

Foto: Alej

# O NASCIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL e as perspectivas de aprimoramento institucional

**Paulo Henrique Feijó**
Professor das disciplinas de Gestão de Finanças Públicas e Contabilidade Aplicada ao Setor Público
Pós-graduado em Contabilidade e Finanças pela Fundação Getulio Vargas

**Pedro Jucá Maciel**
Assessor parlamentar de Assuntos Econômicos no Senado Federal
Pós-doutor em Economia pela Universidade de Standford

"Tradicionalmente, o principal propósito das LRFs tem sido assegurar a consistência intertemporal da política orçamentária, com o objetivo final de garantir a sustentabilidade das finanças públicas. Na prática, isso significa que as LRFs limitam a discricionariedade dos governos na formulação dos orçamentos anuais, asseguram a estabilidade e transparência dos processos orçamentários e estabelecem controles adequados e responsabilidades para a execução do orçamento e a prestação de contas públicas. Consequentemente, esses mecanismos aumentam a credibilidade da política fiscal nos mercados e na sociedade."

Teresa Ter-Minassian

PALAVRAS-CHAVE: Lei de Responsabilidade Fiscal; Administração Pública; sustentabilidade das finanças públicas.

*KEYWORDS: The Brazilian Fiscal Responsibility Law; Public Administration; Sustainability of Public Finances.*

RESUMO: A proposta do Executivo Federal de uma Lei de Responsabilidade Fiscal não nasceu espontaneamente. Decorreu de uma nova exigência constitucional, trazida pela Emenda Constitucional nº 19/1998, conhecida como Emenda da Reforma Administrativa. O contexto histórico contribui para derrubar o mito propagado de que a LRF foi uma imposição do Fundo Monetário Internacional. Para avançar no projeto era fundamental conhecer as boas práticas internacionais que poderiam ser utilizadas como *benchmark* para o Brasil. A LRF é o grande marco regulatório das finanças públicas no Brasil e traduz a opção do país em assumir a responsabilidade de assegurar a consistência intertemporal da política fiscal, com o objetivo final de garantir a sustentabilidade das finanças públicas. Nesses 15 anos de vigência da lei, observou-se que as finanças públicas do Setor Público Consolidado passaram por um ciclo de solidez fiscal, verificado até 2008, e um processo de deterioração que atingiu seu auge no ano de 2014. Neste artigo, apresentaremos uma retrospectiva da LRF no país, desde as primeiras discussões para sua aprovação, passando pela oposição política à lei e contribuições da sociedade ao texto, até o momento atual. Por fim, vislumbramos algumas propostas para o aprimoramento institucional da Administração Pública brasileira.

*ABSTRACT: It was not a spontaneous proposal of the Brazilian Federal Executive Staff to establish the Brazilian Fiscal Responsibility Law (LRF). It was a result from a constitutional requirement of the Brazilian Constitutional Amendment nº 19/1998, which is known as the Administrative Reform Amendment. The historical context contributes to bring down the myth that the LRF was a demand of the International Monetary Fund. To go forward with the LRF project it was vital to know the international best practices that could be used as a benchmark for Brazil. The LRF is the major regulatory framework of public finances in Brazil and reflects the country's option to take responsibility to ensure the intertemporal consistency of tax policy, with the ultimate goal of guaranteeing the sustainability of the public finances. In these 15 years of the LRF, it was observed that the public finances of Consolidated Public Sector experienced a solid fiscal cycle, which was verified until 2008, and a deteriorating process that reached its peak in 2014. In this article, it is introduced a retrospective of the LRF in Brazil, starting with its first discussions which led to its approval, going into its political opposition, including society's contributions, to present-day. Finally, it is glimpsed some institutional proposals to the improvement of the Brazilian Public Administration.*

# INTRODUÇÃO

Incorporar disciplina fiscal na vida política dos governantes não é, em geral, uma tarefa fácil. Aliás, na vida pessoal e familiar é uma tarefa árdua e contínua e, se não praticada com seriedade, pode levar à insolvência pessoal e/ou da família. De maneira geral, não é tão diferente com os países.

Nos últimos anos vários países da Europa, ainda em função da crise de 2008, estão sendo obrigados a fazer seu dever de casa para demonstrar, além de outras coisas, a sustentabilidade de sua política fiscal e a solvência de sua dívida. No entanto, semelhante à vida pessoal, pouco adianta ter somente um ou dois anos de ajustes e disciplina fiscal e depois voltar a uma política fiscal indisciplinada. Até meados da década de 1990 essa era a prática adotada no Brasil, ou seja, a cada crise um pacote econômico e não se enfrentavam os problemas estruturais.

No mundo, cada vez mais se cristaliza a ideia de que a gestão das finanças públicas precisa de compromisso de médio e longo prazo com a disciplina fiscal. Neste sentido, diversos países passaram a adotar leis como instrumento institucional para sinalizar e diminuir a interferência política sobre tal compromisso, chamado genericamente de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). De maneira geral, as LRF trazem princípios, objetivos e regras de conduta, refletidas também, em grande parte, nas leis que tratam do processo orçamentário.

No Brasil a consolidação dessa cultura acontece a cada dia, mas ganhou um marco institucional importantíssimo para o país, representado pela promulgação da Lei Complementar nº 101, em 4 de maio de 2000, ou seja, às vésperas de um novo século o país recebia a sua Lei de Responsabilidade Fiscal. Mas quando começou a gestação desta lei? Quais suas origens? Onde se foi buscar experiência? Como o Brasil conseguiu aprovar uma lei que limita a irresponsabilidade fiscal tão natural dos governantes? Alguns dizem que a lei nasceu por imposição do Fundo Monetário Internacional (FMI). Será que foi mesmo? Para responder a estas questões, precisa-se entender a construção desse marco institucional.

## ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DA LRF DO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) foi a primeira na história do país a abrir uma seção específica apenas para o orçamento e ao lado do sistema tributário. Até então era comum a inclusão das regras orçamentárias no âmbito das competências do Poder Legislativo. A CF/1988 também inovou quando determinou que regras de finanças públicas sejam reguladas por lei complementar, portanto, aplicáveis às três esferas de governo.

Incorporar disciplina fiscal na vida política dos governantes não é, em geral, uma tarefa fácil.

Assim, a atual Constituição Federal, no Título VI - Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II - Das Finanças Públicas, estabelece os seguintes dispositivos que se relacionam com finanças públicas e remetem para lei complementar a sua regulamentação:

> Art. 163. *Lei complementar* disporá sobre:
>
> I - finanças públicas;
> II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
> III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
> IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
> V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;
> VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
> VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional. (Grifo nosso)
>
> [...]
>
> Art. 165. [...]
>
> § 9º Cabe à *lei complementar:*
>
> I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;
> II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.
>
> [...]
>
> Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em *lei complementar.* (Grifo nosso)

Observa-se que desses três artigos constitucionais o que cita literalmente finanças públicas



é o artigo 163, que teve sua regulamentação ignorada por cerca de 10 anos, não sendo objeto de qualquer projeto de lei complementar, nem por iniciativa do Executivo, muito menos de parlamentares. O artigo 169, que trata de limites para a despesa de pessoal, foi objeto de regulamentação logo após o processo de estabilização econômica, quando se aprovou a Lei Complementar nº 82/1995 (Lei Camata I), sendo esta a primeira regulamentação, posteriormente revogada pela Lei Complementar nº 96/1999, que, por sua vez, foi revogada pela Lei Complementar nº 101/2000 (LRF). Passados mais de 20 anos da publicação do texto constitucional, pode-se dizer que a lei complementar prevista no artigo 165, § 9º ainda não foi editada, principalmente no que se refere ao inciso I do referido parágrafo. No entanto, a LRF regulamentou alguns aspectos do inciso II deste artigo, mais relacionados com a gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta. Na falta de lei complementar, a maioria das regras de que trata o inciso I foi recepcionada pela Lei nº 4.320/1964 ou consta do texto constitucional, como é o caso do artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que fixa os prazos para encaminhamento e aprovação dos instrumentos de planejamento do governo: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Portanto, é importante ressaltar que a LRF não revogou a Lei nº 4.320/1964 e que tramitam no Congresso propostas de regulamentação dessa matéria e de substituição da referida lei, conhecida no meio mais técnico como Lei de Qualidade Fiscal. Também tem sido comum se legislar sobre o assunto na LDO de cada exercício, muitas vezes para suprir a lacuna deixada pela legislação.

