,9566	-0,9466	-0,9443	0,0123
W DF	-0,9685	-0,9493	-0,9553	0,0131
W PI	-0,9644	-0,9548	-0,9510	0,0134
W MA	-0,9297	-0,9057	-0,9125	0,0172
W MT	-0,9666	-0,9511	-0,9479	0,0187
W GO	-0,9374	-0,9215	-0,9157	0,0217
W CE	-0,8988	-0,8822	-0,8751	0,0236
W PE	-0,9015	-0,8797	-0,8719	0,0296
W BA	-0,8317	-0,7986	-0,7833	0,0485
W PR	-0,8787	-0,7252	-0,8271	0,0517
W MG	-0,7686	-0,6754	-0,6748	0,0938
media				0,00256

TABELA II: APLICAÇÃO DO MODELO NOS ESTADOS: CÁLCULO DE W_g

Dados de Utilidade Marginal do Gasto dos Estados Brasileiros				
Grupos de Estados	1999	2000	2001	var 01-99
W PR	-0,7981	-0,8312	-0,8338	-0,0357
W DF	-0,9159	-0,9199	-0,9297	-0,0139
W SP	-0,3218	-0,3131	-0,3296	-0,0078
W CE	-0,8783	-0,8856	-0,8809	-0,0026
W RN	-0,9567	-0,9558	-0,9579	-0,0013
W RS	-0,8078	-0,8068	-0,8088	-0,0010
W PI	-0,9395	-0,9381	-0,9403	-0,0007
W SE	-0,7970	-0,8041	-0,7974	-0,0004
W TO	-0,9571	-0,9580	-0,9572	0,0000
W PA	-0,9790	-0,9790	-0,9789	0,0001
W SC	-0,9864	-0,9864	-0,9863	0,0001
W AL	-0,9547	-0,9534	-0,9545	0,0002
W AP	-0,8122	-0,8095	-0,8120	0,0002
W MT	-0,9879	-0,9876	-0,9876	0,0004
W RR	-0,9071	-0,9004	-0,9062	0,0009
W RJ	-0,9534	-0,9527	-0,9524	0,0010
W ES	-0,9067	-0,9066	-0,9057	0,0010
W PB	-0,9768	-0,9756	-0,9758	0,0011
W MA	-0,9902	-0,9898	-0,9891	0,0011
W AC	-0,9926	-0,9914	-0,9915	0,0011
W RO	-0,9172	-0,9196	-0,9154	0,0018
W MS	-0,9627	-0,9605	-0,9604	0,0023
W GO	-0,9457	-0,9457	-0,9434	0,0023
W AM	-0,9149	-0,9184	-0,9099	0,0049
W PE	-0,9521	-0,9502	-0,9462	0,0059
W BA	-0,8793	-0,8739	-0,8684	0,0108
W MG	-0,7219	-0,6976	-0,6937	0,0282
media				-0,00001

TABELA III: APLICAÇÃO DO MODELO NOS MUNICÍPIOS:**CÁLCULO DE W_b**

Dados de Utilidade Marginal da Dívida das Cidades Brasileiras				
Grupos	1999	2000	2001	var 01-99
AC	-0,9918	-0,9930	-0,9927	-0,0009
AL	-0,9653	-0,9528	-0,9557	0,0096
AM	-0,9658	-0,9632	-0,9558	0,0100
AP	-0,9953	-0,9938	-0,9945	0,0009
BA	-0,7833	-0,7968	-0,8096	-0,0264
CE	-0,8993	-0,8899	-0,8846	0,0146
ES	-0,9459	-0,9398	-0,9512	-0,0053
GO	-0,9408	-0,9102	-0,9155	0,0253
MA	-0,9538	-0,9332	-0,9339	0,0199
MG	-0,6567	-0,6710	-0,6960	-0,0393
MS	-0,9677	-0,9607	-0,9646	0,0030
MT	-0,9632	-0,9532	-0,9654	-0,0022
PA	-0,9627	-0,9544	-0,9164	0,0463
PB	-0,9746	-0,9461	-0,9456	0,0290
PE	-0,8994	-0,8956	-0,8914	0,0081
PI	-0,9689	-0,9658	-0,9573	0,0116
PR	-0,7701	-0,8065	-0,8247	-0,0546
RJ	-0,7725	-0,7166	-0,7663	0,0062
RN	-0,9681	-0,9578	-0,9554	0,0127
RO	-0,9840	-0,9773	-0,9794	0,0046
RR	-0,9958	-0,9938	-0,9948	0,0010
RS	-0,7915	-0,8013	-0,8242	-0,0326
SC	-0,8847	-0,8949	-0,9030	-0,0183
SE	-0,9732	-0,9717	-0,9759	-0,0027
SP	-0,9732	-0,9767	-0,9815	-0,0083
TO	-0,9825	-0,9843	-0,9818	0,0007
média				0,0005

TABELA IV: APLICAÇÃO DO MODELO NOS MUNICÍPIOS: CÁLCULO DE W_g

Dados de Utilidade Marginal do Gasto das Cidades Brasileiras				
Grupos	1999	2000	2001	var 01-99
SP	-0,1510	-0,2720	-0,3302	-0,1792
PR	-0,7651	-0,8065	-0,8247	-0,0596
AM	-0,9606	-0,9632	-0,9558	0,0048
SC	-0,8746	-0,8949	-0,9030	-0,0285
SE	-0,9664	-0,9717	-0,9759	-0,0095
ES	-0,9414	-0,9398	-0,9512	-0,0098
AP	-0,9943	-0,9938	-0,9945	-0,0002
AC	-0,9897	-0,9912	-0,9903	-0,0006
MG	-0,6445	-0,6710	-0,6960	-0,0515
RR	-0,9957	-0,9938	-0,9948	0,0009
TO	-0,9825	-0,9843	-0,9818	0,0007
RS	-0,7971	-0,8013	-0,8242	-0,0270
MT	-0,9655	-0,9532	-0,9654	0,0001
RO	-0,9841	-0,9773	-0,9794	0,0047
MS	-0,9685	-0,9607	-0,9646	0,0039
AL	-0,9602	-0,9528	-0,9557	0,0044
PE	-0,8878	-0,8956	-0,8914	-0,0035
PI	-0,9637	-0,9658	-0,9573	0,0064
RN	-0,9633	-0,9578	-0,9554	0,0078
MA	-0,9486	-0,9332	-0,9339	0,0147
CE	-0,8919	-0,8899	-0,8846	0,0073
BA	-0,8136	-0,7968	-0,8096	0,0040
GO	-0,9341	-0,9102	-0,9155	0,0186
PB	-0,9714	-0,9461	-0,9456	0,0259
PA	-0,9568	-0,9544	-0,9164	0,0404
RJ	-0,8444	-0,7166	-0,7663	0,0781
média				-0,0056
média s/ cidades de SP				0,0013

Percebe-se que os Estados reduziram mais a dívida do que o gasto público, uma vez que a queda da desutilidade destas variáveis foi maior no caso da dívida. Relativamente aos Municípios, verificou-se um aumento dos gastos comparativamente à dívida, em particular dos municípios de São Paulo. Uma possível explicação é o menor endividamento dos Municípios frente aos Estados.

De acordo com o modelo, os Estados e Municípios têm utilidade marginal negativa porque gastam além do ponto ótimo, sendo que quanto menor a população do ente, de acordo com a teoria do fundo comum, maior a tendência de que este gasto ultrapasse o ponto ótimo. A magnitude relativa do gasto público também contribui para que se tenha excedente do gasto público e da dívida pública. Ou seja, quanto o menor o gasto público, a dívida pública e a população de um ente, maior poderá ser o seu déficit público, como também mais poderá expandir o seu gasto além do ponto otimamente social.

É claro que a condução da política econômica pelos governos é outra variável que poderia explicar a desutilidade marginal do gasto público e da dívida pública. Estados e Municípios que gastam muito geram uma desutilidade marginal do gasto e da dívida pública. Estruturas federativas são propensas a permitir que os seus membros excedam níveis de gasto e de dívida, esperando partilhar o custo.

A importância da LRF é a de corrigir tais distorções para permitir um crescimento auto-sustentado dos entes públicos com gastos e dívidas compatíveis.

3. UMA ANÁLISE DOS RESULTADOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL APÓS DOIS ANOS

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF entrou em vigor em maio de 2000. Ainda que se considere que, no primeiro ano, o ajuste fiscal foi parcial porque as administrações já trabalhavam com orçamentos aprovados no ano anterior, muitos ajustes que não dependiam dos orçamentos foram efetivamente realizados. Após dois anos de efetiva implementação da LRF, já é possível aferir resultados com maior segurança, utilizando como *proxy* as contas anuais de 1999 (antes da LRF), 2000 (ano de transição) e 2001 (depois da LRF).

A análise dos resultados da LRF será o objetivo deste capítulo. De modo a contextualizar os resultados, utiliza-se como fio condutor desse percurso pelos números a lógica da gestão fiscal responsável: o processo orçamentário como instrumento de planejamento, com suas metas e resultados fiscais; as regras para receita e despesa, que passam pelos níveis de arrecadação e por uma análise da composição das receitas e dos gastos; as despesas com pessoal e o cumprimento dos limites respectivos; os limites para dívida e endividamento; outros pontos de mudança de cultura, transparência e sanções.

A LRF determinou que todos deveriam encaminhar suas contas anuais para consolidação e divulgação na Internet. Isso permitiu reconstruir séries históricas de dados fiscais acima da linha e fazer comparações entre o comportamento das principais variáveis antes e depois da LRF, utilizando os dados do FIMBRA⁸. Em 2001, todos os Estados e 94,5% dos municípios brasileiros enviaram suas contas.

Como parte da informação enviada pelos municípios estava incompleta, será utilizada a amostra FIMBRA de 4.884 municípios em 2001, o equivalente a 87,86% do total ou 90,66% da população brasileira, o que parece ser representativo. Para os anos de 2000 e 1999, utilizando o mesmo critério, adotam-se amostras de 4.617 e 3.836 municípios, respectivamente. Dois fatores explicam as diferenças de tamanho da amostra: a criação de novos municípios e o fato de que nem todos os municípios enviaram informação nos três anos em análise. Por essas razões, quando precisamos comparar dois anos da série, as amostras são ainda mais restritas: 4.190 municípios para comparações entre 2001 e 2000 e 3.541 municípios para comparações entre 2001 e 1999.

No caso dos Estados, será utilizada a amostra completa de 26 Estados e Distrito Federal. Todavia, em virtude das alterações de classificação contábil, nem sempre será possível fazer todas as análises comparativas entre períodos.

3.1. A Lógica da Gestão Fiscal Responsável

A LRF é um código de boas condutas de finanças públicas, motor de profundas transformações estruturais na gestão fiscal em todos os níveis de governo. É aplicável às três esferas (Governo Federal, Estados, Distrito Federal e mais de 5.500 municípios), aos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), no conceito mais abrangente de administração pública que se conhece: toda a administração direta e indireta, incluindo fundos, fundações, autarquias e empresas estatais dependentes.

A lógica da gestão fiscal responsável começa no planejamento no âmbito do processo orçamentário, que no Brasil é composto de três peças: a Lei do Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei de Orçamento Anual - LOA. Essa é a parte da gestão fiscal que é composta por regras autônomas, isto é, em que cada um – Governo Federal, Estado e Município – tem autonomia para fixar suas próprias metas, bem como para corrigir na execução financeira os

⁸ Disponível na Internet, na página da Secretaria do Tesouro Nacional http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp, que reúne na base contábil FIMBRA, formada a partir de auto-declaração dos respectivos governos, os balanços anuais de Estados e Municípios brasileiros.

desvios apresentados. Assim, quem começa planejando bem já deu o primeiro passo na direção correta e terá melhores chances de cumprir o que determina a LRF.

O segundo passo refere-se às regras e limites específicos contidos na LRF (pessoal, dívida, operações de crédito, receita, despesa, etc.). Ao contrário das regras autônomas, estas regras são gerais, isto é, aplicam-se a todos os governos. Isto significa que cada um tem autonomia para planejar, orçar e executar, desde que atenda aos limites estabelecidos pela LRF ou que adote as medidas corretivas necessárias.

O terceiro passo da lógica da gestão fiscal responsável diz respeito justamente a essas medidas corretivas que estarão presentes em cada uma das variáveis. Ou seja, a LRF sempre estabelece os mecanismos de compensação e correção de desvios, os prazos, as trajetórias de ajustamento e identifica a responsabilidade do agente que deverá adotar essas providências.

O quarto passo são as medidas de transparência e controle, que atravessam toda a gestão fiscal responsável desde o processo orçamentário, cujas peças são públicas, até os relatórios, audiências públicas e a divulgação na Internet. Finalmente, nos raros casos em que as regras não forem respeitadas, estão previstas sanções institucionais e pessoais.

3.2. O Processo Orçamentário como Instrumento de Planejamento

O processo orçamentário se inicia com a Lei do Plano Plurianual – PPA. Essa Lei é elaborada no primeiro ano de mandato de cada governo e tem validade para quatro anos: três anos desse mandato e o primeiro do mandato seguinte. No PPA, cada governo deve converter promessas de campanha em programas de governo, partindo da observação dos índices que se deseja transformar. Depois, o programa deverá conter metas físicas para cada uma das ações que o compõem. É importante que as metas sejam suficientes para atingir o objetivo do programa.

Assim, por exemplo, se o governante identifica que há muitas crianças sem acesso à educação, pode escolher transformar essa realidade através do Programa "Toda criança na escola", cujo objetivo será, então, reduzir o índice de evasão escolar. Assim, por exemplo, esse Programa pode estabelecer como meta: construir 50 escolas, reformar 20 escolas, gerar vagas para 1000 alunos, fornecer material didático para 5000 alunos, fornecer merenda escolar para 5000 alunos. Depois, será possível associar essas metas a recursos financeiros. Isto é, para cumprir as metas, gastaremos R\$ 500 milhões, o que permite visualizar a relação custo/benefício implícita.

Uma das condições fundamentais para o sucesso do PPA é a consistência entre metas e custos. O valor dos projetos e atividades deve ser realista e, ao mesmo tempo, suficiente para atingir os objetivos do programa. Além disso, o custo total do PPA, correspondente à soma de programas, deve ser compatível com os recursos financeiros que aquele governo espera ter naquele período, de modo a assegurar as condições de equilíbrio financeiro. Por essa razão, o PPA deve ser subsidiado por previsões de receitas e despesas, sustentadas por um cenário macroeconômico realista.

Outro aspecto também importante para a eficiência dos programas é o gerenciamento. Por essa razão, a metodologia atualmente adotada prevê que cada programa terá um gerente, o qual será responsável por assegurar resultados e fazer avaliações periódicas. O ideal é que se possa avaliar se os índices desejados foram atingidos, isto é, se houve efetividade no gasto.

O segundo passo do processo orçamentário é a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. Essa Lei é elaborada anualmente e estabelece as diretrizes para elaboração do orçamento do exercício seguinte. Depois da LRF, a LDO passou a conter metas fiscais para 3 anos (receitas, despesas, resultado primário e nominal e dívida pública). Assim, como a Lei é anual, as metas para o primeiro exercício

devem necessariamente ser respeitadas na elaboração do orçamento, bem como na sua execução, enquanto que nos dois exercícios seguintes as metas são apenas indicativas. Trata-se de um planejamento rolante, portanto: a lei é anual, mas, a cada ano, as metas são restabelecidas para os três anos seguintes.

O terceiro passo do processo orçamentário é a própria Lei de Orçamento Anual – LOA, que representa um detalhamento de receitas e despesas, visando cumprir as metas físicas do PPA e as metas fiscais da LDO.

O processo orçamentário – PPA, LDO e LOA - é a parte da gestão fiscal que é composta por regras autônomas, isto é, em que cada um – Governo Federal, Estado e Município – tem autonomia para fixar suas próprias metas, bem como para corrigir na execução financeira os desvios apresentados. A LRF determina que, um mês depois de publicado o orçamento, cada governo deve publicar a programação financeira mensal e as metas de arrecadação bimestrais, as quais servirão para comparar os valores executados com os previstos.

A cada dois meses, deve ser elaborado um Relatório Resumido de Execução Orçamentária, publicado até 30 dias depois do período de referência. Se, nesse momento, se verifica um descompasso entre a programação e a execução e, projetado o resultado do final do exercício, se prevê que as metas de resultado primário ou nominal não serão cumpridas, é obrigatório o corte de despesas. Esse corte alcança empenhos e movimentação financeira e dele participam todos os Poderes nos termos que determinar a LDO, ressalvadas as despesas incomprimíveis e as que a LDO determinar. Ou seja, as regras de corte podem ser diferentes entre governos, pois são fixadas na LDO de cada um.

A execução orçamentária e financeira é, assim, o mecanismo de correção de desvios que assegura o cumprimento das metas. Contudo, quem começa planejando bem e elaborando um orçamento realista já deu o primeiro passo na direção correta e terá melhores chances de cumprir o que determina a LRF.

O princípio básico da LRF, de que o governante não deve gastar mais do que arrecada, embora não seja exigido quando se estabelecem as metas fiscais, é cumprido pela maioria dos municípios brasileiros. Em 2001, 69,11% dos municípios apresentaram superávit nominal⁹ em suas contas, isto é, não gastaram mais do que arrecadaram. Observando os resultados nominais dos municípios em 2000 e 1999, constata-se que o percentual que atingia superávit nesses anos foi de 58,47% e 49,21%, respectivamente, revelando uma clara tendência de ajuste nesse nível de governo. No agregado, o conjunto dos municípios brasileiros que era responsável por um déficit nominal de R\$ 980 milhões em 1999, obteve um superávit de R\$ 2,99 bilhões já em 2000, que se converteu em R\$ 3,47 bilhões de superávit em 2001. Mesmo utilizando a amostra mais restrita com informação completa para 2000 e 2001, constata-se que 2.149 municípios melhoram sua situação fiscal em termos nominais depois da LRF, mais da metade da amostra.

69,11% dos municípios têm superávit nominal em 2001 = R\$ 3,47 bi
--

Observando o superávit primário, uma medida de esforço fiscal dos governos, verifica-se que, em 2001, 72,97% dos municípios apresentaram superávit primário em suas contas, contra 61,48% em 2000 e 54,13% em 1999. Antes da LRF, o conjunto dos municípios brasileiros apresentava um

⁹ Neste trabalho apenas são utilizadas informações acima da linha. Assim, o conceito de resultado nominal corresponde à diferença entre receitas e despesas, sem qualquer dedução. Esse número poderá ser diferente daquele obtido quando se apura o resultado nominal pela variação de dívida, isto é, pelo critério abaixo da linha, se os critérios de apropriação da despesa forem diferentes ou se a fonte de informação for o sistema financeiro.

déficit primário de R\$ 348 milhões e, depois da LRF, um superávit primário de R\$ 4,60 bilhões. Utilizando a amostra mais restrita com informação completa para 2000 e 2001, é possível verificar que 2.248 municípios melhoram sua situação fiscal primária depois da LRF, cerca de 54% da amostra.

No caso dos 26 Estados e DF, as mudanças estruturais começaram antes da LRF pois foram motivadas pelos acordos de renegociação das dívidas, os quais exigiam determinada performance. Em 2001, 13 obtiveram resultados nominais positivos e 18 resultados primários positivos. Antes da LRF, 17 Estados haviam obtido resultados nominais positivos, ou seja, considerando os pagamentos de amortização e juros da dívida, houve piora da situação. Contudo, como as dívidas antecedem a alteração legal, vale observar o esforço fiscal primário e, neste caso, houve melhora: eram 14 os ajustados nesse quesito em 1999. Assim, o conjunto dos Estados obteve um resultado primário de R\$ 4,13 bilhões, apresentando, no entanto, um déficit nominal de R\$ 3,30 bilhões, indicando o peso da dívida dos Estados, especialmente a que decorre de renegociação com a União.

Esses são apenas sinais da expressiva mudança estrutural verificada nas contas públicas brasileiras. Quando se observa a tabela a seguir, é fácil constatar que antes de 1999, os resultados primários de todos os níveis de governo eram ou negativos ou gravitavam em torno de zero. Esse ano marca o início da transição. O Governo Federal decidiu adotar o regime de metas fiscais introduzindo uma exigência de superávit primário mínimo como regra na sua LDO enquanto a LRF ainda era discutida. Assim, o resultado primário do Governo Federal atingiu 2,3% do PIB, o que naquela ocasião foi um recorde.

A LRF, por sua vez, institucionalizou o regime de metas fiscais a partir de 2000, quando passaram a ser observados superávits primários em todos os níveis de governo.

TABELA V: RESULTADOS PRIMÁRIOS NOS ESTADOS

Em R\$ mil

UF	Resultado Primário	
	2000	2001
AC	103.447	100.382
AL	129.369	-48.100
AM	197.610	-24.883
AP	55.000	131.248
BA	76.064	170.920
CE	-65.912	325.520
DF	103.352	252.848
ES	-29.776	265.000
GO	219.561	707.066
MA	668.478	254.146
MG*	116.022	270.555
MS	123.257	261.706
MT	266.186	306.241
PA	114.210	123.847
PB	135.875	200.607
PE	-486.581	58.062
PI	87.921	182.395
PR	920.259	587.934
RJ	830.867	1.078.661
RN	71.000	130.529
RO	76.263	220.910
RR	6.771	99.750
RS	256.381	455.044
SC	542.123	720.275
SE	-28.671	117.597
SP	2.100.000	1.606.756
TO	140.916	161.138
Total	6.729.992	8.716.154

Fonte: STN, Relatórios Fiscais dos Estados

TABELA VI: DISCIPLINA FISCAL NA FEDERAÇÃO

Resultados Fiscais: 1990-1998 e 1999-2003 (% PIB)

	Média Anual		Resultados			Previsão	
	1990/94	1995/98	1999	2000	2001	2002	2003
Distribuição							
Resultado Primário	-2,8	0,2	3,1	4,2	3,35	3,88	3,75
Governo Federal	-1,5	-0,3	2,3	2,8	1,85	2,37	2,25
Estados e Municípios	-0,6	0,4	0,2	1,0	0,80	0,94	0,95
Empresas	-0,6	0,1	0,6	0,4	0,70	0,57	0,55

Fonte: Giambiagi, Fábio (BNDES, 1999), MF e MP.

A seqüência de superávites primários realizados e previstos, em % do PIB, reflete uma preocupação de todos os governos com o equilíbrio fiscal permanente: 3,1%, 4,2%, 3,35%, 3,88% e 3,75%. Não se trata de um ajuste conjuntural, perseguido temporariamente por um governante e atrelado a uma determinada orientação política. Trata-se de uma exigência da sociedade que não admite mais a indisciplina fiscal, que entende que o governante deve cumprir os compromissos que assume, inclusive quando esses compromissos são dívidas.

3.3. As Regras da LRF para Receita e Despesa

O segundo passo da gestão fiscal responsável refere-se às regras e limites específicos contidos na LRF: regras para receita e despesa, limites para despesa com pessoal por Poder, limites para dívida, regras para antecipações de receita orçamentária - AROS, garantias e restos a pagar, inclusive regras mais duras para o último ano de mandato. São regras e limites gerais, que se aplicam a todos e cujo cumprimento é obrigatório. Isto significa que o processo orçamentário descrito na seção anterior deve ser elaborado de forma a atender aos limites estabelecidos pela LRF ou, então, já devem estar previstas as medidas corretivas necessárias. Nesta seção, serão analisados os resultados de 2001 que se referem ao cumprimento das regras de receita e despesa, pessoal e dívida.

A regra básica para a receita refere-se à competência para tributar, a qual deve ser exercida plenamente. No Brasil, há competências próprias nos três níveis de governo – Governo Federal, Estado e Município –, mas também há transferências constitucionais obrigatórias, estabelecidas sobre o percentual arrecadado. O Governo Federal transfere um percentual de alguns impostos para Estados e Municípios e os Estados também transferem para os Municípios.

De acordo com a LRF, todos devem instituir, prever e arrecadar impostos de sua competência. Essa regra teve origem no fato de que, por terem assegurada boa parte de sua receita orçamentária sob a forma de transferências, alguns municípios tendem a negligenciar sua arrecadação própria. A LRF exige, no entanto, que todos os governos instituem os tributos através de código tributário, que os prevejam no âmbito do já mencionado processo orçamentário e que os arrecadem, adotando as medidas de cobrança e fiscalização necessárias. Isto muitas vezes é mais difícil no município porque o governante está muito próximo do contribuinte, não raro seu amigo, parente, sócio ou patrocinador de campanha.

Não obstante as dificuldades envolvidas, em 2001, 99% dos municípios arrecadaram tributos, o equivalente a R\$ 15,9 bilhões em impostos, taxas e contribuições de melhoria, montante superior ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM, uma transferência constitucional obrigatória que recebem do Governo Federal, líquido de FUNDEF – a transferência vinculada a gastos com ensino fundamental.

99% dos municípios arrecadam tributos = R\$ 15,9 bi

(mais que o FPM líquido de FUNDEF)

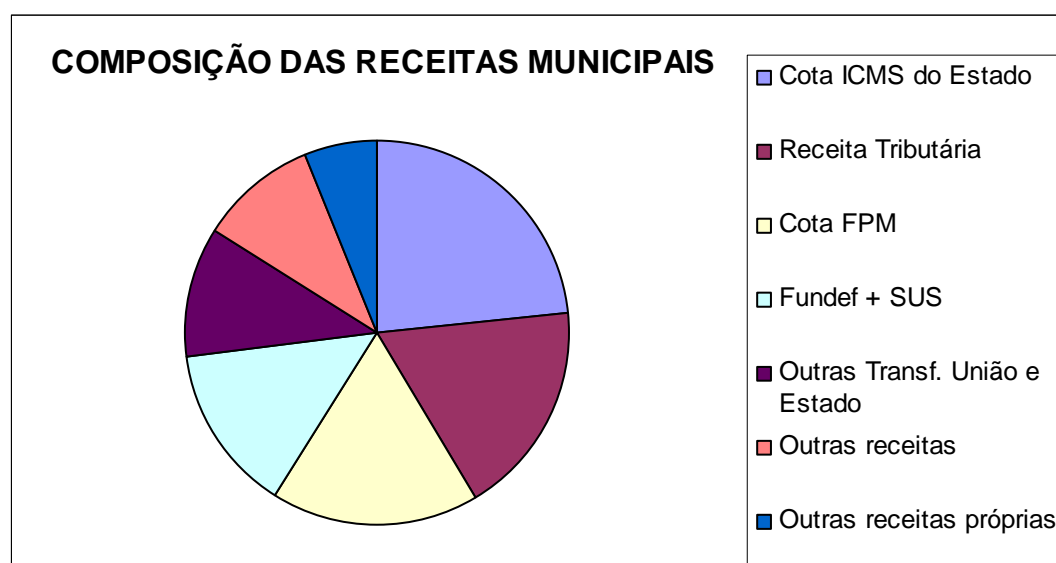
A composição das receitas municipais demonstra que a principal receita atualmente é a cota de ICMS do Estado (23%). A seguir, vem a receita tributária (18%) que, juntamente com outras receitas próprias (6%) são responsáveis por 24% da receita municipal. O restante são transferências da União ou do Estado, conforme se observa na tabela a seguir. Assim, muito embora os resultados até aqui obtidos sejam bastante expressivos, acredita-se que a base tributária municipal ainda possa ser muito mais explorada.

TABELA VII: COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS

Em R\$

ITENS SELECIONADOS	2001	%
Receita Orçamentária	87.460.728.681,76	100%
Cota ICMS do Estado	20.386.256.820,55	23%
Receita Tributária	15.875.227.180,21	18%
Cota FPM	15.135.471.350,10	17%
Fundef + SUS	12.435.593.619,74	14%
Outras Transf. União e Estado	9.460.923.130,67	11%
Outras receitas	8.765.762.420,37	10%
Outras receitas próprias	5.401.494.160,12	6%

Fonte: FIMBRA. Elaboração própria.