Além de regulamentar o artigo 163, o artigo 165, § 9º, inciso II e o artigo 169, a LRF tratou de aspectos relacionados com o artigo 250 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional (EC) nº 20/1998, que assim determina:

> Art. 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.

Verifica-se que quase todos os artigos constitucionais citados foram, de alguma forma, regulamentados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo ao mesmo tempo a base normativa para sua edição.

## AS ORIGENS DA LRF NO BRASIL

Diante da letargia do Congresso Nacional em regulamentar o artigo 163 e da falta de interesse pelo assunto, no início do primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso começaram as movimentações para as reformas econômicas necessárias à consolidação do Plano Real. As palavras do então ministro da Justiça Nelson Jobim[1], em uma conferência que comemorou os 10 anos da LRF, espelham bem o contexto histórico e a estratégia do governo à época:

> O presidente Fernando Henrique Cardoso me convidou e eu convidei o ministro Gilmar Mendes para trabalharmos juntos no Ministério da Justiça.

1 Ministro da Defesa nos governos Lula e Dilma Rousseff. Na gestão Fernando Henrique, de 1995 a 1997, foi ministro da Justiça. Ocupou também as Presidências do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Superior Eleitoral e do Conselho Nacional de Justiça. Elegeu-se, por duas vezes, deputado federal.

> Começamos a trabalhar nos textos da reforma – primeiro da econômica –, mas não queríamos apresentar uma emenda imensa e sim algumas pontuais. Ao oferecer uma emenda completa, você une inimigos contra o texto. Optamos por mandar emendas isoladas e progressivas e, assim, quando uma estava avançando, chegava outra e, assim, evitávamos a formação de oposições que se conjugassem. Em relação a isso, houve a reforma administrativa na Emenda Constitucional nº 19. Já se passaram 10 anos e ela, que foi trabalhada por nós em 1995 e depois pelo professor Bresser Pereira, veio a dar origem ao artigo 30 dessa emenda, que determina o seguinte: o projeto de lei complementar a que se refere o artigo 163, que é o artigo da LRF, será executado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de 180 dias.
>
> Até que, nesse período, começou a negociação para a elaboração do anteprojeto de lei complementar. Observe que a Constituição de 1988 tinha mencionado essa lei e durante 10 anos não se tocou mais no assunto. Ele só foi retomado em 1998 quando a Emenda Constitucional nº 19 foi aprovada. No ano seguinte, houve um longo processo de formação de vontade majoritária, então publica-se na internet, chamam-se as pessoas, realizam-se debates na Fundação Getulio Vargas (FGV) e na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) sobre o texto que seria o do pré-projeto. Em consulta pública em dezembro de 1998, ele foi enviado à Câmara em abril de 1999. (JOBIM, 2010, p. 41-42).

Assim, a proposta do Executivo Federal para regulamentar a matéria não nasceu espontaneamente. Decorreu de uma nova exigência constitucional, agora com prazo, trazido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, conhecida como "emenda da reforma administrativa", que estabeleceu:

> Art. 30. O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda.

É importante observar que nada acontece por acaso, pois o cenário de 1998 era de crise internacional, considerando que o mundo vivia naquele ano a crise da Rússia e, em janeiro de 1999, no Brasil vivíamos a crise da desorganização fiscal estadual. Logo, era fundamental enviar esse projeto também como uma reação do governo a essas duas crises. O projeto da LRF entrou na Câmara em 15 de abril de 1999, sendo o relator o deputado Pedro Novais e foi aprovado por 685 votos a favor e 86 contra. Deu entrada no Senado no dia 3 de fevereiro de 2000 e foi aprovado por 60 votos a favor e 10 contra.

O contexto histórico contribui para derrubar o mito propagado de que a LRF foi uma imposição do Fundo Monetário Internacional. Verifica-se, nas palavras de Nelson Jobim, que a iniciativa parlamentar que acabou por levar à criação da lei, na verdade se deu durante a tramitação da proposta de EC da reforma administrativa, enviada pelo Executivo Federal em 1995. Naquele momento, o foco da reforma não era econômico e não se sabia da grave crise externa que estouraria em 1998, e que levaria o Brasil a recorrer ao FMI, tendo com ele firmado acordo em outubro de 1998 – ou seja, anos depois de proposta a edição da norma programática

citada, e alguns meses depois de promulgada a emenda da reforma administrativa (junho de 1998). Parte da explicação do referido mito se dá pelo fato de que o programa com o FMI trazia entre as medidas de ajuste a serem tomadas pelo governo algumas de ações imediatas e outras de caráter estrutural[2]. Uma das medidas de caráter estrutural previa a edição da LRF – como um instrumento capaz de ordenar definitivamente as contas públicas do conjunto dos Poderes e níveis de governo. Cabe ressaltar que entre as ações imediatistas a serem adotadas estavam aquelas voltadas para o aumento da carga tributária, que, por sua vez, envolviam principalmente a postergação da contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF) ou o aumento da contribuição social sobre o faturamento (Cofins).

O contexto histórico contribui para derrubar o mito propagado de que a LRF foi uma imposição do Fundo Monetário Internacional.

Assim, como ocorre em todas as situações em que o governo tem que mostrar um conjunto de ações para debelar um problema, diante da obrigatoriedade de elaborar a lei que regulamentava o artigo 163 da Constituição Federal, aproveitou-se a situação e se incorporou essa obrigatoriedade ao programa de ajuste com o FMI. Naturalmente aqueles que ignoravam o mandamento constitucional e conheciam o documento que estabeleceu o programa de apoio do FMI, logo associaram a lei a uma imposição do Fundo, não sendo tal fato uma verdade, porque o envio da proposta decorreu da aprovação da EC nº 19/1998.

Com o mandamento constitucional determinando prazo para envio do projeto de lei complementar, coube ao Ministério do Planejamento, sob o comando do secretário-executivo e depois ministro Martus Tavares, coordenar a elaboração da proposta no âmbito do Poder Executivo, tendo por base a concepção de que o mesmo deveria trazer uma mudança de caráter estrutural e não ser mais uma medida imediatista.

Para preparar a proposta, o Ministério do Planejamento envolveu sua assessoria econômica e o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), que à época era um órgão vinculado ao Ministério. Ao longo de todo o processo, muitos técnicos participaram da elaboração e discussão da proposta, bem como na tramitação no Congresso, mas dois se destacaram: José Roberto Afonso, do BNDES, e Selene Peres, servidora de carreira da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), cedida para assessoria econômica do Ministério da Fazenda.

Para os técnicos do governo, o projeto da LRF deveria ter a pretensão de realizar uma mudança estrutural no regime fiscal brasileiro, de modo a se abandonar a prática recorrente de pacotes econômicos, ou seja, deveria ter uma visão mais abrangente e intertemporal da situação fiscal. Isso pode ser realmente visto de forma clara

2 Conforme texto divulgado pelo Ministério da Fazenda, em 28/10/1998, bem como em memorando do FMI de 13 de novembro de 1998. (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 1998).

em vários aspectos da LRF, que não somente se preocupa com equilíbrio orçamentário, mas busca o equilíbrio fiscal sustentável, incorporando mecanismos para evitar desequilíbrios fiscais no presente e no futuro, em particular buscando mitigar os repasses de desequilíbrios de um governante para outro.

Em trabalho publicado, Tavares *et al*. (1999) assim reconhecem o papel da LRF no contexto do ajuste fiscal de 1998:

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

Dessa forma, o Programa de Estabilidade Fiscal de 1998 apresentava claramente as medidas de resposta imediata à grave crise econômica, as quais o governo era obrigado a tomar, mas diferentemente dos outros programas trazia, não de maneira explícita para a sociedade, um projeto de institucionalização de responsabilidade fiscal permanente. O objetivo era construir a médio e longo prazo um novo padrão de gestão fiscal, que permitisse abandonar as práticas e políticas fiscais marcadas por uma visão e atuação mais urgente que acompanhavam o programa, ou seja, além de apagar o fogo, buscavam-se regras que evitassem que as queimadas (desajustes fiscais) acontecessem.

## A BUSCA DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Para avançar no projeto, era importante delimitar a fronteira entre normas gerais de finanças públicas, normas de orçamento e aquelas que regulam o relacionamento entre o sistema financeiro, Banco Central (Bacen) e o setor público. Também era fundamental conhecer as boas práticas internacionais que poderiam ser utilizadas como *benchmark* para o Brasil. No ano da crise internacional (1998), Austrália e Reino Unido aprovaram suas leis de responsabilidade fiscal e a Nova Zelândia era o único país que já possuía LRF (CORBACHO; SCHWARTZ, 2007). Cabe ressaltar que este olhar para fora não era somente na busca de experiências de sucesso, mas também de modelos que não deram certo para que não se cometessem os mesmos erros.

Na área de finanças públicas algumas experiências de organismos internacionais se destacam, em particular, as propagadas pelo Fundo Monetário Internacional, organismo do qual o Brasil é Estado-membro. O FMI incentiva, de modo geral, práticas de transparência e publicidade das contas fiscais e de qualquer informação relacionada com as finanças públicas. Neste sentido, divulga que é essencial definir de forma clara no setor público as funções políticas e as de gestão fiscal, permitindo o conhecimento, por parte da sociedade, dos atos e decisões tomados pelo governo. A estratégia das políticas macroeconômica, fiscal e orçamentária e seus objetivos devem estar presentes nos instrumentos de planejamento do governo e disponíveis para o Legislativo e

para a sociedade sob a forma de norma ou documentos oficiais. O Fundo ressalta em suas políticas a necessidade de prestação de contas periódica ao Legislativo e à sociedade.

Um país muito citado como exemplo de boas práticas de finanças e contabilidade é a Nova Zelândia, que aprovou sua LRF (*Fiscal Responsibility Act)* em 1994. No modelo neozelandês, o Parlamento (equivalente ao Congresso Nacional) fixa princípios e exige forte transparência do Executivo, que tem a liberdade para orçar e gastar. É uma experiência interessante, mas devem-se levar em conta as diferenças culturais do país (anglo-saxão), a extensão territorial pequena, ser constituído por um Estado Unitário (não funciona como uma federação) e o sistema parlamentarista de governo.

O modelo da Nova Zelândia não foca em resultados fiscais (primário e nominal) e valoriza indicadores de patrimônio líquido, o que é possível somente a países que possuem boas práticas contábeis. De maneira geral, considera como um bom princípio de gestão fiscal a redução da dívida pública a níveis prudentes, mas admite afastamentos temporários da meta de endividamento, sempre acompanhados de mecanismos para retorno ao patamar aceitável.

A experiência neozelandesa mostra a importância de se valorizar o cumprimento de metas, sejam quais forem, de não se manipular a informação para ajustá-la às metas fixadas e também da necessidade de gerenciamento dos riscos fiscais.

A União Europeia (UE), a partir do Tratado de Maastricht e sob o espelho principalmente da disciplina fiscal alemã, contribuiu para o mundo com a experiência de definição de critérios para verificação da sustentabilidade financeira de cada governo, que está associado em uma confederação. Não obstante a independência das nações que formam a UE, em que cada país tem autonomia para conduzir suas políticas, estas devem convergir para critérios acordados, aferidos por indicadores, como, por exemplo, a relação dívida/PIB, procurando sempre evitar déficits excessivos. Neste sentido, são monitorados indicadores do orçamento e do estoque da dívida para evitar que se descolem da meta, pois pode haver punições. Assim, nessa formação que guarda características similares a uma federação, o Tratado de 1992, precursor da unificação europeia, funcionou como um pacto de estabilidade e crescimento, onde cada Estado membro é responsável





por sua política orçamentária, subordinadas às disposições do Tratado.

Os Estados Unidos têm uma interessante experiência com a edição do *Budget Enforcement Act* (EFA), em 1990, que estabeleceu normas de disciplina e controle de gastos do governo central com base em metas de superávit fixadas pelo Congresso e em mecanismos de controle de gastos, inclusive com a possibilidade de limitação de créditos para garantir limites (*Sequestration*). Por meio do EFA foram criados mecanismos de compensação orçamentária, de modo que o ato que provoque aumento de despesa deve estar acompanhado de outro que reduza outra despesa ou aumente receita (*pay as you go*), tudo isso aliado ao princípio de *accountability* [3]. No entanto, considerando a forte autonomia dos estados, as regras contemplam apenas o governo central.

Todo esse conjunto de experiências e a vasta literatura internacional serviram de insumos para a LRF brasileira, mas era fundamental incorporar os aspectos constitucionais e culturais do país. Os envolvidos no projeto sabiam que, para o ajuste fiscal imediato e a sustentabilidade a médio e longo prazo do controle da dívida, não havia uma solução ideal nem simplista. Era importante evitar o risco de a LRF se tornar uma grande carta de intenções na busca de ajuste fiscal, restringindo-se apenas a prever em seus artigos a meta para resultados fiscais e de endividamento – aproximando-se do modelo europeu, previsto no Tratado de Maastricht, que foca em índice máximo de déficit aceitável e de dívida para cada país membro.

Não obstante o modelo europeu ser o mais próximo de um modelo federativo, em que as entidades participantes têm sua independência orçamentária e financeira, na prática já se revelava algumas vezes inócuo, pois quando o limite era superado pelas nações mais poderosas que integravam o Tratado as sanções acabavam suspensas. Os técnicos do governo brasileiro sabiam que se importassem diretamente este modelo para o Brasil, em pouco tempo, os estados e municípios mais ricos teriam tratamento diferenciado quando desrespeitassem os limites. Logo, era necessário mais do que estabelecer um limite de déficit; precisava-se pensar em regras para prevenir e evitar que o déficit extrapolasse a meta. No entanto, o que fazer se o limite fosse excedido? Era também preciso pensar regras para corrigir eventuais desvios, dentro de prazos estipulados e com punições, porque, por princípio, um limite nunca pode ser ultrapassado, mesmo em casos adversos.

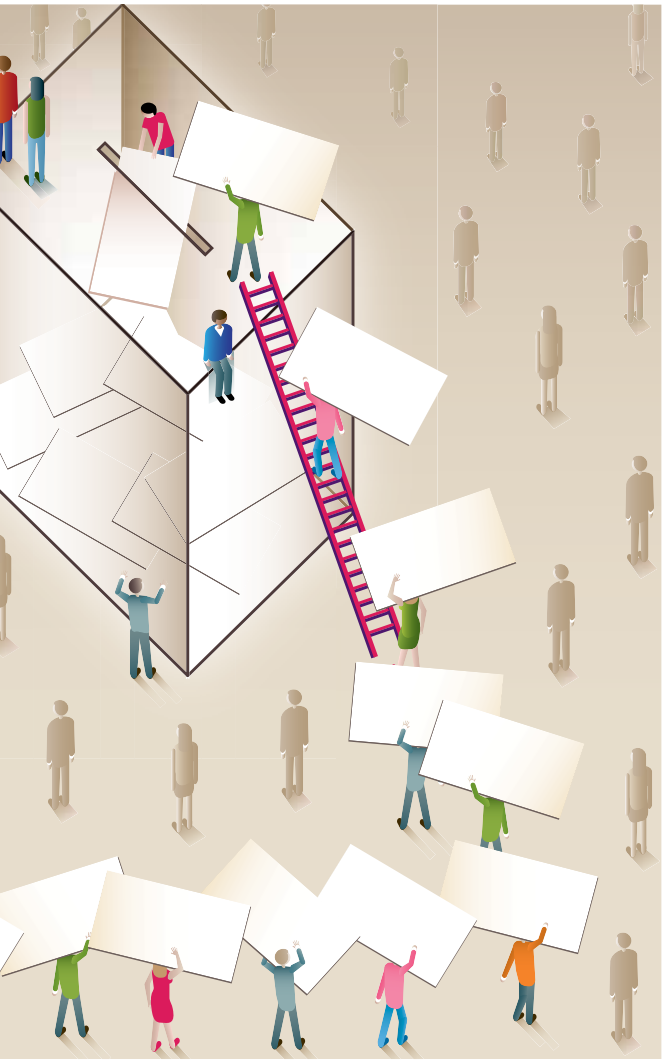
O estabelecimento de limites no texto da lei, sem remeter a nenhum comitê, bem como as regras