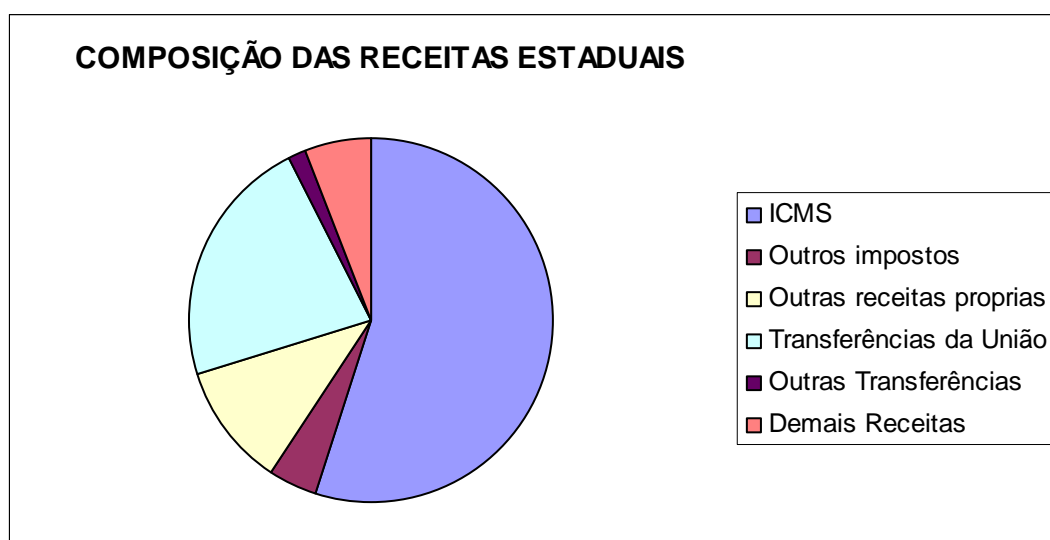
A composição das receitas estaduais demonstra que a principal receita atualmente é o ICMS do Estado (55%). Juntamente com outros impostos (4%) e outras receitas próprias (11%) são

responsáveis por 70% da receita municipal. O restante são transferências, destacando-se as da União (22%), ou outras receitas, conforme se observa na tabela a seguir. Assim, a base tributária estadual é bastante explorada, muito embora a renúncia de receita tenha reduzido esse espaço. Explorar mais a base de arrecadação do ICMS significa reduzir a renúncia de receita e intensificar os esforços de fiscalização e cobrança de tributos.

TABELA VIII: COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS ESTADUAIS

Em R\$

ITENS SELECIONADOS	2001	%
Receita Orçamentária	167.773.406.610,83	100%
ICMS	92.126.565.580,02	55%
Outros impostos	7.077.458.528,55	4%
Outras receitas próprias	18.910.484.080,63	11%
Transferências da União	36.866.192.190,62	22%
Outras Transferências	3.182.541.948,21	2%
Demais Receitas	9.610.164.282,80	6%



Essa regra geral da receita é complementada pela exigência de transparência na renúncia de receita. Assim, a renúncia deve estar acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro por 3 anos, e deve ou estar de acordo com a LDO e a LOA, ou ser compensada por aumento de receita (elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição). Isso significa que a renúncia de receita não pode comprometer as metas fiscais.

As regras para a geração de despesas em geral correspondem ao que se pode denominar de “ordem orçamentária e financeira” e estão contidas no art. 16 da LRF, além da Lei 4.320/64, da Lei 8.666/93 (Lei das Licitações) e da própria Constituição Federal. Essa ordem existe e é necessária porque deve haver uma separação muito clara entre o que é público e o que é privado. Quando um funcionário público faz uma despesa, está administrando os recursos que o povo colocou à disposição do governo e deve fazê-lo atendendo a uma ordem pré-determinada de requisitos.

Primeiro, a despesa deve fazer parte de um programa do PPA. Depois, a despesa não pode contrariar nenhuma das disposições da LDO, além de estar de acordo com suas diretrizes, objetivos e prioridades. Isso inclui os Anexos da LDO, que também devem ser respeitados. A terceira

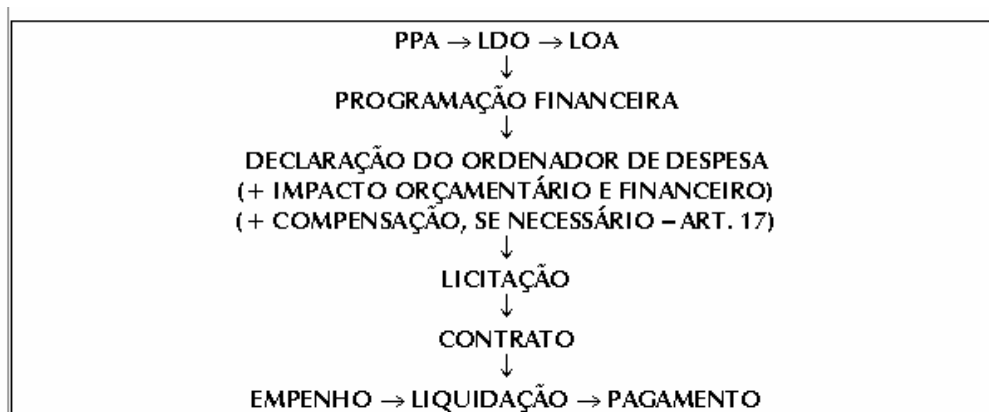
exigência é verificar se aquela despesa está autorizada pelo orçamento ou pelos seus créditos adicionais. Isso quer dizer que deve haver dotação suficiente no orçamento. Um dos princípios do orçamento é o da universalidade: nenhuma despesa pode ser realizada fora do orçamento. Depois de aprovado o orçamento, deve ser elaborada uma programação financeira e orçamentária, que é o planejamento da própria execução naquele exercício, em função da previsão de receitas.

A quarta exigência é uma espécie de controle interno, de lista de checagem realizada no momento em que é assumida uma obrigação através de um contrato ou de um empenho. Trata-se da “declaração do ordenador de despesa” de que todos os requisitos foram respeitados, a qual deverá estar acompanhada de uma estimativa do impacto orçamentário-financeiro do aumento de despesa no exercício em que entrar em vigor e nos dois seguintes. Isto se aplica à compra de bens, à contratação de pessoal, à contratação de serviços ou de obras e à desapropriação de imóveis, excetuadas as despesas pequenas, que ficam dispensadas. Depois da LRF, não há mais possibilidade de que fique difusa a obrigação de cumprir as normas legais, pois a responsabilidade passou a ser individualizada.

Se a despesa for obrigatória de caráter continuado, isto é, se for mandatória por lei, medida provisória ou ato administrativo normativo e seus efeitos se estenderem por mais de dois exercícios, será preciso oferecer uma compensação por aumento de receita ou redução de despesa, cujos efeitos sejam de mesma magnitude e se estendam pelo mesmo período.

Depois que estivermos certos de que se trata de uma despesa autorizada, então, é o momento de verificar se ela deve ser licitada. Neste sentido, convém observar todas as determinações da Lei de Licitações, em particular, as condições de inexigibilidade e dispensa de licitação. Normalmente, após a licitação ou mesmo nos casos de inexigibilidade ou dispensa, formaliza-se também a obrigação de despesa através de um contrato administrativo. Só depois, então, entra-se nas fases da execução da despesa: empenho, liquidação e pagamento, tudo nessa ordem. O errado, portanto, é fazer contratos à margem do processo orçamentário ou não adotar os controles necessários para evitar a despesa não autorizada.

ORDEM ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA



A composição das despesas municipais por funções demonstra que, em 2001, a metade do orçamento dos municípios brasileiros foi gasta com educação (28%) e saúde (22%). Isso só foi possível porque, de um lado, foram estabelecidos limites mínimos para gasto com essas rubricas na Constituição Federal e, de outro lado, o equilíbrio das contas municipais abriu espaço para o que realmente importa: atender as necessidades da população. Assim, o equilíbrio fiscal é importante para a saúde financeira do Brasil, mas também porque é uma condição essencial para a melhoria da qualidade do gasto público, beneficiando de forma imediata a população.

Metade do orçamento municipal gasto com educação (28%) e saúde (22%)

As funções de planejamento (17%), previdência (9%) e legislativa (4%) consomem 30% do orçamento, demonstrando o peso da máquina administrativa nos gastos públicos. A Habitação consome 11% e as demais despesas, incluindo Agricultura, Judiciária, Indústria e Comércio, Segurança Pública, Desenvolvimento Regional, Energia e Recursos Minerais, Comunicações e outras, consomem apenas 9%, conforme se observa na tabela a seguir. Isto significa, por exemplo, que os municípios brasileiros gastam com segurança pública, uma grande demanda da população atualmente, apenas 0,56% do seu orçamento, ou seja, seis vezes menos que com legislativo. O gasto com transporte, por sua vez, representa menos de 5%. Assim, muito embora tenha sido significativo o esforço para elevar a qualidade do gasto público, com alta concentração de gastos em educação e saúde, percebe-se que outros avanços poderiam ser obtidos.

Por outro lado, observa-se que, em 2001, o conjunto dos municípios brasileiros investiu R\$ 7,5 bilhões, o equivalente a 52% do investimento federal. Desse valor, apenas 5,59% foram financiados por operações de crédito, o que significa que os municípios poupam para investir. Portanto, não é verdadeira a idéia de que os municípios não possuem recursos para investimentos. Explorada a base de arrecadação e evitado o endividamento excessivo, sobrarão mais recursos para saúde, educação e investimentos.

Municípios investem R\$ 7,5 bi em 2001 = 52% do investimento federal

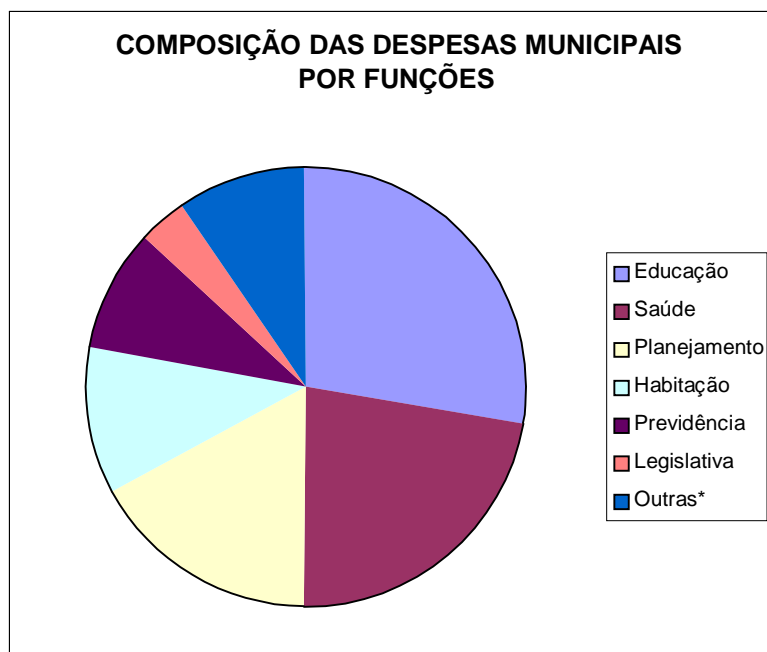
Apenas 5,59% dos investimentos financiados por operações de crédito: municípios poupam para investir

TABELA IX: COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS MUNICIPAIS POR FUNÇÕES

Em R\$

ITENS SELECIONADOS	2001	% TOTAL
Despesas Orçamentárias	83.900.447.765,00	100%
Educação	23.363.285.621,71	28%
Saúde	18.474.347.780,54	22%
Planejamento	14.214.160.508,81	17%
Habitação	9.185.365.481,93	11%
Previdência	7.745.120.491,71	9%
Legislativa	2.949.265.633,55	4%
Outras*	7.968.902.246,75	9%

(*) Agricultura, Judiciária, Indústria e Comércio, Segurança Pública, Desenvolvimento Regional, Energia e Recursos Minerais, Comunicações e Demais.



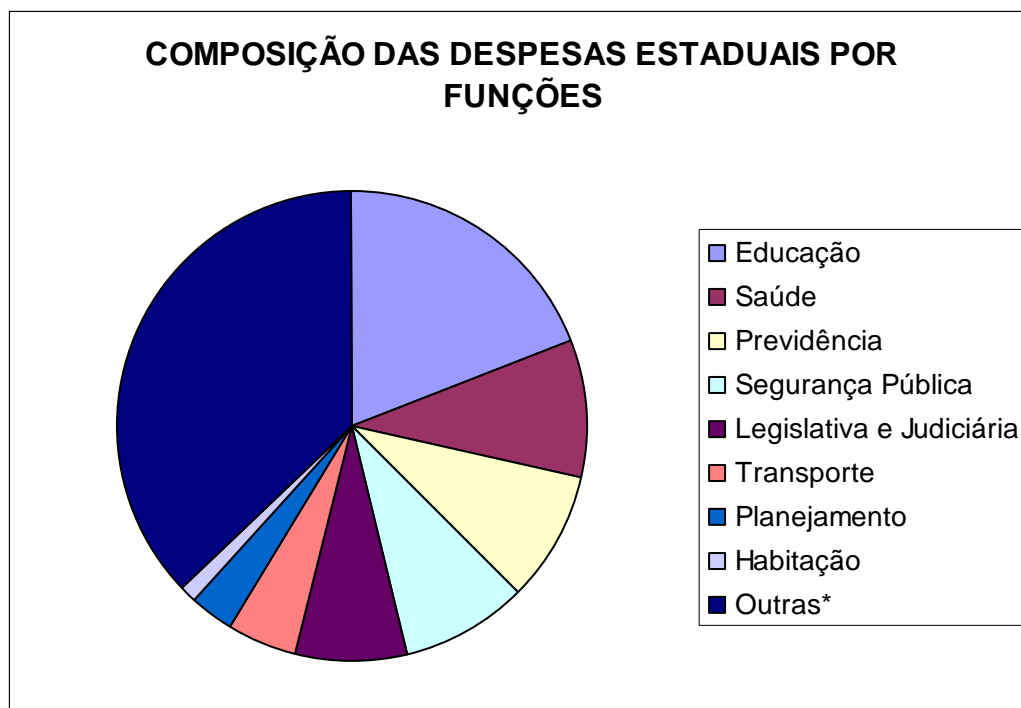
A composição das despesas estaduais por funções demonstra que, em 2001, 29% do orçamento dos estados brasileiros foi gasta com educação (19%) e saúde (10%), fato que também deve estar associado à existência de limites mínimos para gasto com essas rubricas. As funções de planejamento (3%), previdência (9%), legislativa e judiciária (8%) consomem 20% do orçamento, o que, além de demonstrar o peso da máquina administrativa nos gastos públicos, denota o peso dos inativos e também dos gastos com Legislativo e Judiciário, os quais são superiores a tudo que se gasta com Transporte (5%) e Habitação (apenas 1%). Os gastos com Segurança Pública (9%) estão melhor colocados relativamente aos municípios. Porém, há grande fragmentação de gasto entre outras despesas (37%), conforme se observa na tabela a seguir.