3 Não há uma única palavra no português que sozinha expresse o significado do termo "*accountability*", que, na sua acepção original, diz respeito, em geral, ao cumprimento de uma obrigação do funcionário público de prestar contas, seja a um organismo de controle, ao Parlamento ou mesmo à sociedade (CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD, 2000). Groisman e Lerner (2000) levantam diversos termos que já foram utilizados como sinônimo no idioma espanhol, entre eles *responsabilidad, rendición de cuentas, rendición de cuenta* e *responsabilización*. No português a tradução que parece receber certo consenso na literatura é o termo responsabilização. Porém esta simples tradução não é feita sem antes uma perda parcial do significado original.

de recondução aos limites diferenciam a LRF brasileira. Por exemplo, a lei de responsabilidade fiscal da Argentina se restringiu a implantar a fixação de um montante máximo de déficit público e remeteu os limites para um conselho que, diante das pressões políticas, não promoveu a esperada disciplina fiscal e, em consequência, não permitiu o controle do déficit e muito menos evitou que o país quebrasse em 2001, decretando moratória da dívida.

Acontece que o Brasil é um país em que existem leis que "pegam" e leis que "não pegam" e isto é típico da cultura brasileira. Logo, tudo parecia muito bonito na teoria e na visão dos técnicos do governo, mas como acreditar que uma lei que iria limitar o gasto do governo e exigir responsabilidade dos governantes com o dinheiro público, num país que também não tinha essa cultura, fosse realmente dar certo? As palavras do ex-ministro Martus Tavares refletem este aspecto da cultura nacional diante do desafio de se aprovar uma lei com este conteúdo e ao mesmo tempo fazer com que a lei "pegasse":



> Inicialmente, considero relevante lembrar as perguntas que eram feitas quando começamos a escrever esse projeto de lei. A que mais me chama a atenção hoje diz respeito ao nosso histórico político e administrativo: essa lei vai pegar? É algo que dói, mas é a nossa realidade. É a história da lei que pega. O cinto de segurança vai pegar ou não? O código de trânsito vai pegar ou não? Isso não deveria existir, mas existe.
>
> Nesse caso, não foi diferente. Quando começamos a discutir o projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pela sua complexidade, pela própria natureza do tema, a dificuldade de comunicar à sociedade e ao Congresso do que se tratava era uma situação complicada. Era natural que a pergunta viesse à tona. E, se estamos aqui comemorando 10 anos da lei, é porque ela pegou e a resposta está dada. Ela existe, está em vigor, e é eficaz. (TAVARES, 2010, p. 48).

Mas se a lei "pegou", mesmo tratando de um assunto tão árido para a sociedade em geral, qual foi o seu diferencial? Talvez o grande diferencial tenha sido o processo de elaboração do projeto que, de forma inovadora,

buscou a participação popular por meio de audiências públicas realizadas para discussão e definição do texto antes do seu envio ao Congresso. Pela primeira vez na história do Brasil, importante e delicada matéria fiscal foi submetida pelo Governo Federal à consulta pública, por meio da publicação do anteprojeto de lei complementar acompanhado de exposição de motivos, permitindo que o público em geral enviasse sugestões, tendo por objetivo a revisão e elaboração do projeto. De acordo com os técnicos do governo, foram recebidas cerca de cinco mil sugestões ao anteprojeto, pela internet e nas audiências, com diferentes representantes dos governos estaduais e municipais e de entidades organizadas da sociedade, sendo que dezenas delas acabaram incorporadas ao projeto final do Executivo.

## O TRÂMITE DA LRF NO CONGRESSO E A ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

Segundo José Roberto Afonso, que acompanhou o trâmite da LRF, quando o projeto chegou ao Congresso, em 15 de abril de 1999, primeiramente muitos parlamentares acreditaram que se tratava de projeto de revisão da Lei nº 4.320/1964, cabendo então à equipe técnica do Executivo esclarecer que se tratava da regulamentação do artigo 163 e não do parágrafo 9º do artigo 165 desta lei. De maneira geral, o projeto teve uma boa receptividade e começou a tramitar pela Câmara dos Deputados. Respeitando as demandas legítimas do Congresso num ambiente democrático durante os debates na Comissão Especial da Câmara, sob a relatoria do deputado Pedro Novais (PMDB/MA), foram realizadas alterações que tratavam do relacionamento do Tesouro com o Banco Central, exigindo-se transparência das políticas executadas pela autoridade monetária, seus impactos, objetivos e vedação para emissão de títulos pelo Bacen. Considerando sua complexidade, pode-se afirmar que o projeto foi aprovado em pouco tempo (nove meses). A votação em Plenário da Câmara iniciou-se em 20 de janeiro de 2000 e a aprovação se deu cinco dias depois, com 385 votos a favor e 86 contra.

O projeto chegou ao Senado em 3 de fevereiro do mesmo ano, passando pelas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CEA), sendo aprovado pelo Plenário em pouco mais de dois meses, no dia 11 de abril, por 60 votos contra 10.

Sobre o trâmite no Congresso, José Roberto Afonso destaca a qualidade das alterações realizadas na Câmara:

> É importante chamar atenção para um ponto que muitos desconhecem: a Câmara dos Deputados, embora tenha preservado todos os princípios propostos pelo Executivo, promoveu expressivas mudanças na estruturação da lei e em sua técnica redacional, bem como incluiu importantes alterações que acentuaram ainda mais a austeridade fiscal do projeto – caso marcante das novas normas sobre a receita (inclusive para explicitar e dificultar suas renúncias) e sobre o Banco Central (separando as políticas fiscais e monetárias). Aliás, é interessante mencionar que o Senador Álvaro Dias deu seu voto favorável à LRF na CCJ do Senado, chamando a atenção para as mudanças promovidas pela Câmara dos Deputados para aprimorar o projeto de lei do Executivo Federal. (AFONSO, 2010, p. 8).

Vencido o desafio de aprovar a LRF no Congresso, restava a sanção presidencial,



que não se deu de forma rápida, pelo contrário, aconteceu no último dia do prazo estabelecido pela Constituição Federal (15 dias). Além do tempo necessário para análise das propositivas de veto presidencial por parte do Executivo, a utilização do prazo máximo foi em parte decorrente do fato de que vários estados estavam em processo de renegociação de suas dívidas com a União e o artigo 35 da LRF vedava esta prática a partir de sua publicação. Portanto, depois de promulgada, sancionada e publicada a LRF, encerrar-se-ia obrigatoriamente qualquer possibilidade de empréstimos entre os entes da Federação. Daí, vários contratos foram fechados no apagar das luzes do processo de sanção presidencial.

De maneira geral, os políticos de oposição naquela época votaram contra a LRF e não fizeram nenhum esforço para resgatar o contexto histórico da emenda da reforma administrativa, agindo como críticos da proposta sob os mais diversos argumentos, principalmente o de que o projeto decorria de imposição do FMI. Nestes momentos, os interesses políticos se sobrepõem aos interesses do país, sendo comum a bravata política, em que a oposição do momento é contra, simplesmente por se tratar de iniciativa do governo. Para o bem do país, passados 10 anos, alguns que eram contra a LRF assumiram o governo e reconheceram a importância de se manter a responsabilidade fiscal. Tal fato também pode ser representado nas palavras do ex-ministro Nelson Jobim:

> A aprovação do Senado deu-se contra o voto do Partido dos Trabalhadores (PT). Vejam como a história muda. Nós tivemos 385 votos a favor na Câmara e 86 contra. Os votos contra foram exatamente os da oposição ao governo, pois a votação se confundia na disputa política. Entrou no Senado no dia 3 de fevereiro e foi aprovado com 60 votos contra 10. O PT também votou contra no Senado. (JOBIM, 2010, p. 42).