TABELA X: COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS ESTADUAIS POR FUNÇÕES

Em R\$

ITENS SELECIONADOS	2001	% TOTAL
Despesas Orçamentária	171.081.711.106,85	100%
Educação	32.576.803.134,62	19%
Saúde	16.482.313.753,40	10%
Previdência	15.297.628.403,27	9%
Segurança Pública	14.609.062.654,86	9%
Legislativa e Judiciária	13.435.372.174,58	8%
Transporte	7.764.977.493,65	5%
Planejamento	5.120.636.269,44	3%
Habitação	2.140.186.869,72	1%
Outras*	63.654.730.353,31	37%

(*) Indústria e Comércio, Comunicações, Energia e Recursos Minerais, Desenvolvimento Regional e Demais.



3.4. Limites para Despesas com Pessoal

A "Nova Lei Camata" estabelecia limites para as despesas de pessoal, em percentual da receita corrente líquida - RCL, para a União (50%), os Estados (60%) e os Municípios (60%). A LRF aperfeiçoou a "Nova Lei Camata", distribuindo esses percentuais por Poder. Assim, a responsabilidade pelo ajuste das despesas de pessoal que antes recaía preponderantemente sobre o Executivo, passou a ser individualizada por Poder, conforme se constata na tabela XI.

A LRF criou duas regras de ajuste: uma permanente e outra transitória. Para aqueles que estavam ajustados, a LRF estabeleceu que os desajustes futuros deveriam ser reduzidos em dois quadrimestres, sendo 1/3 no primeiro. Os que já estavam desajustados quando a LRF entrou em vigor têm dois exercícios para reduzir o excedente, isto é, até o final de 2002, devendo reduzir a metade do excesso no primeiro exercício. Além disso, uma disposição transitória da LRF determinou que, até o final de 2003, a despesa de pessoal de cada Poder não poderá exceder a do exercício anterior mais 10% em percentual da RCL.

As medidas para ajustar as despesas com pessoal aos limites foram, em parte, definidas na Constituição Federal, através da Emenda da Reforma Administrativa. No seu artigo 21, a Emenda Constitucional nº. 19, definiu que, caso necessário para adequar-se aos limites, deveriam reduzir em pelo menos 20% as despesas com cargos em comissão e funções de confiança e exonerar os servidores não estáveis. Caso tais medidas não fossem suficientes, deveriam ser dispensados os servidores estáveis, de acordo com os critérios de lei federal. A LRF menciona, ainda, entre as medidas possíveis, a extinção de cargos e funções.

TABELA XI: LIMITES PARA DESPESAS COM PESSOAL NA LRF

% Receita Corrente Líquida

Esfera de Governo/Poder	Nova Lei Camata	LRF
União	50,0	50,0
Executivo		40,9
GDF e Ex-territórios		3,0
Demais		37,9
MPU		0,6
Legislativo		2,5
Judiciário		6,0
Estados	60,0	60,0
Executivo		49,0
Ministério Público		2,0
Legislativo		3,0
Judiciário		6,0
Municípios	60,0	60,0
Executivo		54,0
Legislativo		6,0

Além disso, se ultrapassado o nível de 95% desse limite máximo, o conhecido "limite prudencial", são adotadas algumas medidas preventivas: suspensão da concessão de novas vantagens ou aumentos de remuneração, da criação de cargos e novas admissões, da alteração de estrutura de carreira e da contratação de hora extra. Assim, percebe-se que não obstante a série de medidas mencionadas, o mais freqüente tem sido a contenção de aumentos que, acompanhada do aumento da receita corrente líquida, permite um ajuste gradual. Essa tem sido a prática desde que foram estabelecidos limites para as despesas de pessoal em 1995, na primeira versão da Lei Camata, dando início a um ajuste gradual.

Em 2001, considerando o limite de 49% aplicável aos Executivos dos Estados, apenas 2, dos 26 Estados e Distrito Federal, estão desenquadrados: Minas Gerais (63%) e Rio Grande do Sul (50%). Diferentemente dos números anteriores, estes se baseiam nos Relatórios Fiscais dos Estados e incluem os valores referentes a inativos e pensionistas. A média nacional das despesas com pessoal nos Executivos dos Estados encontra-se em 46% da RCL.

Apenas 2 Executivos dos Estados não cumprem limite: média de 46% da RCL
--

No caso dos municípios, constata-se que a média nacional das despesas com pessoal, desconsiderando a distribuição por Poder, foi de 40,6% em 2001, inferior ao limite, e que 98,87%

dos municípios cumpriram o limite máximo da LRF e 97,85% cumpriram o limite prudencial¹⁰. Utilizando a amostra mais restrita para comparar 2001 e 2000, constata-se que 53,89% dos municípios reduziram a sua despesa total com pessoal como proporção da receita corrente líquida.

98% dos municípios cumprem limite global: média de 40,6% da RCL

TABELA XII: LIMITES DAS DESPESAS COM PESSOAL NOS ESTADOS

UF	Pessoal/RCL	
	2000	2001
AC	0,47	0,47
AL	0,44	0,48
AM	0,45	0,41
AP	0,37	0,38
BA	0,36	0,38
CE	0,43	0,41
DF	0,33	0,34
ES	0,48	0,43
GO	0,49	0,46
MA	0,49	0,37
MG*	0,64	0,63
MS	0,52	0,48
MT	0,42	0,36
PA	0,42	0,43
PB	0,45	0,45
PE	0,53	0,48
PI	0,45	0,47
PR	0,53	0,49
RJ	0,40	0,34
RN	0,50	0,46
RO	0,45	0,39
RR	0,39	0,33
RS	0,62	0,50
SC	0,52	0,46
SE	0,58	0,47
SP	0,49	0,48
TO	0,34	0,36
Total	0,49	0,46

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Estados

Esses números indicam o cumprimento de limites globais pela maioria, o que não necessariamente significa o cumprimento dos limites por Poder. Como no FIMBRA, não há dados para despesas com pessoal do Legislativo, utiliza-se como *proxy* conservadora as despesas totais do Legislativo, como se o único gasto desse Poder fosse com pessoal. Em 2001, 93,63% dos Legislativos Municipais estavam enquadrados. A média, neste caso será de 3,51%, contra o limite de 6% previsto na LRF. Utilizando a amostra mais restrita para comparar 2001 e 2000, constata-se que 54,96% dos Legislativos municipais reduziram a sua despesa total com pessoal como proporção da receita corrente líquida. Ao comparar 2001 e 1999, esse percentual é ainda maior (63,80%), indicando um esforço para ajustar esse item de gastos, provavelmente também em virtude da

¹⁰ Despesa Total com Pessoal = Ativos + Obrigações Patronais + Inativos + Pensionistas + Salário-família + Terceirização de mão de obra – Contribuição dos Servidores para a Previdência – Compensação da Lei Haully. Receita Corrente Líquida = Receita Corrente – Contribuição dos Servidores para a Previdência – Compensação da Lei Haully. No cálculo das despesas de pessoal, foi incluído o salário-família, conforme critério da STN. Contudo, diferentemente do critério da STN, não foram incluídos vale alimentação, vale transporte e outros benefícios dispersos em Outras Transferências a Pessoas.

entrada em vigor da Emenda Constitucional no. 25, que estabeleceu limites para legislativos municipais em percentual da população, cujo descumprimento configura crime de responsabilidade do Prefeito e do Presidente da Câmara.

Em caso de desajustes em relação à partição dos limites globais, valem as regras da LRF: redução do excesso até o final de 2002. Isto significa que, da amostra utilizada, 55 municípios precisarão enquadrar-se até o final de 2002. O Poder desajustado, a partir de então, sofrerá sanções. As sanções, caso limites ou prazos não sejam respeitados, incluem a suspensão, pelo Governo Federal, de transferências voluntárias, de obtenção de garantias e de contratação de operações de crédito, exceto para refinanciamento de dívida e redução das despesas com pessoal. Do Chefe de Poder, caso não adote as medidas necessárias ao ajuste pelo qual é responsável, será cobrada multa de 30% dos vencimentos anuais, aplicada pelo Tribunal de Contas a que estiver jurisdicionado. Os Poderes desajustados destes 55 municípios e de mais outros 50 que não cumpriram o limite prudencial estão impedidos de conceder aumentos de remuneração, criar cargos, admitir, alterar estrutura de carreiras e contratar hora extra.

Para evitar que o ciclo político dê origem a decisões de aumento de gasto em detrimento da estabilidade, a LRF introduziu algumas regras de final de mandato. Uma delas estabelece que, nos cento e oitenta dias que antecedem o término da legislatura ou do mandato do Chefe de Poder, é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesas de pessoal. Além disso, se for excedido o limite no primeiro quadrimestre do último ano de mandato, aplicam-se imediatamente as sanções institucionais previstas.

Uma outra disposição transitória da LRF determinou que, até o final de 2003, a despesa com Serviços de Terceiros não poderá exceder a de 1999 em percentual da RCL. Em 2000 e 2001, respectivamente, 13,27% e 13,29% dos municípios descumpriram essa regra.

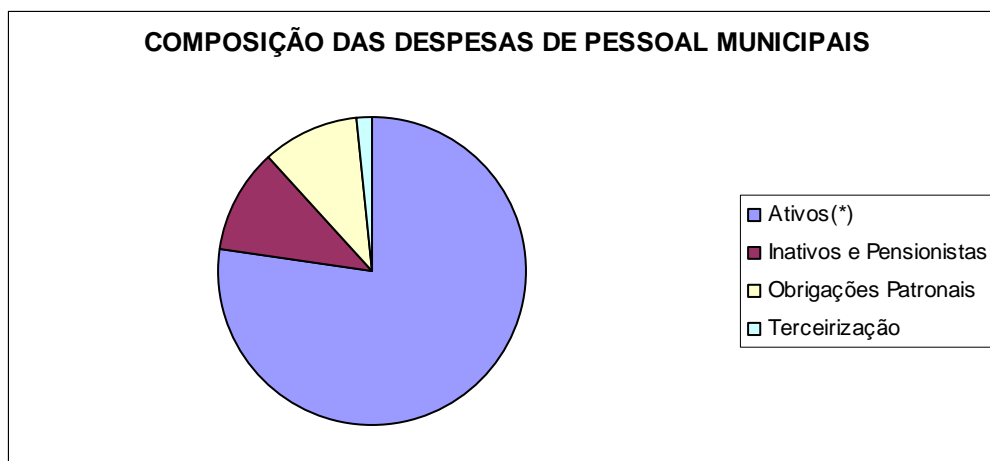
Ainda no que tange as despesas de pessoal, sobressaem as despesas com inativos e pensionistas, não só pelo nível atual mas principalmente pelos possíveis desequilíbrios futuros. Neste sentido, a LRF estabelece que deverá ser buscado o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência. Confrontando receitas e despesas da previdência nos municípios, obteve-se um déficit de R\$ 3,3 bilhões em 2001. Este valor indica uma deterioração crescente em relação à situação de 1999 e 2000, com déficits menores, respectivamente de R\$ 2,4 bilhões e R\$ 3 bilhões. Apenas 10% dos municípios têm resultados positivos. Assim, não fosse a previdência, o resultado nominal dos municípios seria superavitário em R\$ 6,7 bilhões e o resultado primário dos municípios seria superavitário em R\$ 7,9 bilhões. Embora Inativos e Pensionistas representem apenas 11% da despesa de pessoal, as receitas da previdência financiam menos de ¼ desse valor, indicando que futuramente o problema poderá tornar-se ainda mais grave, na medida em que os ativos de hoje serão os inativos de amanhã e os inativos de hoje serão os pensionistas de amanhã.

TABELA XIII: COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS DE PESSOAL MUNICIPAIS

Em R\$

ITENS SELECIONADOS	2001	% TOTAL
Despesa de Pessoal	34.426.308.594,03	100%
Ativos(*)	27.057.164.631,22	78%
Inativos e Pensionistas	4.366.653.197,41	11%
Obrigações Patronais	3.465.353.990,02	10%
Terceirização	575.924.923,87	2%

(*) Inclui salário-família.



3.5. Limites para a Dívida e o Endividamento

Diferentemente dos limites para as despesas com pessoal, a LRF não poderia instituir diretamente limites para a dívida consolidada porque, constitucionalmente, essa é uma atribuição do Senado Federal. Os limites são diferenciados por esfera de governo. Assim, cumprindo o prazo de 90 dias que a LRF estabelece, foram encaminhadas ao Senado duas Propostas de Resolução: uma para o limite da União e outra para os limites de Estados e Municípios. Respectivamente, três e meia, duas e uma vírgula duas vezes a RCL, conforme se observa na tabela XIV a seguir. A proposta para estabelecimento de limites para a dívida consolidada da União ainda está em tramitação no Senado, assim como também tramita no Congresso Nacional a proposta para estabelecimento de limites para a dívida mobiliária da União.

TABELA XIV: LIMITES PARA A DÍVIDA CONSOLIDADA

(RESOLUÇÃO Nº 40 DO SENADO FEDERAL)

Esfera de governo	Limite (x RCL)	Trajatória de 15 anos
União(*)	3,5	- - -
Estados e DF	2,0	Reduz 1/15 do excedente inicial a cada ano.
Municípios	1,2	Reduz 1/15 do excedente inicial a cada ano.

(*) Proposta em tramitação no Senado Federal.

Os limites de Estados e Municípios foram fixados pela Resolução nº. 40 do Senado Federal, a qual estabeleceu também a regra transitória de ajuste: 15 anos, com redução de 1/15 do excesso a cada ano. A LRF definiu a geração de resultados primários como forma de ajuste ao limite de dívida. Assim, as metas fiscais da LDO deverão ser fixadas de modo a que, no mínimo, seja cumprida a trajetória de ajuste aos limites.

Em 2001, 91,73% dos municípios brasileiros estavam enquadrados aos limites. Em relação a este limite, houve uma deterioração em relação a 1999 e 2000. Nesses anos, de acordo com a amostra pesquisada, 99,69% e 99,31% estavam ajustados. Ainda assim, os indicadores de cumprimento são expressivos.

91,73% dos municípios cumprem limite de dívida

TABELA XV: LIMITES DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA NOS ESTADOS

UF	(Dívida/RCL)x100	
	2000	2001
AC	1,04	0,84
AL	2,23	2,09
AM	1,00	0,62
AP	0,05	0,05
BA	1,66	1,66
CE	0,87	0,98
DF	0,36	0,32
ES	0,87	0,82
GO	3,13	2,55
MA	2,58	2,10
MG*	1,41	1,23
MS	3,22	2,85
MT	2,50	2,14
PA	0,57	0,50
PB	1,63	1,57
PE	0,80	1,05
PI	1,73	1,68
PR	1,29	1,32
RJ	2,07	1,89
RN	0,71	0,55
RO	1,11	0,95
RR	0,31	0,27
RS	2,66	2,82
SC	1,83	1,54
SE	0,88	0,78
SP	1,93	1,95
TO	0,35	0,23
Total	1,70	1,63

Fonte: STN, Relatórios Fiscais dos Estados

* Ao contrário dos demais estados, MG considera as inscrições em dívida ativa como disponibilidade financeira.

Nos Estados e DF, a média da dívida/RCL foi de 1,63%, sendo 6 os Estados desenquadrados que precisam cumprir a trajetória de ajuste: Alagoas (2,09), Goiás (2,55), Maranhão (2,10), Mato Grosso do Sul (2,85), Mato Grosso (2,14), Rio Grande do Sul (2,82), conforme tabela XV. O Estado de Minas Gerais só não consta ainda desta lista porque utilizou um critério diferente dos demais, considerando as inscrições em dívida ativa como disponibilidade financeira. Assim, ao ampliar o valor referente à receita corrente líquida, reduz artificialmente a relação dívida/RCL.

1,63% é a média da dívida/RCL nos Estados
--

Além dos limites para o estoque de dívida, houve uma preocupação em restringir também o fluxo de endividamento para evitar que um governo, embora ajustado, pudesse rapidamente evoluir para uma situação de dívida excessiva. Assim, a Resolução n°. 43 do Senado Federal instituiu também limites para as operações de crédito que podem ser realizadas em um ano, as quais não podem ultrapassar 16% da RCL. A observância a esses limites, bem como aos limites de dívida consolidada e de pessoal condiciona a análise dos pleitos de operações de crédito na STN. Assim, aquele que estiver desajustado, nos termos da legislação, não poderá realizar novas operações de

crédito, tendo em vista que apenas pareceres favoráveis da STN são encaminhados ao Senado Federal.

TABELA XVI: LIMITES DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Em % da RCL

Limites da Resolução 43-SF	
Operações de crédito/ano	16%
Serviço da Dívida	11,5%
ARO'S	7%
Garantias	22%

Analisando os dados dos municípios, constata-se que, em 2001, apenas 1 município não cumpriu o limite de 16% da RCL aplicável às operações de crédito, enquanto que 2.682 não cumpriram o limite de 11,5% aplicável ao serviço da dívida. Em relação ao cumprimento da regra de ouro (operações de crédito não podem superar as despesas de capital), em 2001, apenas 14 municípios descumpriram a regra.

O dado mais interessante com relação ao endividamento municipal talvez seja o cumprimento do art. 42 que veda a contratação de obrigações de despesa superiores à disponibilidade de caixa em último ano de mandato, isto é, obriga a “deixar a casa arrumada para o sucessor”. Em 1999, antes da LRF, apenas 593 municípios, ou 15% do total, teriam cumprido essa regra. Em 2000, ano em que vigorou pois era final de mandato nos municípios, 1.281 cumpriram

a regra. Em 2001, apesar de não ser final de mandato, o ajuste continuou: 2.203 ou 45% dos municípios encerraram o exercício com obrigações inferiores às disponibilidades de caixa, o que leva a crer que, ao final do mandato em 2004, talvez um percentual expressivo já tenha convergido para o ajuste. Utilizando dados da amostra mais restrita, verifica-se que 2.848 municípios, ou 54% do total, melhoraram sua situação neste quesito depois da LRF.

3.6. Transparência, controle e sanções

Além das regras fiscais aqui descritas, a LRF introduziu várias normas para assegurar a transparência das finanças públicas, isto é, para “tornar público tudo o que é público”. Assim, a LRF determina amplo acesso público, inclusive por meio eletrônico, ao PPA, à LDO, à LOA, às Prestações de Contas, ao Parecer prévio do Tribunal de Contas e aos dois Relatórios da LRF: o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, que deve ser publicado a cada 2 meses, e o Relatório de de Gestão Fiscal, que deve ser publicado a cada 4 meses. Este último é assinado pelos Chefes dos Poderes de cada ente, que dizem se cumpriram os limites, as medidas que estão adotando e o tempo necessário para que surtam efeito.

A LRF determina ainda, que todos os governos enviem suas contas anuais à STN para divulgação na Internet e que realizem audiências públicas sobre metas fiscais a cada 4 meses. A participação popular no processo orçamentário, de acordo com a LRF, deve ser incentivada e o Ministério da Fazenda divulgará mensalmente, em meio eletrônico, a relação dos governos que ultrapassaram os limites de dívida.

O controle da LRF é exercido pelos órgãos de controle interno e externo, neste último caso compreendendo os Legislativos e os Tribunais de Contas (TCU, TCE e TCM). No caso das sanções, o Ministério Público e o Judiciário também desempenham papel importante. Além disso, o acesso público a informações deve permitir que, de um lado, o mercado premie adimplentes com crédito e, de outro, o cidadão contribuinte-eleitor exerça o controle social no bojo do processo democrático, refletindo nos resultados eleitorais sua satisfação com determinado governo.

Nos casos em que a LRF não for cumprida, estão previstas sanções institucionais e pessoais. As sanções institucionais, mais rápidas, são aplicadas pela STN e compreendem a suspensão de transferências voluntárias, obtenção de garantias e contratação de operações de crédito, exceto para refinanciamento da dívida e redução das despesas com pessoal. As sanções pessoais estão previstas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) e na Lei de Crimes Fiscais (Lei 10.028/2000), a qual modificou o Código Penal, a Lei 1.079 e a Lei de Crimes dos Prefeitos (Decreto-Lei 201/67), além de criar algumas sanções administrativas.

A Lei de Crimes Fiscais prevê detenção (3 meses a 2 anos) ou reclusão (1 a 4 anos), aplicável em processo judicial, e multa de 30% dos vencimentos anuais, aplicada pelo Tribunal de Contas. A Lei de Crimes dos Prefeitos (Decreto-Lei 201/67) prevê detenção (3 meses a 3 anos), perda de cargo e inabilitação para exercício de função, cargo ou emprego público por 5 anos. A Lei 1.079 prevê perda de cargo e inabilitação para exercício de função, cargo ou emprego público por 5 anos. A Lei de improbidade administrativa prevê ressarcimento, perda dos bens ilicitamente acrescidos ao patrimônio, indisponibilidade de bens, perda de função pública, suspensão de direitos políticos de 5 a 8 anos, multa e proibição de contratar ou receber benefícios ou incentivos fiscais por 5 anos.

O arcabouço legal está consolidado. Trata-se, agora, de aperfeiçoar os mecanismos de transparência e controle existentes, através de ampliação da cooperação entre governos e do uso de tecnologia da informação. São medidas administrativas necessárias, que em muito poderiam contribuir para o controle social da LRF.

Nesse sentido, sugere-se a construção de uma “Rede de Informações” que permita acesso público, em um único *site* na Internet, a toda a informação que a LRF exige, em especial aos Relatórios bimestral e quadrimestral, pois as medidas devem ser adotadas ao longo do exercício. Hoje, essas informações estão dispersas em várias páginas da Internet, sendo apresentadas de modo não comparável e, muitas vezes, em linguagem técnica. A Rede de Informações tornaria mais fácil o acesso para o cidadão.

O fato de reunir as informações em um só lugar permitiria operacionalizar melhor as sanções institucionais (suspensão de transferências voluntárias, operações de crédito e garantias), pois a informação estaria disponível *on line* por consulta a cadastro e haveria maior segurança quanto à sua veracidade, permitindo-se, por exemplo, cruzar informação de credores e devedores e checar se as contas foram auditadas pelos Tribunais de Contas.

A Rede de Informações reduziria também burocracia e custos em todos os níveis de governo, pois as informações seriam disponibilizadas em meio eletrônico e centralizadas em um único banco de dados, evitando-se o procedimento atual em que os municípios precisam enviar demonstrativos semelhantes a vários órgãos. Além disso, o procedimento auxiliaria aos municípios que não têm páginas na Internet a divulgar em meio eletrônico e aos Tribunais que não dispõem de banco de dados com informações municipais a agilizar a análise e racionalizar a auditoria.

A Rede de Informações seria mais um exemplo de cooperação na federação, onde já foram realizados avanços significativos, motivados pela necessidade de implementar a LRF. Os Encontros Técnicos Nacionais de Tribunais de Contas, realizados nos últimos dois anos, permitiram o

intercâmbio de sistemas de informática a custo zero, a convergência na interpretação de vários dispositivos da LRF e a formação de parcerias para a Rede de Informações e o Programa Nacional de Treinamento da LRF - PNT.

O PNT deverá oferecer treinamento prático e gratuito, em capitais e grandes cidades, até o final de 2002, a cerca de 6.500 técnicos de municípios de 20 Estados, compreendendo toda a região Norte e Centro-Oeste, toda a região Nordeste (com exceção do Estado do Maranhão), além de Minas Gerais e Rio de Janeiro. O Programa contou com a parceria de quase todos os Governos Estaduais e Associações de Municípios, além de todos os Tribunais de Contas, instituições financeiras federais e alguns parceiros da iniciativa privada. Ao utilizar recursos humanos locais, o Programa permite um enraizamento da LRF na cultura local, inclusive com continuidade através da cooperação dentro dos respectivos Estados. A participação dos técnicos de Tribunais de Contas no treinamento também aumentou a convergência da interpretação da LRF. Trata-se de um esforço conjunto, nacional, para implementação da LRF.

Para 2003, além do treinamento dos municípios dos seis Estados restantes, recomenda-se a extensão do Programa a aspectos fundamentais até agora não abordados como, por exemplo, a arrecadação e a previdência. Além disso, recomenda-se a realização de treinamento específico para o Ministério Público e o Judiciário, tendo em vista o fato de que a aplicação de sanções pessoais da LRF exige conhecimento de finanças públicas, nem sempre acessível a estes órgãos.

Outros avanços poderão ser realizados se intensificado o diálogo com os órgãos de controle de gasto público. A cooperação entre diferentes órgãos dos vários governos, com o apoio da tecnologia de informação, transcende os objetivos de cumprimento da LRF e pode ser arma eficaz contra a sonegação, a fraude e o mau uso do dinheiro público. Podem-se citar vários exemplos. No caso da arrecadação de impostos, o cruzamento de informações federais, estaduais e municipais, além do cruzamento de informações dentro de uma mesma esfera (CPMF e Imposto de Renda). No caso da previdência, o cruzamento de informações com a base de dados do Ministério do Trabalho. No caso dos precatórios, a disponibilização de informações dos Tribunais de Justiça aos Tribunais de Contas. E tantos outros, com o apoio de alterações de legislação e medidas administrativas.

Os resultados conquistados pela LRF até aqui são expressivos e superiores às nossas expectativas mais otimistas. Adotadas as medidas recomendadas e realizadas as reformas estruturais, o caminho do ajuste é promissor.

4. UMA QUESTÃO NÃO RESOLVIDA PELA LRF: A PREVISÃO DE RECEITAS

Nos períodos de inflação elevada, a função de planejamento ficava praticamente inviabilizada como consequência da dificuldade de realizar previsões de receita. Por outro lado, a adequação da despesa era obtida pelo simples retardamento de sua execução, uma vez que o processo inflacionário se encarregava de corroer o valor real das dotações, em procedimento conhecido como “administração fiscal na boca do caixa”.

O controle do processo inflacionário e os avanços institucionais promovidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF alteraram profundamente esse quadro. O controle da inflação tornou possível o planejamento realista e a LRF fez dele uma necessidade. Para minimizar desvios e garantir uma execução orçamentária compatível com as metas, é preciso conhecer, com a menor margem de erro possível, qual será a receita do governo. Assim, a existência de metas fiscais e de mecanismos legais para corte de despesas em caso de insuficiência de arrecadação recoloca no centro do debate o aperfeiçoamento dos modelos de previsão de receitas públicas. Deste modo,

impede-se que a Lei de Wagner¹¹ atue, isto é, que os gastos públicos cresçam mais que a receita governamental. Essa tendência de crescimento tem origem no fato de os serviços do governo serem um “bem superior”, com elasticidade maior do que 1 relativamente à receita.

As Resoluções do Senado Federal nº 40 e 43, de 2001, estabelecem vários limites em percentual da Receita Corrente Líquida – RCL. São limites para o montante da dívida consolidada (2 vezes a RCL no caso dos Estados e 1,2 vezes no caso dos Municípios), para o montante das operações de crédito realizadas em um exercício (16% da RCL), para o comprometimento anual com amortizações, juros e encargos da dívida consolidada (11,5% da RCL), bem como para os saldos de garantias (22% ou 32% da RCL, conforme o caso) e de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (7% da RCL). A RCL será projetada para um período de até cinco exercícios financeiros, fundamentando a análise dos pleitos de operações de crédito (vide art. 7º, I, II, §4º, art. 9º, e 10).

Por essas razões, é importante aperfeiçoar a previsão da RCL. A Resolução nº43/2001, do Senado Federal, confere ao Ministério da Fazenda a competência para divulgar o fator de atualização a ser aplicado para a projeção da RCL utilizada na análise dos pleitos de operações de crédito (art. 7º, §6º). A metodologia aplicada atualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional adota, como fator de atualização da RCL, a média geométrica das taxas de crescimento real do PIB nacional, observadas para os 10 anos mais recentes.

Embora a metodologia aplicada atualmente apresente vantagens operacionais, poderia gerar previsões pouco representativas para alguns entes da federação, com conseqüências sobre os limites a que estão submetidos, em virtude dos contrastes existentes entre os diversos estados e regiões brasileiras. Assim, torna-se importante avaliar a adequação da metodologia atualmente adotada, bem como discutir a adequação e a viabilidade operacional de outras possíveis alternativas com o objetivo de reduzir os erros de projeção.