Insatisfeitos com a perda da votação no Congresso, os partidos de oposição, particularmente o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB), ingressaram com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal (STF) contra toda a LRF, no sentido formal, sob o argumento de que teria havido alterações no Senado e, por isso, o texto deveria ter voltado para a Câmara dos Deputados. Assim, os partidos pediam a total nulidade da lei. Além do sentido formal, a assessoria jurídica de um dos partidos argumentava que a lei feria os princípios federativos e que 25 dos seus 75 dispositivos eram inconstitucionais. Para a oposição, a LRF invadia a competência dos Poderes, dos estados e dos municípios e concedia prerrogativas ao Executivo que eram do Congresso. Sobre o assunto, Nelson Jobim, que também foi presidente do STF e acompanhou os trâmites das votações, comenta:

> Essa petição inicial atacava toda a lei pelo visto formal e 18 dos seus dispositivos. A maioria deles teve o pedido de liminar indeferido. Houve também alguns deferimentos por interpretação conforme a Constituição. Mas gostaria de chamar a atenção para um deles, o artigo 20, que do nosso ponto de vista é um dos elementos fundamentais do texto da Constituição e havia sido ajuizado sob o ato de inconstitucionalidade. Ele tratava da repartição dos limites globais do artigo 19. Na esfera federal, estabelece-se o percentual de 2,5% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, 6% para o Judiciário e 40,9% para o Executivo, destacando-se 3,0% para pessoal. Enfim, fez-se uma distribuição, estabelecendo-se um teto para a União, Estados e Municípios. E então o que aconteceu? Juntaram-se o Poder Judiciário e o Legislativo para ir contra essa limitação, dizendo que ela era só para o Executivo e que eles não estavam sujeitados. O Ministério Público entrou como assistente interessado e todos os Ministérios Públicos estaduais entraram na ação para ficarem livres da obrigação do limite.
> [...]
> Vale lembrar que havia uma divergência dentro do PT, pois os governadores do partido queriam manter o artigo, que era o caso do Rio Grande do Sul. Olívio Dutra foi conversar com a gente, mas a direção nacional do partido queria a ação. *É muito diferente ser e não ser governo, as responsabilidades são distintas.* (JOBIM, 2010, p. 42-44, grifo nosso).

Outras ADI foram impetradas seja por Tribunais de Contas ou Governos de Estado. No entanto, a mais abrangente foi a dos partidos de oposição (ADI nº 2.238-5), as demais questionavam basicamente os limites de pessoal. A mobilização do governo permitiu a manutenção dos principais dispositivos da lei. Sobre a votação no STF, descreve Nelson Jobim:

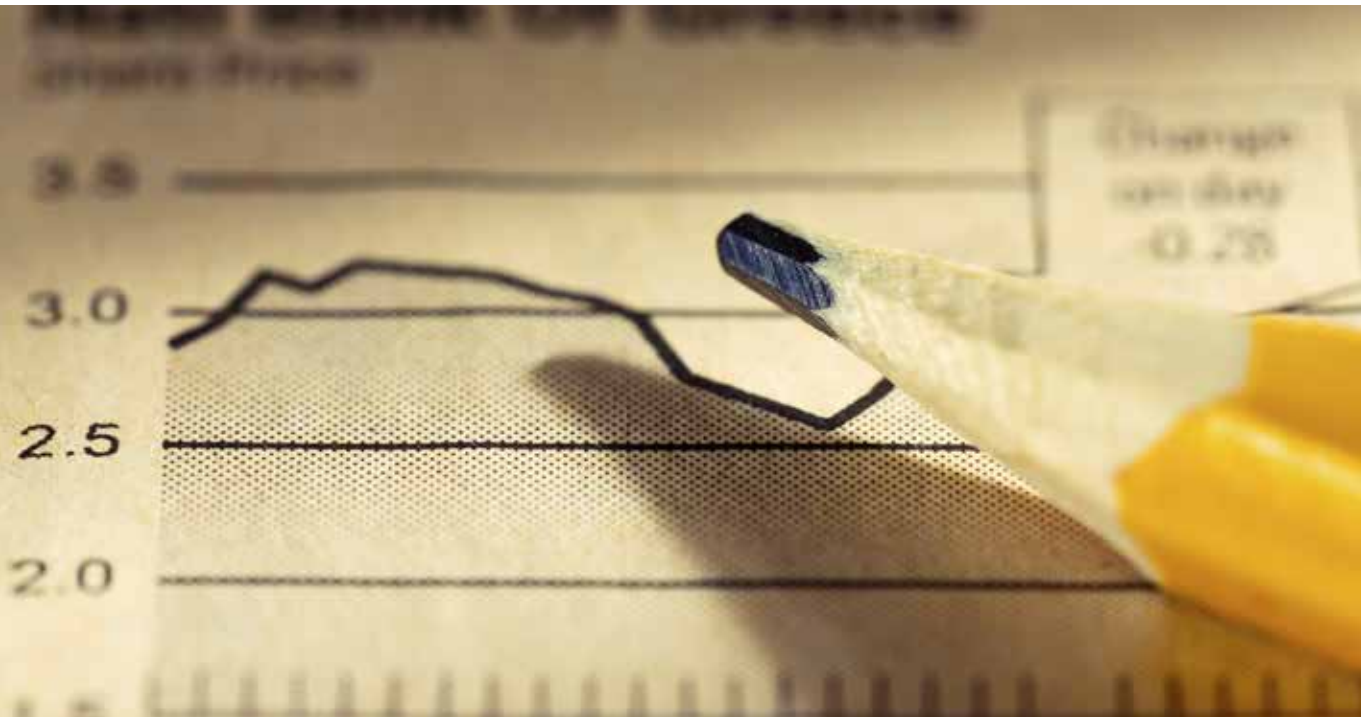
> A primeira votação foi no dia 28 de setembro de 2001, quando o Ministro Mário Galvão, relator, e os Ministros Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio e [Carlos] Velloso votaram pela suspensão da liminar, suspendendo a aplicação do artigo 20. Votaram

contra pela não concessão da liminar. No entanto, para conceder liminar em matéria de inconstitucionalidade, é preciso maioria absoluta. Não estavam presentes na sessão o Ministro Néri da Silveira e o Ministro Maurício Correia. Portanto, foi adiado o julgamento para a sessão subsequente.

No dia 11 de outubro de 2001, retoma-se a preocupação da liminar do artigo 20. O que acontece? O Maurício nos acompanha e a votação ficou 5 a 5. O Ministro Néri da Silveira acompanha o relator e os votos mudam para 6 a 5. O Tribunal estava concedendo a liminar, mas havia muitas conversações fortes entre um julgamento e outro. Conversei muito com o Ministro Marco Aurélio e ele reformulou seu voto dizendo que havia se enganado e explicou os motivos. Resultado: estávamos em desvantagem por 6 votos a 5, mas o Ministro Marco Aurélio foi para o outro lado e então os nossos 5 votos passaram para 6 e os 6 votos deles passaram para 5. Contudo, gostaria de encerrar dizendo que esse processo não terminou. (JOBIM, 2010, p. 44).