Após esta introdução, a segunda seção apresenta o modelo de média geométrica do PIB como estimador, atualmente utilizado. O método que adota a média geométrica das receitas correntes líquidas é estudado na terceira seção, demonstrando-se como poderia contribuir para o aperfeiçoamento das previsões. Na quarta seção, realiza-se previsões baseadas em regressões simples. Finalmente, na quinta seção, é analisada a possível contribuição do cálculo da elasticidade PIB-RCL para os estados brasileiros.

Foram coletados dados do PIB nacional e regional no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e dados relativos às contas dos governos subnacionais na Secretaria do Tesouro Nacional – STN, para o período de 1986 a 2000. Embora se disponha de observações para 15 anos, os diversos modelos serão estimados unicamente com base nos dados relativos aos anos de 1986 a 1995, destinando-se os valores observados de 1996 a 2000 à comparação com os estimados, tendo em vista a avaliação da *performance* da previsão dos diversos métodos.

4.1. O método de previsão da Receita Corrente Líquida - RCL baseado na média geométrica da taxa de crescimento do PIB

Um primeiro método de previsão a ser considerado e que serve essencialmente como termo de referência para os demais é a previsão baseada na utilização da média geométrica das taxas de crescimento do PIB. O modelo admite uma equação linear e utiliza a regularidade e os padrões passados de dados históricos como base para a previsão.

¹¹ A.H. Wagner, F., Vol. I e II, C.F, Winter, Leipzig, 1877 e 1890.

No caso concreto de uma série anual e com as características acima evidenciadas, a aplicação deste método traduzir-se-á na consideração do valor previsto para um determinado período como sendo o valor efetivamente observado no período do ano anterior acrescido da taxa geométrica estipulada. Em termos práticos, isto significará que, se a taxa geométrica do PIB do período 1986-1995 foi de 2%, nos anos de 1996 a 2000 a receita estimada será a de 1995 acrescida de 2%. Tem-se a seguinte configuração geral:

$$RCL_t = (RCL_{t-1}) \cdot (1 + IPIB_n)$$

$$IPIB_n = \left\{ \left((1 + PIB_t) \cdot (1 + PIB_{t-1}) \right)^{1/n} - 1 \right\}$$

Onde:

RCL_t = Receita Corrente Líquida do Estado no período t

RCL_{t-1} = Receita Corrente Líquida do Estado no período t-1

PIB = Taxa de crescimento do PIB no período t

$IPIB_n$ = Média geométrica de ordem n da taxa de crescimento do PIB do País, sendo n=10.

A principal vantagem desse método relaciona-se ao fato de que as variações das observações passadas podem ser consideradas nas projeções futuras. O comportamento do tributo ao longo do ano simplesmente reproduz o observado no ano anterior. Assim, o método pode ser utilizado em reestimativas nos anos seguintes e é de aplicação rápida.

Além disso, o modelo importa os erros de previsão do modelo macroeconômico. Quando as previsões são feitas para um ano ou dois apenas, a previsão não é tão ruim. Contudo, ao fazer projeções anuais para cinco anos (como se exige atualmente), a consequência é que os erros vão sendo acumulados ao longo do tempo. As últimas previsões são menos representativas.

4.2. O método de previsão da Receita Corrente Líquida-RCL baseado nas RCL passadas

O método de previsão da Receita Corrente Líquida – RCL baseado nas RCL passadas é um modelo de vetor auto-regressivo de séries temporais usado para prever cinco valores futuros de receita corrente líquida. Tem-se a seguinte configuração geral:

$$RCL_t = (RCL_t / RCL_{t-1})$$

$$TRCL_t = (RCL_t / RCL_{t-1})$$

$$IRCL = \left\{ \left((1 + TRCL_t) \cdot \dots \cdot (1 + TRCL_{t-10}) \right)^{1/n} - 1 \right\}$$

Onde:

RCL_t = RCL no período t

$IRCL_t$ = Média geométrica da taxa de crescimento da RCL

$TRCL_t$ = variação da RCL relativamente ao ano anterior.

O valor corrente de uma variável RCL_t é explicado pelos valores defasados dela própria. Assim, o modelo capta os padrões históricos.

Contudo, há vários problemas nesse procedimento, como por exemplo, o fato de que, para garantir a estabilidade das previsões, o modelo exige séries históricas que poderiam ser consideradas muito extensas face à tradição de nossos municípios (11 anos para obter 10 médias geométricas).

4.3. O método de previsão da Receita Corrente Líquida - RCL com regressões simples

Uma das hipóteses do Método de Mínimos Quadrados Ordinários – MQO é que os erros não são auto-correlacionados. Entretanto, quando se trabalha com variáveis econômicas, a expectativa é que os erros sejam auto-correlacionados. Essas propriedades do erro aleatório significam que o processo de mínimos quadrados pode não ser o método mais adequado de estimação linear ou pode, alternativamente, recomendar correções.

Entretanto, ao buscar enquadrar todas as hipóteses, é necessário despende muito tempo nos cálculos de previsões, prejudicando o trabalho de análise das operações de crédito, que estão limitadas a 10 dias para operação interna e 30 dias para operação externa. Assim, na simulação, são desconsiderados os testes estatísticos sobre as propriedades de Mínimos Quadrados Ordinários – MQO, bem como as questões relativas à estacionariedade das séries e à existência de vetores de cointegração.

Tem-se a seguinte configuração geral:

$$RCL_t = C + B \text{ PIB}_t$$

$$RCL_t = RCL_{95} + B X_t$$

Onde:

RCL_t = RCL no período t, onde t = 1, ...n.

PIB_t = taxas de crescimento do PIB do período t

C= ponto de intercepto

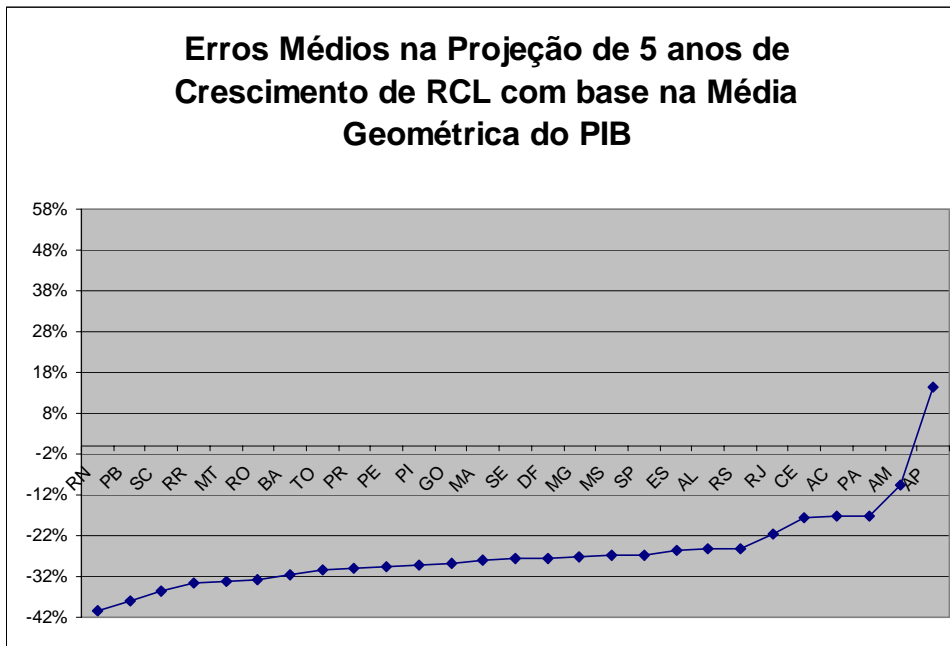
B= coeficiente angular estimado para o período 1986-1995

X= anos de previsão, de um a cinco

RCL_{95} = valor da RCL em 1995

4.4. Resultados

No período analisado, o erro médio das previsões utilizando a média geométrica do PIB como estimador foi de - 25%. A subestimação das receitas correntes dos estados pode ser explicada por uma razão. O crescimento do PIB foi menor nos primeiros 5 anos da média geométrica, ver Anexo. No período 1990-1994, a taxa de crescimento do PIB apresentou uma média geométrica em torno de 1,1%, enquanto que no período 1995-1999 a taxa foi de 2,2%. Ou seja, apesar de o PIB brasileiro estar apresentando uma taxa de crescimento crescente, quando se projeta os valores futuros, carrega-se o período em que o PIB apresentou taxas de crescimento menores, uma vez que o estimador é realizado com uma média geométrica de 10 períodos. O único estado a apresentar superestimação da receita foi o Estado do Amapá, o qual apresentou uma receita excepcionalmente elevada no ano de 1995, valor base para a projeção dos 5 anos futuros. Além disso, a variância da série da receita do Amapá é maior que a de outros estados. O aumento da carga tributária em alguns estados e queda em outros, neste período contribuiu para o aumento da variância do erro.



A utilização do PIB como estimador apresentou melhor resultado para a região sudeste, isto é, erros com menor média e menor variância. Embora na região norte o valor do erro médio tenha sido menor, a variância do erro foi muito maior do que a da região sudeste. Uma possível explicação seria o fato de a região sudeste ser a principal responsável pelo crescimento do PIB, o que resultaria numa maior correlação entre o crescimento das receitas correntes dos estados desta região com a taxa de crescimento do PIB.

Em geral, as receitas estimadas dos estados ficaram entre 20 e 30% abaixo das receitas observadas. Caso as estimativas ficassem acima dos valores observados, haveria motivo de preocupação porque os estados poderiam deixar de cumprir as metas estabelecidas na legislação.

Além disso, nos 10 anos que antecederam o período de estimação 1995-2000, a economia brasileira apresentou taxas de crescimento com grandes variações. Entretanto, pode-se obter erros menores nas previsões futuras se o crescimento da economia brasileira se mantiver estável nos próximos 5 anos como na década passada. Além disso, a variação da carga tributária, uma outra fonte de erro, não poderá crescer de maneira continuada por muito tempo, permitindo menores erros de previsão.

Considerando-se que as estimativas devam ser conservadoras, uma vez que erros de cálculo podem levar os governos subnacionais ao descumprimento de Leis, o modelo apresentou uma boa capacidade de análise preditiva indicando que, com aperfeiçoamentos, poderá continuar a ser um caminho viável.

Região	erros médios
Sul	-30,23%
Sudeste	-25,29%
centro-oeste	-29,38%
Nordeste	-30,21%
Norte	-5,55%

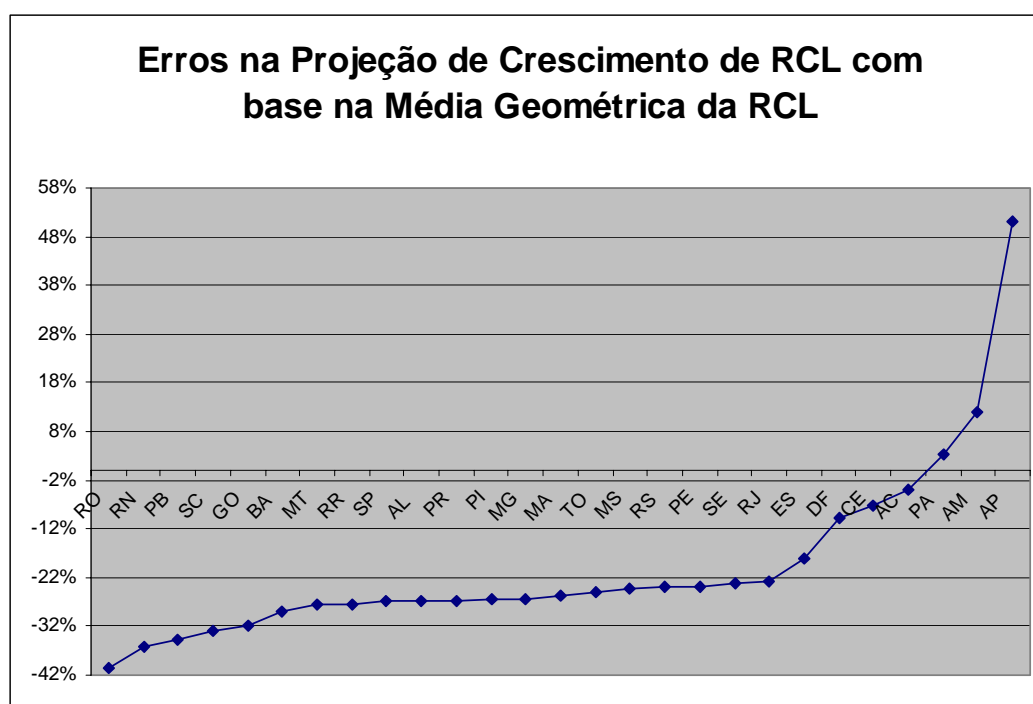
Poder-se-ia estimar com médias geométricas de ordens distintas e adotar a que proporcionasse projeções com menores erros. Tal busca é importante, uma vez que o sucesso da estimação pode ser alcançado com alteração da ordem da média geométrica. Em ciclos econômicos ascendentes,

melhores previsões podem ser obtidas utilizando média geométrica cuja ordem contemple apenas o período de crescimento. Nesta situação, a utilização de média geométrica de ordem elevada, abrangendo períodos de crise e de crescimento, pode resultar em estimativas com margens de erro elevadas. Isto porque, a utilização de média geométrica de ordem elevada poderia subestimar o crescimento da receita.