O STF concluiu formalmente o julgamento em agosto de 2007, mas logo de início rejeitou a derrubada integral da lei, passando à discussão pontual. Começou pelo dispositivo que criava sublimites de gastos com pessoal por Poder, portanto, não seguiu a numeração da lei ou dos dispositivos da ADI. Como observado nas palavras de Nelson Jobim, a mudança do voto do então presidente daquela Corte, Ministro Marco Aurélio de Mello, foi decisiva para manter a constitucionalidade dos referidos sublimites de pessoal. No entanto, a LRF não passou incólume no STF, pois alguns dispositivos foram julgados inconstitucionais, conforme decisão disponível no Portal do STF sobre a ADI 2.238-5:

> Decisão: [...] E, também por unanimidade, deferiu o pedido de medida cautelar para suspender a eficácia do § 3º do artigo 9º da mesma lei complementar. Votou o Presidente. Em seguida, o julgamento foi adiado por indicação do Senhor Ministro-Relator. Plenário, 22.02.2001.



> Decisão: [...] Por unanimidade, o Tribunal deferiu a medida acauteladora para suspender a eficácia do § 2º do artigo 12, e, no § 1º do artigo 23, da expressão quanto pela redução dos valores a eles atribuídos, e, integralmente, a eficácia do § 2º do referido artigo [...]. Plenário, 09.5.2002.
>
> Decisão: Por unanimidade, o Tribunal conferiu interpretação conforme a Constituição Federal ao inciso II do artigo 21, para que se entenda como limite legal o previsto em lei complementar, e, quanto ao artigo 72, para que se entenda como serviços de terceiros os serviços permanentes. Votou o Presidente. [...] Plenário, 12.02.2003.
>
> Decisão: Fica retificada a decisão proclamada na assentada anterior para constar que, quanto ao artigo 56, caput, da Lei Complementar nº 101/2000, o Tribunal, à unanimidade, deferiu a cautelar, nos termos do voto do Relator. Ausente, nesta assentada, o Senhor Ministro Eros Grau. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 09.08.2007. (BRASIL, 2008).

Também é importante ressaltar que o sucesso da LRF está intrinsecamente ligado ao projeto de lei ordinária que tramitou em conjunto definindo crimes, sanções e penas, desde multas administrativas até a perda de mandato, cassação de direitos políticos e mesmo reclusão penal. Num país em que somente se cumprem regras se houver punições, foi fundamental a aprovação, alguns meses depois, da Lei nº 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais).

Passados 15 anos das regras trazidas pela LRF e pela Lei de Crimes Fiscais e no auge da maturidade democrática brasileira, é gratificante saber que existem políticos e técnicos de alto nível nos partidos, que antes eram de oposição, que agora são capazes de reconhecer o tamanho dos desafios enfrentados e sua contribuição para o país. Isso se pode verificar pelas palavras de Guido Mantega, ministro da Fazenda nos governos Lula e Dilma Rousseff:

Num país em que somente se cumprem regras se houver punições, foi fundamental a aprovação, alguns meses depois, da Lei de Crimes Fiscais.

> Acredito que essa opção, feita lá atrás, veio para ficar e já foi incorporada pelos governos. Nesse sentido, quero parabenizar os técnicos e os gestores que implementaram essa política. Sei que não foi fácil, politicamente, colocar em prática tal medida. Imaginem o que significou, naquela época, acabar com os bancos estaduais, limitar gastos e obrigar Estados e Municípios a pagarem uma dívida com pagamentos anuais fortes. Aquela equipe conseguiu fazer

> isso e tem a minha solidariedade. Nós abraçamos essa causa da solidez fiscal, porque já ficou provado que ela é o melhor caminho para o desenvolvimento. (MANTEGA, 2010, p. 36).

Diante dessas palavras, pode-se afirmar que aquele ambiente de controvérsia, que havia na promulgação da LRF, se reverteu e a importância da lei se transformou em um consenso nacional.

## DESAFIOS DO PRESENTE E POSSÍVEIS CAMINHOS PARA O AVANÇO INSTITUCIONAL

Nestes 15 anos de vigência da LRF, observou-se que as finanças públicas do Setor Público Consolidado passaram por um ciclo de solidez fiscal, verificado até 2008 e um processo de deterioração que atingiu seu auge no ano de 2014. Avaliando os indicadores fiscais, o resultado primário passou de um saldo positivo de 3,3% do PIB em 2008 para um déficit de 0,6% em 2014. O resultado nominal, indicador que considera os pagamentos de juros sobre a dívida pública, atingiu no ano de 2014 um déficit de 6,2% do PIB, vindo de um déficit de 2,0% em 2008. A dívida bruta saiu de um montante de 56% do PIB em 2008 para 59% em 2014. Em março de 2015, a dívida atingiu 62% do PIB, o que coloca o Brasil no rol dos países muito endividados no contexto global.

Atualmente, o maior desafio do Brasil no campo das finanças públicas é a limitada capacidade de absorver aumentos adicionais de despesas do setor público. O Brasil já dispõe de elevada carga tributária, cujo montante é de 37% do PIB, contra 26% da média dos países emergentes. Assim como também dispõe de elevado endividamento bruto. Este montante representa 65% do PIB (pelo critério do FMI), ante 34% da média dos países emergentes, quase a metade da nossa. Ou seja, o ajuste fiscal pelos caminhos mais fáceis, de elevar tributos ou se endividar, está mostrando sinais de esgotamento, além de cada vez mais ser





rejeitado pelos cidadãos em geral e também pela classe empresarial, que entendem que pagam uma carga elevada para pouco retorno. É neste contexto de deterioração fiscal recente que se devem repensar as lacunas que ainda existem no marco institucional das finanças públicas para retomarmos o processo de solidez fiscal e para evitarmos cometer os mesmos erros que levaram o país ao atual quadro de deterioração. Vale ressaltar que a responsabilidade fiscal não tem um objetivo em si mesma. Ela é uma condição fundamental para que o Estado tenha capacidade de financiar suas políticas públicas no longo prazo, ou seja, de promover o desenvolvimento econômico e social de forma sustentável. Portanto, a sociedade deve entender que ajuste fiscal e políticas sociais não são processos antagônicos, muito pelo contrário, pois, diferentemente do que a propaganda política sugere, não haverá política social continuada se não for acompanhada de uma política fiscal sustentável.

Considerando esse aprendizado de convivência com a LRF, vislumbram-se algumas propostas de aprimoramento institucional. Uma delas é a redução nos limites de endividamento para a dívida consolidada dos estados, atualmente de duas vezes da Receita Corrente Líquida, para, no máximo, uma vez e meia. Viu-se que, na prática, o atual limite de endividamento é excessivamente alto para que os estados consigam honrar os seus compromissos financeiros e, ao mesmo tempo, baixar o saldo devedor das suas dívidas. Cria-se uma contínua pressão política para a renegociação dos contratos das dívidas, o que, no final das contas, implica que toda a sociedade brasileira estará subsidiando os estados mais endividados. Tal cenário se complica quando se observa que boa parte dos recursos arrecadados é vinculada e deve ser aplicada em finalidades específicas, como saúde e educação; portanto, esses recursos não podem ser utilizados para pagamento de dívidas. Além disso, déficits previdenciários não estão incluídos no conceito de dívida consolidada, mas consomem, quando se transformam em déficits financeiros, receitas orçamentárias correntes.

Ademais, observou-se que, após 2012, o governo federal permitiu o endividamento excessivo dos entes estaduais por meio de concessões de garantias. De acordo com Maciel (2015), os dados fiscais indicaram que os estados utilizaram essa folga financeira para expandir as despesas de caráter

obrigatório, principalmente de pessoal, ao mesmo tempo em que a poupança corrente (capacidade de investir com recursos próprios) caiu fortemente. Sugere-se que esse limite de concessão de garantias da União seja reduzido de 60% para 30% da RCL (valor próximo do que o governo federal utiliza atualmente).

Em relação à margem de expansão das despesas de caráter continuado, constatou-se que muitos entes realizaram a expansão das despesas com hipóteses falhas sobre as estimativas dos reais impactos financeiros das medidas. A solução para esse problema passa por um maior ativismo dos Tribunais de Contas em tomar medidas antecipadamente, quando verifiquem que as estimativas estão falhas.