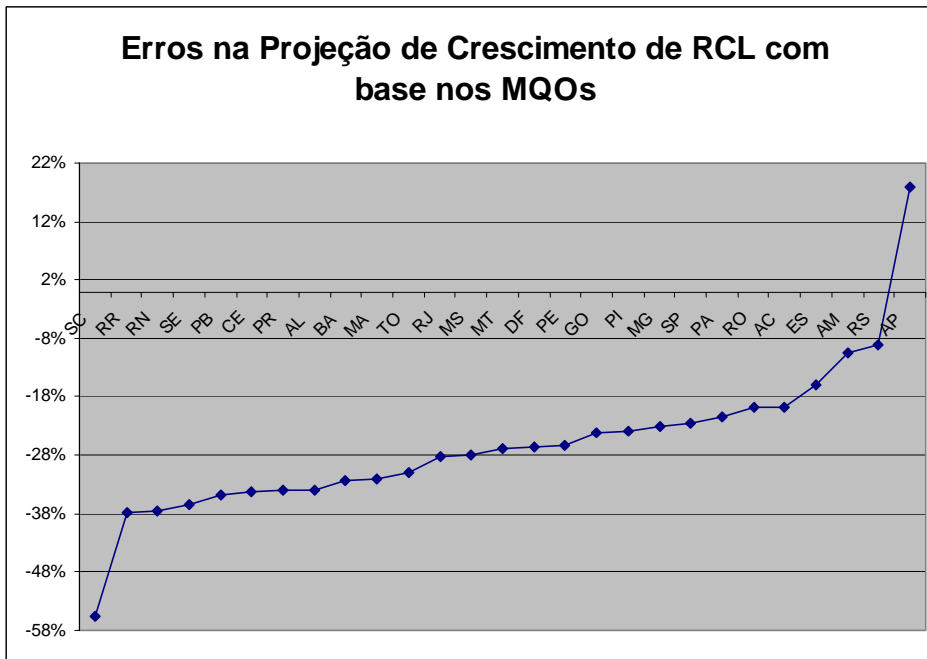
Embora a média do erro com RCL como estimador tenha sido menor (-20%) enquanto que com o PIB como estimador (24%), não se obteve um resultado excepcionalmente melhor. O ideal seria que o percentual de erro ficasse abaixo de 10%, isto é, que fosse possível acertar mais de 90% das vezes em nossas projeções.

A previsão de receita do estado do Amapá apresentou um nível maior de erro do que a de outros estados pois, no período 1985-1995, a receita do estado apresentou um elevado crescimento, atingindo 307%, passando de 197 milhões a 460 milhões. Espera-se que nos anos futuros, o crescimento da receita seja menor e com isso talvez seja possível obter erros de previsão menores.

Deve-se ainda levar em conta que a utilização de receitas passadas seria inviável operacionalmente, pois não é fácil o acesso de dados de mais de 5 mil municípios e 27 estados com a periodicidade necessária.



As projeções com regressões apresentaram erros com maior média (27%) e maior variância, o que inviabiliza a sua utilização. Há ainda o fato de que o uso de regressões e a realização de testes econométricos não são viáveis operacionalmente. Contudo, é necessário que o método seja de aplicação e compreensão fáceis pelos técnicos dos governos envolvidos no processo.



A pouca aderência da taxa de crescimento do PIB como estimador está refletida na baixa elasticidade da arrecadação-PIB. As variações do PIB pouco explicaram o crescimento da receita corrente.

O quadro seguinte resume as medidas da qualidade das previsões efetuadas com os métodos apresentados.

Estimativas de RCL dos Estados Brasileiros para o período 1995-2000

Proj. com base na MG do PIB		Proj. com regressão simples		Proj. com base na MG da RCL	
média dos erros	desvio padrão	média dos erros	desvio padrão	média dos erros	desvio padrão
-25,97%	4,84%	-26,23%	8,60%	-19,83%	12,29%

Obs. A previsão para cada estado foi feita para 5 anos. Foi calculada a média dos erros nas previsões deste período para cada estado e, em seguida, a média de todos estados. Também estimou-se o desvio padrão na projeção de cada estado e em seguida de todos os estados.

Nas projeções das receitas para os 27 estados realizadas para os anos de 1996 a 2000, o erro percentual médio de valor mais baixo (-19,83%) foi obtido com o modelo de projeção baseado na Média Geométrica com base na RCL. Em termos de desvio padrão, o menor valor (4,84%) é obtido com o modelo de projeção com base na Média Geométrica do PIB.

Como se pode constatar observando os dados da tabela acima, os valores previstos de todos os modelos estudados não estão muito próximos dos valores efetivamente observados; em particular, os diversos pontos de inflexão motivados pelo ciclo não foram bem traduzidos pelos valores previstos.

5. CONCLUSÃO

A análise dos resultados, nos permitiu concluir que o modelo do fundo comum explicou como decisões descentralizadas de política fiscal podem conduzir a problemas de sobre-gasto e sobre-endividamento. Algumas decisões de política econômica criam benefícios concentrados para grupos bem definidos, enquanto o custo dessas decisões é distribuído por toda a sociedade. Os gastos e as dívidas tendem a serem maiores, quanto menor for o ente, em termos de população, dívida e gasto. Em conseqüência, tornam-se muito mais fortes os incentivos políticos que têm os beneficiados pelas decisões do que os daqueles que assumem os seus custos.

Assim, quando se introduzem regras para a política fiscal e, em especial, para o seu financiamento; ii) quando se amplia a transparência fiscal, notadamente no que se refere à distribuição dos custos pelo conjunto da sociedade consegue-se conter a expansão dos gastos. A LRF introduziu mudanças significativas dos dois tipos, o que se reflete em melhora de praticamente todos os indicadores analisados: resultados primário e nominal, qualidade do gasto público, despesas de pessoal e dívida como proporção da receita corrente líquida, restos a pagar, operações de crédito, juros e serviços de terceiros.

Mais da metade dos municípios brasileiros não gastam mais do que arrecadam. Em termos nominais, foi observada melhora progressiva de 1999 a 2001, passando de situação deficitária para superavitária depois da LRF. Nos Estados, em 2001, 13 dos 26 Estados e DF obtiveram resultados nominais positivos e 18 resultados primários positivos. Em termos primários, o número de ajustados aumentou.

No que diz respeito à receita, quase todos os municípios arrecadam tributos, o equivalente a cerca de R\$ 15,9 bilhões de impostos em 2001, montante superior ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM líquido de FUNDEF. Nos Estados, 70% da receita provém de arrecadação própria, ou seja, R\$ 118 bilhões em 2001. Ainda assim, acredita-se que a base tributária municipal ainda possa ser muito mais explorada se os impostos forem efetivamente cobrados e que, nos Estados, haja espaço para uma redução da renúncia de receita.

A metade do orçamento dos municípios brasileiros foi gasta com educação (28%) e saúde (22%). Nos Estados, os gastos com saúde e educação atingem 29%. Esses números apontam para o significativo esforço de elevar a qualidade do gasto público. Além disso, não é verdadeira a idéia de que os municípios não possuem recursos para investimentos. Os investimentos dos municípios, no seu agregado, têm peso relevante: 7,5 bilhões, o equivalente a 52% do investimento federal. Desse valor, apenas 5,59% foram financiados por operações de crédito, o que significa que os municípios poupam para investir.

Por outro lado, percebe-se que outros avanços poderiam ser obtidos e que, talvez, uma redefinição de prioridades pudesse melhorar a qualidade do gasto público ainda mais. Os municípios brasileiros gastam 30% do seu orçamento com a máquina administrativa e apenas 0,56% com segurança pública, o que aparentemente não combina com a grande demanda da população por esse serviço. Esse valor é seis vezes menor que o gasto com legislativo municipal, por exemplo. Outra demanda importante e a qual também não tem sido dada a prioridade adequada é o transporte, que representa menos de 5% do orçamento municipal. Nos Estados, 20% do seu orçamento é gasto com a máquina administrativa, conseqüência, principalmente, do peso dos inativos e dos gastos com Legislativo e Judiciário, os quais são superiores a tudo que se gasta com Transporte (5%) e Habitação (apenas 1%). Os gastos com Segurança Pública (9%), embora melhor colocados relativamente aos municípios, talvez pudessem ser ampliados, se reduzida a grande fragmentação de gasto entre diversos itens inferiores a 1% ou classificados em “outras despesas” (37%).

As despesas de pessoal têm passado por ajuste gradual desde 1995, quando foi introduzida a primeira versão da Lei Camata. O ajuste depois da LRF é inegável. Mais da metade dos municípios reduziu a sua despesa total com pessoal como proporção da receita corrente líquida depois da LRF. A média das despesas com pessoal municipais, desconsiderando a distribuição por Poder, foi de 40,6% em 2001, inferior ao limite, e que quase a totalidade (98,87%) dos municípios cumpriram o limite máximo da LRF e 97,85% cumpriram o limite prudencial. Quase a totalidade dos Legislativos Municipais estavam enquadrados à LRF em 2001 e mais da metade reduziram a sua despesa total com pessoal como proporção da receita corrente líquida depois da LRF. E, ainda, 86% dos municípios cumprem o limite aplicável a Serviços de Terceiros.

Ainda em 2001, considerando o limite de 49% aplicável aos Executivos dos Estados, a média nacional é de 46% da RCL e apenas 2, dos 26 Estados e Distrito Federal, estão desenquadrados: Minas Gerais (63%) e Rio Grande do Sul (50%), incluindo inativos e pensionistas.

A previdência afigura-se como principal problema das finanças públicas, indicando a necessidade de medidas urgentes para reverter os números atuais. Nos municípios, há déficit na previdência de R\$ 3,3 bilhões em 2001, indicando deterioração crescente em relação à situação de 1999 e 2000, com déficit menores, respectivamente de R\$ 2,4 bilhões e R\$ 3 bilhões. Apenas 10% dos municípios têm resultados positivos. Assim, não fosse a previdência, o resultado nominal dos municípios seria superavitário em R\$ 6,7 bilhões e o resultado primário dos municípios seria superavitário em R\$ 7,9 bilhões. Além disso, embora inativos e pensionistas representem hoje apenas 11% dos gastos com pessoal nos municípios, as receitas da previdência financiam menos de ¼ desse valor, e sabe-se que os ativos de hoje serão os inativos de amanhã e os inativos de hoje serão os pensionistas de amanhã.

Os indicadores de cumprimento dos limites de dívida são expressivos. Em 2001, a média da dívida/RCL nos Estados e DF, foi de 1,63, sendo 6 os Estados desenquadrados que precisam cumprir a trajetória de ajuste e quase a totalidade (91,73%) dos municípios brasileiros estava enquadrada aos limites. Todos os municípios cumpriram o limite de 16% da RCL aplicável às operações de crédito e apenas 14 descumpriram a regra de ouro (operações de crédito não podem superar as despesas de capital).

A pequena deterioração da dívida/RCL observada em relação a 1999 e 2000 na esfera municipal talvez possa ser explicada por uma substituição de “restos a pagar” por operações de crédito, o que é bom, pois as operações de crédito estão sujeitas a maior controle. De fato, no que se refere aos restos a pagar superiores às disponibilidades de caixa, o ajuste é extraordinário. Em 1999, antes da LRF, apenas 593 municípios, em 2001, ou 15% do total, teriam cumprido essa regra, enquanto que em 2001, 2.203 ou 45% dos municípios encerraram o exercício com obrigações inferiores às disponibilidades de caixa. Mais da metade dos municípios melhorou sua situação neste quesito depois da LRF. O ajuste foi gradual e persistiu mesmo quando o ano não era de final do mandato, indicando que possivelmente deverá continuar nos próximos anos.

Quanto às previsões de receita, uma questão ainda não equacionada, quando são realizadas para um ano ou dois no máximo, os resultados aproximam-se dos valores observados. Contudo, nas projeções anuais para vários anos, os erros vão sendo acumulados ao longo do tempo e as últimas previsões são pouco representativas. Pode-se obter erros menores nas previsões futuras se o crescimento da economia brasileira se mantiver estável nos próximos 5 anos como nos cinco anos passados. Além disso, a variação da carga tributária, uma outra fonte importante de erro, não deverá crescer de maneira continuada por muito tempo, permitindo menores erros de previsão.

A diferença entre as médias de erros dos modelos de Média Geométrica do PIB, da Média Geométrica da RCL e das Regressões não é grande. Entretanto, os resultados apresentaram erros que podem justificar a troca de um modelo por outro. Poderíamos, utilizar as médias das RCL de cada estado para estimar não só a sua receita tributária, mas também a de seus municípios. Portanto, possíveis alternativas como a da Média Geométrica baseada nas RCL, embora apenas um pouco mais precisas, podem ser viáveis operacionalmente se recorrermos a tal procedimento.

6. BIBLIOGRAFIA

- AGHION, P. & BOLTON, P. (1990). "Government domestic debt and the risk of a default: A political-economic model of a strategic role of debt". Em R. Dornbusch and M. Draghi, eds., *Public Debt Management: Theory and History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ALESINA, A. & DRAZEN A. (1991). "Why are stabilization delayed?" *American Economic Review* 81: 1170-88.
- ALESINA, A. & TABELLINI, G. (1990). A positive theory of fiscal deficits and government debt. *Review of Economic Studies*, 57: 403-14.
- ALESINA, A. (1987). "Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game". *Quarterly Journal of Economics*, 102.
- ALESINA, A. (1988) "Credibility and Policy Convergence in a Two-Party System with Rational Voters", *American Economic Review*, 78.
- ALLAN, B. (1994). "Toward a Framework for a Budget Law for Economies in Transition". IMF Working Paper, WP/97/155.
- BAGIR, R. (2001). "Government Spending, Legislature Size, and the Executive Veto". WP/01/208.
- BARACHO, M. A. P. (2000). A Importância da Gestão de Contas Públicas Municipais sob As Premissas da Governance e Accountability. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v.34 n.º1 jan/mar 2000 p.129 a 161.
- BARRO, R. (1973). The control of politicians: an economic model. *Public Choice*, 14:19{42.
- BARRO, R. (1979). "On the determination of public debt", *Journal of Political Economy*, 87: 940-47.
- BARRO, R. (1990). "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", *Journal of Political Economy*, 98: s103-s125.
- BARRO, R. e Xavier Sala-I-Martin (1995), *Economic Growth*, Mc-Graw-Hill, Inc.
- BIRD, R. M. (1970). *The Growth of public spending in Canada*. Montreal, Canadian Tax Foundation.
- BIRD, R. M. (1993). "Threading the Fiscal Labyrinth: some issues in Fiscal Decentralization". *National Tax Journal*, 46:p.207-227.
- BLONDAL, JON (1997). "Budgeting For the Future". Organization for Economic Co-operation and Development-OECD.
- BORCHERDING, Thomas E. (Ed. (1977). *Budges and Bureaucrats: The sources of Government Growth*, Durham, NC: Duke University Press.
- BUCHANAN, J. M. & WAGNER, R. E.(1977). "Democracy in Deficit: The Political Economy of Lord Keynes, New York. Academic Press.
- BUCHANAN, J. M. (1967): *The Public Finances*, Illinois: Richard D. Irwin, INC.
- BUCHANAN, J. M. (1997). "The balanced budget amendment: Clarifying the arguments. *Public Choice*: 117-138.
- BUCHANAN, J.M. (1985) *Liberty, Market, and The State: Political Economy in the 1980s*. Washington Square, Nova York, New York Univ. Press.
- BUCHANAN, J.M.(1993). *Public Choice after socialism*. *Public Choice* 77:67-74.
- BUILTER, W. H. (1983) *Measurement of the public sector deficit and its implications for policy evaluation and design*. IFM Staff Papers.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1995) "Ideologias no Pós-Guerra Fria". Aula na Universidade de Coimbra, ao receber o título de doutor *honoris causa* em 19 de julho de 1995. In *Cadernos do PSDB no.1, Os Caminhos da Social-Democracia*. Brasília: Partido da Social-Democracia Brasileira, abril de 1996.