Precisa-se criar uma instituição fiscal independente (podendo ser a regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal da LRF) que, entre suas funções, poderia verificar se as estimativas de receitas orçamentárias foram feitas em bases realistas para a LOA, opinar sobre os critérios para estimativas dessa margem de expansão das despesas de caráter continuado, assim como avaliar de forma mais consistente as estimativas dos impactos das desonerações tributárias e as medidas de compensações que devem ser tomadas. No entanto, há que se ter cuidado com a composição dessa instituição fiscal para que não seja cooptada por interesses políticos. Daí, a legislação que a instituir deverá mitigar este risco, exigindo que as decisões sejam amparadas por pareceres técnicos, baseados em princípios e emitidos por comissões técnicas que apoiem essa entidade fiscal. Além disso, os integrantes desse Conselho devem ter garantias de atuação com independência, senão o que seria um avanço institucional poderia se transformar em instrumento para validar o "jeitinho fiscal".

Uma missão premente desse Conselho de Gestão Fiscal ou de legislação específica é a de definir claramente os conceitos fiscais como os de receitas primárias e financeiras, e despesas primárias e financeiras. Ademais, estabelecer qual o momento de reconhecimento dessas receitas e despesas, com a preocupação de se compatibilizar os conceitos de fluxos e estoques que afetem a dívida pública. Há divergências de entendimentos, principalmente no que se refere às despesas, quanto ao momento de reconhecimento: se no empenho, na liquidação ou no pagamento. Além disso, o atual demonstrativo de resultados primário e nominal não garante a conciliação de fluxos e estoques da dívida líquida.

Outro ponto a se melhorar na LRF está relacionado à definição das despesas de pessoal e possível redução dos seus limites. A folha de salários do setor público não diz tudo sobre o gasto com pessoal. A LRF estabelece teto para a despesa por Poderes, mas observou-se, na prática, o crescente montante de prestação de serviços por organizações sociais ou por terceirização, cujo registro contábil é feito como despesa de prestação de serviços. Não obstante a LRF estabelecer que tais despesas devam ser consideradas como "outras despesas de pessoal" há diferentes interpretações dos Tribunais de Contas. Seria oportuna a criação de legislação que definisse, de forma objetiva, critérios no sentido mais amplo para essas despesas. Nesse contexto é importante esclarecer melhor o que caracteriza uma despesa remuneratória e suas diferenças em relação a uma despesa indenizatória. Também é importante vedar algumas práticas que são claramente de burla à definição de despesas com pessoal, como a de não considerar nessa categoria a retenção de alguns tributos (ex.: o imposto de renda incidente sobre a folha de salários).

Outro problema observado nos últimos anos, e condenado pelo Tribunal de Contas da União, são as chamadas "pedaladas fiscais". A LRF é clara em estabelecer que os bancos públicos não podem financiar seus controladores.

Ressalta-se ainda o esforço que deve ser feito no Brasil para se reduzir as despesas obrigatórias e, consequentemente, melhorar o perfil do gasto público. Essa é uma medida necessária para aumentar o dinamismo do Estado na economia por meio da elevação dos investimentos e para criar a possibilidade de redução da carga tributária sobre a sociedade. O aperfeiçoamento da contabilidade com aplicação de padrões internacionais é fundamental para que se avance na apuração real de custos dos programas e atividades do governo.

Ficou evidente, na transição de mandato dos governos estaduais de 2014, que muitos governadores negociaram aumentos salariais com diversas categorias, deixando a conta para ser paga por seus sucessores. Os bons princípios de gestão fiscal recomendam que não se deve assumir compromissos em um mandato para serem pagos no próximo. A concessão de aumentos parcelados é mais uma forma de "driblar" a LRF, que impede a concessão de aumentos até 180 dias antes das eleições. Dessa forma, sugere-se dispositivo legal que vede renegociações salariais com repercussões no último ano de mandato ou subsequentes.

No âmbito de alguns estados e do governo federal, foi verificada a realização de operações financeiras que melhoraram o resultado fiscal, porém não implicando maior esforço fiscal, que é a essência do indicador. Essas operações ficaram conhecidas como "contabilidade criativa" e os gestores responsáveis alegam sua correta legalidade. O que se observa é que essas operações se originaram na triangulação de ativos de entes do setor público não financeiro e empresas fora desse conceito, sem afetar a dívida líquida, mas muitas vezes ampliando a dívida bruta ou aumentando em contrapartida haveres financeiros que têm elevado risco fiscal para o próprio ente.

Os aportes do Tesouro Nacional junto ao BNDES são um exemplo desse artifício. Os bons princípios de contabilidade indicam que o registro dos aportes de governos às empresas públicas deve ser classificado como "inversões financeiras", impactando o resultado primário. O artifício utilizado pelo governo federal para não afetar as metas é o de denominar as operações de "empréstimos", apesar de a natureza ser típica de inversão financeira. Esses "empréstimos" não impactaram as contas públicas e observou-se que até mesmo os registros dos subsídios não foram realizados de forma apropriada. De acordo com Mendes (2014), essa estruturação é grave, considerando que o BNDES pode criar uma "fabricação de receita primária fictícia". Ou seja, se o BNDES apenas "sentar em cima" desses títulos emprestados, é possível ter um resultado operacional excelente, pois se recebe uma taxa de juros de mercado e se paga ao Tesouro Nacional apenas a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Esse diferencial gera

dividendos que entram como receita primária para a União. Vale ressaltar que o termo "contabilidade criativa" não se traduz como o mais apropriado, porque, em geral, sob a ótica restrita da contabilidade patrimonial os registros foram feitos adequadamente. O termo mais adequado para qualificar essas operações foi utilizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que disse tratar-se de "manobras fiscais". Essa manobra nos leva a refletir se não deveria existir artigo na lei que impedisse o controlador de realizar empréstimos para suas estatais, restando apenas a possibilidade de capitalização, quando estas precisarem de mais recursos.

Outro artifício para elevar o resultado primário foi a venda de recebíveis futuros da Usina Hidrelétrica de Itaipu para o BNDES. Na operação, ocorrida em 2012, a empresa pública alcançou esse objetivo à custa do menor resultado no futuro. Os bons princípios de gestão fiscal devem vedar esse tipo de operação. Pode-se, também, buscar medida que discipline o relacionamento do setor público com suas estatais. Observa-se, muitas vezes, que a União exige uma distribuição extremamente alta dos dividendos para contribuir com o cumprimento da meta fiscal, o que, do ponto de vista de mercado, não é a melhor estratégia empresarial para as empresas públicas.

Outro problema observado nos últimos anos, e condenado pelo Tribunal de Contas da União, são as chamadas "pedaladas fiscais". A LRF é clara em estabelecer que os bancos públicos não podem financiar seus controladores. Porém, a utilização de atrasos de pagamentos junto a fornecedores é uma forma antiga adotada pelos governos para conseguirem cumprir as metas fiscais que são apuradas na ótica de caixa. Um relatório do TCU apontou que os atrasos dos repasses do governo federal para que os agentes financeiros procedessem ao pagamento aos beneficiários de políticas públicas, como o pagamento do abono e seguro-desemprego, caracterizaram o financiamento da União junto à instituição financeira, ou na linguagem da LRF, caracterizaram uma operação de crédito vedada pela lei. Outra consequência dos atrasos de pagamentos que pode ser verificada ao se analisar os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) da União foi um acúmulo extraordinário de



restos a pagar, principalmente nos últimos anos, que pode gerar uma instabilidade fiscal nos governos. Ademais, essa prática cria uma péssima reputação do governo junto aos fornecedores que muito provavelmente vão impor um "prêmio de risco" a todos os contratos realizados junto ao setor público. Uma forma de evitar essa prática é implantar a apuração das metas fiscais pela ótica de competência. Sugere-se, por exemplo, que conste uma meta na ótica de caixa e outra na ótica de competência, para que os gestores busquem maior disciplina fiscal.