COLLENDER, S. E. (1991). "The Budget enforcement act: has Orwell's vision off the future come true?". *National Tax Journal*, 44:p.247-250.

Constituição Federal de 1988.

CRAFTS, Nicholas (2000) "Globalization and Growth in the Twentieth Century", IMF Working Paper WP/00/44.

CUKIERMAN, A. & MELTZER, A. (1989). "A political theory of government debt and deficit in a Neo-Ricardian framework". *American Economic Review*, 79: 713-48.

Decreto-Lei nº 2.848 (Código Penal)

DERMOTT J. Mc & WESCOTT, R. F. (1996). "An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments". *IMF Working Paper*, WP/96/59.

DORÉ, Ousmane & NACHEGA, Jean-Clade, (2000). "Budgetary Convergence in the WAEMU: Adjustment Through Revenue or Expenditure". WP/00/109

DOWNS, A. (1957) "*An economic Theory of Democracy*". New York, Harfer and Row.

EISNER, Robert, "Which Budget Deficit? Some Issues of Measurement and Their implications", *American Economic Review*, Papers and Proceedings, v. 74, nº2 (maio de 1984), pag. 138-43.

FELDSTEIN, M. (1996). "How big should government be?" *National Tax Journal*, 44:p.247-250.

FEREJOHN, J. (1986). Incumbent performance and electoral control. *Public Choice*, 50: 5{26.

FEREJOHN, J., & KREBHIEL, K, (1987), "The Budget Process and the Size of the Budget", *American Journal of Political Science*, 31, 296-320.

FISCAL AFFAIRS DEPARTMENT, (2002). Report on the Observance of Standard and Codes (ROSC) Fiscal Transparency Module, IMF Country Report nº 02/59.

GUPTA, S., HONJO, K. & VERHOEVEN M. (1997). The Efficiency of Government Expenditure: Experiences from Africa. IMF Working Paper, WP/97/153.

H.M. Treasury (1998). H.M. Treasury, 1998. "A Code for Fiscal Stability". Inglaterra.

HABERMAS, Jurgen.(1999) Limites do estado. São Paulo: Folha de São Paulo, 18-7-1999.

HAGEN J. von & HARDEN I. Budget Process and Commitment to Fiscal Discipline. International Monetary Fund, IMF Working Paper WP/96/78, 1996.

HAQUE Naddem UI & SAHAY Ratna (1996). "*Do Government Wage Cuts Close Budget Deficits? Costs of Corruption*". IMF Occasional Paper no. 4, December, International Monetary Fund, Washington D.C.

IMF COUNTRY REPORT (2002). Kyrgyz Republic: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module. IMF Country Report nº 02/54.

IMF Country Report(2001). FINLAND. Staff Report for the 2001. Article IV. Consultation. Nº 01/213.

KELL, M.(2001). An Assessment of Fiscal Rules in the United Kingdom. WP/01/91.

KOPITS, George (2001). Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament.WP/01/145.

KOPITS, George (1999). "Brazil - Comments on Draft Law on Fiscal Responsibility", memo

KOPITS, George and CRAIG, Jon. (1998). "Transparency in Government Operations". Washington, IMF, Occasional Papers, nº 158, jan/1998.

LANE, Timothy (1993). "*Market Discipline*". IMF STAFF Papers.

Lei 1.079 (Lei de Crimes de Responsabilidade)

Lei 4.320/1964

Lei 8.429/1992

Lei Complementar 101/2000.

- LEVHARI, D. & MIRMAN, L. (1980). The great fish war: An example using the Cournot-Nash solution". *Bell Journal of Economics*, 11: 322-44.
- LIENERI, Ian & SARRAF, Feridoun (2000). Systemic Weakness of Budget Management in Anglophone Africa. WP/01/211.
- MADISON, J. (1790). "Letter to Henry Lee". April 13.
- MUSGRAVE, R. A. & MUSGRAVE, P. B.(1989). *Public Finance in Theory and Practice*, 5 th ed. New York, McGraw-Hill Book Company, 1989.
- NISKANEN, W. A. ,Jr . (1971) "*Bureaucracy and Representative Government*. Chicago and New York
- OATES, Wallace (1972). "*Fiscal Federalism*". New York. Harcourt Brace Jovanovich.
- OLSON, Mancur.(1986) ."*Budget Reform and the Theory of Fiscal Federalism. Toward a More General Theory of Government Structure*." *The American Economic Review*, 76: 120-125.
- PAGE, J.M. (1994). "The East Asian Miracle: An Introduction". *World Development*, 22: p.615-625.
- PATTILLO, C. POIRSON, H. & RICCI .(2002). External Debt and Growth. WP/02/69.
- PERSON, T. & SVENSSON, L. (1990). "Why a suborn conservative would run a deficit: Policy with time-inconsistency preferences". *Quarterly Journal of Economics*, 104:325-45.
- PIRES, Valdemir. Sobre Responsabilidade fiscal. Piracicaba: UINMET. julho 1999.
- PISARO, G. (2001). Intergovernmental Relations and Fiscal Discipline: Between Commons and Soft Budget Constraints. WP/65/01.
- POMMERHNE, W.W. (1978) *Institutional Approaches to Public Expenditure. Empirical evidence form Swiss municipalities*. *Journal of Public Economics* 9 p.255-280.
- Resolução do Senado Federal no. 43/2001.
- STIGLER, George J. (1971) "The Theory of Economic Regulation". *In* George J. Stigler (1975).
- TABELLINI, G.(1981). The politics of intergeneration redistribution". *Journal of Political Economy* 99:335-57.
- TANZI, V. (1995). "*Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*". World Bank Economic Review (Annual World Bank Conference on Development Economics, pp. 193-212.
- TER-MINASSIAN, Teresa (1997a) "*Decentralization and Macroeconomic Management*". IMF Working Paper, WP/97/155.
- VELASCO, A. (1999). "A Model of endogenous fiscal deficit and delayed fiscal reforms. Em J. Poterba & Von Hagen, eds *Fiscal Rules and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press.

The ECO/UnB Working Paper Series

The Department of Economics of the University of Brasilia publishes its Working Papers Series since April 1972. On August 30, 2002 the series was renewed with the on-line publication of the papers. All Working Papers may be freely downloaded from the Department site: <http://www.unb.br/ih/eco>.

Working papers published since August 2002:

- 231 Posse de escravos e estrutura da riqueza no agreste e sertão de Pernambuco: 1777-1887. Flávio Rabelo Versiani and José Raimundo O. Vergolino, 30 August 2002, 29p.
- 232 On the natural rates of unemployment and interest: the Robertson connection. Mauro Boianovsky and John R. Presley, 30 August 2002, 34p.
- 233 Contas Nacionais e o meio ambiente: reflexões em torno de uma abordagem para o Brasil. Charles C. Mueller, 30 August 2002, 25p.
- 234 Economics of air pollution: hedonic price model and smell consequences of sewage treatment plants in urban areas. Sérgio A. Batalhone, Jorge M. Nogueira and Bernardo P. M. Mueller, 30 August 2002, 25p.
- 235 The Brazilian depression of the 80s and 90s. Mirta Bugarin, Roberto de G. Ellery Jr., Victor Gomes and Arilton Teixeira, 30 August 2002, 30p.
- 236 Informal employment in Brazil – A choice at the top and segmentation at the bottom: a quantile regression approach. Maria Tannuri-Pianto and Donald M. Pianto, 30 August 2002, 23p.
- 237 False contagion and false convergence clubs in stochastic growth theory. Stephen de Castro and Flávio Gonçalves, 30 August 2002, 20p.
- 238 Spot and contract markets in the Brazilian wholesale energy market. Paulo C. Coutinho and André Rossi de Oliveira, 30 August 2002, 19p.
- 239 Tributação da renda e do consumo no Brasil: uma abordagem macroeconômica. Valter Borges de Araújo Neto e Maria da C. S. de Sousa, 30 August 2002, 31p.
- 240 Vote splitting, reelection and electoral control: towards a unified model. Maurício S. Bugarin. 30 August 2002, 26p.
- 241 Shadow-prices in payment systems. Rodrigo Peñaloza, 6 September 2002, 31p.
- 242 Welfare implications of the Brazilian social security system. Roberto de G. Ellery Jr. and Mirta N. S. Bugarin, 13 September 2002, 28p.
- 243 Os agentes econômicos em processo de integração regional – Inferências para avaliar os efeitos da ALCA. Renato Baumann and Francisco Galvão Carneiro, 13 September 2002, 29p.
- 244 Leading by example: a simple evolutionary approach. André Rossi de Oliveira and João R. O. de Faria, 20 September 2002, 25p.
- 245 The role of institutions in sustainable development. Bernardo Mueller and Charles Mueller, 20 September 2002, 25p.
- 246 Incentivos em consórcios intermunicipais de saúde: uma abordagem de teoria dos contratos. Luciana Teixeira, Maria Cristina MacDowell and Mauricio Bugarin, 27 September 2002, 19p.
- 247 Liquidity constraints and the behavior of aggregate consumption over the Brazilian business cycle. Mirta Bugarin and Roberto de G. Ellery Jr, 27 September 2002, 19p.
- 248 Pricing water and sewage services in urban areas: Evidences of low level equilibrium in a developing economy. Ricardo Coelho de Faria, Jorge M. Nogueira and Bernardo

- Mueller, 4 October 2002.
- 249 Wrong incentives for growth in the transition from modern slavery to labor markets: Babylon before, Babylon after. Stephen de Castro, 4 October 2002, 23p.
- 250 Vintage capital, distortions and development. Samuel Pessoa and Rafael Rob, 11 October 2002, 40p.
- 251 Consórcios intermunicipais de saúde: uma análise à luz da teoria dos jogos. Luciana Teixeira, Maria Cristina MacDowell and Mauricio Bugarin, 11 October 2002, 30p.
- 252 Preços de escravos em Pernambuco no século XIX. Flávio R. Versiani and José Raimundo O. Vergolino, 18 October 2002, 20p.
- 253 A model of capital accumulation and rent seeking. Paulo Barelli and Samuel de Abreu Pessoa, 18 October 2002, 47p.
- 254 Anchors away: the cost and benefits of Brazil's devaluation. Edmund Amann and Werner Baer, 25 October 2002, 20p.
- 255 Um seguro agrícola "eficiente". Aécio S. Cunha, 25 October 2002, 57p.
- 256 Campaign contributions with swing voters. Manfred Dix and Rudy Santore, 1 November 2002, 15p.
- 257 Incentivos para os administradores de empresas estatais: O papel dos dividendos mínimos obrigatórios e o desenho ótimo de salários. André Luís G. Carcia and Maurício Bugarin, 1 November 2002, 28p.
- 258 Impostos e a História. Aécio S. Cunha, 8 November 2002, 12p.
- 259 Determinantes do endividamento dos estados brasileiros: Uma análise de dados de painel. Isabela Fonte Boa Rosa Silva e Maria da Conceição Sampaio de Sousa, 8 November 2002, 27p.
- 260 Technology adoption: On the nonequivalence of tariffs and quotas. Arilton Teixeira, 15 November 2002, 25p.
- 261 Constitutional regimes, growth and stagnation in the Brazilian economy: 1947-1999. Marco Antônio Campos Martins, 15 November 2002, 39p.
- 262 Price caps and electoral cycles. César Mattos, 22 November 2002, 16p.
- 263 Os pobres que levantem a mão (mas será que são mesmo pobres?) - Uma tentativa de validar o cadastro único. Carlos Alberto Ramos and Ricardo Santana, 29 November 2002, 100p.
- 264 Relative earnings of immigrants and natives under changes in the US wage structure, 1970-1990: A quantile regression approach. Maria Tannuri-Pianto, 29 November 2002, 40p.
- 265 Bidding strategies in the Brazilian Treasury auctions. Anderson Caputo Silva, 6 December 2002, 34p.
- 266 Crises cambiais e ataques especulativos no Brasil. Mauro Costa Miranda, 13 December 2002, 26p.
- 267 Poverty and environment degradation: the Kuznets environmental curve for the Brazilian case. Fabio G. e Barros, Augusto F. Mendonça and Jorge M. Nogueira, 20 December 2002, 27p.
- 268 On shadow-prices of banks in real-time gross settlement systems. Rodrigo Peñaloza, 20 December 2002, 31 p.
- 269 A characterization of renegotiation-proof contracts via random fixed points in Banach

- spaces. Rodrigo Peñaloza, 20 December 2002, 9 p.
- 270 Existence of time-invariant settlements in FEDWIRE-like payment systems. Rodrigo Peñaloza, 27 December 2002, 13p.
- 271 Principal-Agent problem with continuum of constraints: the infinite dimensional approach. Rodrigo Peñaloza, 27 December 2002, 43p.
- 272 Structural analysis of multiple-unit auctions: recovering bidders' valuations in auctions with dominant bidders. Anderson Caputo Silva, January 3, 2003, 18 p.
- 273 Financiamento público de campanhas eleitorais: efeitos sobre bem-estar social e representação partidária no Legislativo. Adriana C. Portugal and Maurício S. Bugarin, January 10, 2003, 25p.
- 274 Wicksell on technical change, real wages and employment. Mauro Boianovsky and Harald Hagemann, January 17, 2003, 28p.
- 275 Quão pobres são os pobres. Brasil: 1992-2001. Carlos Alberto Ramos and Ricardo Santana, January 24, 2003, 20p.
- 276 Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum. Selene Peres Peres Nunes and Ricardo da Costa Nunes, January 31, 2003, 45p.