Por fim, as regras legais para serem cumpridas precisam ser auditadas e para isso é fundamental que se institua, se exija e se cobre que a contabilidade dos entes tenha parecer de auditores certificados sobre as demonstrações contábeis nos moldes do que ocorre com o setor privado. Basicamente o parecer do auditor deve verificar se os ativos e passivos apresentados nas demonstrações refletem a posição patrimonial do ente e, consequentemente, se as operações foram registradas segundo os princípios e regras contábeis, orçamentárias e fiscais. Apenas a título de exemplo, há vários casos de classificações de operações financeiras, que, segundo os bons princípios, deveriam ser classificadas como operações de créditos, e têm sido reconhecidas como operações correntes e primárias, melhorando ou mascarando resultados fiscais de entes.

## UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA LRF E DOS DESAFIOS

Verifica-se que da intenção de fazer até o nascimento, o processo de construção da LRF foi longo. Iniciou-se na ideia de se colocar um artigo na proposta de emenda constitucional da reforma administrativa que começou em 1995, passou pela aprovação da referida emenda em 1998 (EC nº 19), depois a construção do projeto que teve que acontecer em 180 dias, por imposição constitucional, em seguida a aprovação da lei na Câmara e no Senado e, por fim, a luta pela validação da sua constitucionalidade no STF.

Na verdade, a intenção de se fazer uma lei de finanças nasceu de forma enviesada, meio que de carona, pois quando o Congresso aprovou as diretrizes da reforma administrativa de 1998 também lançou, talvez sem ter ideia dos impactos do artigo 30 da Emenda Constitucional, as bases de uma grande reforma na cultura fiscal do país. O resgate, mesmo que superficial, de aspectos do trâmite da LRF no Congresso mostra que muitas vezes os políticos e partidos defendem suas posições sem pensar nos interesses do país, mas somente por uma busca interminável ao poder. Quando assumem o governo constatam que, em aspectos técnicos, não há muita margem para pensar diferente e que os impactos de seus pensamentos e posturas refletem de forma diferente na sociedade quando se é governo ou oposição. De alguma forma a sociedade alimenta certa esperança de que se pode ter uma varinha mágica que resolva problemas estruturais sem esforço e sacrifício. Essa varinha não existe em matéria de finanças públicas e muito provavelmente não exista em outras áreas. Agir com responsabilidade fiscal é um mandamento que deve acompanhar todo e qualquer governante, sob pena de se criar uma conta a pagar para toda a sociedade, sob forma de inflação, aumento de carga tributária, cancelamento de benefícios e outros.

Atualmente se observa na Europa, depois da quebradeira de Grécia, Irlanda e Chipre em função da falta de confiança dos mercados na capacidade de pagamento de suas dívidas, que outros países considerados "bolas da vez", como Portugal, Espanha e Itália,

estão tomando fortes medidas de ajuste fiscal. Portugal reduziu salários, propôs ao Parlamento a criação de uma contribuição sobre pensões acima de 1.500 euros, reduziu benefícios sociais. A Espanha reformou sua previdência aumentando a idade mínima para 67 anos, transformou suas caixas de financiamento em um banco, tomou medidas de racionamento de energia, apenas para citar algumas. Acontece que medidas de ajuste demandam um tempo de maturação para apresentar resultados, tempo este que pode ser de meses ou até mesmo anos. O Brasil hoje colhe frutos de ajustes e medidas do passado. Assim, alguns governantes colhem frutos plantados por outros, mas, muitas vezes no âmbito da sociedade, se esquece daquele que plantou e lembra-se apenas de quem colheu, pois é na colheita que se distribuem os frutos. É importante lembrar-se de quem colheu, pois teve o trabalho de manter, regar e podar, mas não se pode jamais se esquecer de quem plantou.

Pelo resgate do processo histórico da LRF se vê que os três Poderes tiveram papel fundamental na construção da cultura da responsabilidade fiscal. O Executivo, ao propor um texto inicial ousado e empenhar-se pela aprovação a partir da mobilização de sua base política; o Legislativo, ao aperfeiçoar o projeto acatando propostas vindas da sociedade, situação e oposição; e o Judiciário, ao garantir a constitucionalidade, pois do contrário todo o esforço produzido e os avanços conquistados até aquele momento poderiam ter ido por água abaixo.

O Brasil pode se orgulhar de ter construído sua própria LRF. Uma lei *made in Brazil* e que incorpora os aspectos bons e ruins da cultura brasileira, a partir de um aprendizado internacional. Não o fez por imposição internacional, mas por uma necessidade premente e legítima da sociedade.

Hoje, o país apresenta-se ao mundo como uma nação diferenciada e isso se deve ao progresso institucional realizado nos últimos 20 anos, iniciado a partir da crença na necessidade de reforma e de institucionalização dos processos, de padronização de determinadas condutas, de direcionamento para novos rumos e correções de eventuais desvios. Ainda precisamos avançar na consolidação dos marcos regulatórios que existem e construir outros tantos mais.

A LRF é o grande marco regulatório das finanças públicas no Brasil e traduz a opção do país em assumir a responsabilidade de assegurar a consistência intertemporal da política fiscal, com o objetivo final de garantir a sustentabilidade das finanças públicas.

No entanto, considerando esse aprendizado de convivência com a LRF, vislumbram-se algumas propostas de aprimoramento institucional: a) redução nos limites de endividamento; b) inclusão de dívidas previdenciárias em algum tipo de limite de endividamento; c) redução dos limites de garantias; d) melhoria dos mecanismos de avaliação das estimativas de receitas; e) criação de instituição fiscal independente, que pode vir pela regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal; f) definição em lei de conceitos relacionados com metas fiscais e aperfeiçoamento dos existentes; g) melhoria da definição de despesa com pessoal; h) aperfeiçoamento da contabilidade do setor público com a adoção de padrões internacionais; i) vedação a renegociações salariais com repercussões no último ano do mandato ou nos subsequentes; j) proibição de o controlador emprestar recursos para suas estatais; k) estabelecimento de metas fiscais sob a ótica de caixa e competência.

Logicamente que as sugestões acima não são verdades absolutas e um debate aprofundado do tema com outros especialistas podem aperfeiçoá-las, sempre com o objetivo de garantir equilíbrio fiscal, intertemporal (ao longo do tempo) e intergeracional (entre gerações).

# REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. **Responsabilidade fiscal no Brasil**: uma memória da lei. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2238**. 2001. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1829732>. Acesso em: 15 maio 2015.

CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD. La responsabilización multiple: consideraciones finales. In: CENTRO AMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESAROLLO. **La responsabilización em la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires, 2000. P. 329-340.

CORBACHO, Ana; SCHWARTZ, Gerd. Fiscal responsibility laws. In: KUMAR, Manmohan; TER–MINASSIAN, Teresa (Eds.). **Promoting fiscal discipline**. Washington: IMF, 2007.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Memorando de política econômica.** 1998. Disponível em: <http://161.148.1.43/portugues/fmi/fmimpe01.asp>. Acesso em: 15 maio 2015.

GROISMAN, Enrique; LERNER, Emilia. Responsabilización por los controles clásicos. In: CENTRO AMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESAROLLO. **La responsabilización em la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires, 2000. P. 75-115.

JOBIM, Nelson. Histórico e perspectivas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: 10 ANOS DE LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – HISTÓRICO E DESAFIOS, 2010, Rio de Janeiro. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, ano 5, n. 15, p. 38-45, dez. 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7778/CADERNOS%20FGV%20PROJETOS_LEI%20DE%20RESPONSABILIDADE%20FISCAL_15_DEZ2010.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 maio 2015.

MACIEL, Pedro Jucá. **O que explica a deterioração recente das finanças públicas estaduais e quais são as perspectivas**? 2015. Disponível em: <www.brasil-economia-governo.org.br/2015/04/07/o-que-explica-a-deterioracao-recente-das-financas-publicas-estaduais-e-quais-sao-as-perspectivas>. Acesso em: 15 maio 2015.

MANTEGA, Guido. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a economia brasileira. In: 10 ANOS DE LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – HISTÓRICO E DESAFIOS, 2010, Rio de Janeiro. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, ano 5, n. 15, p. 30-36, dez. 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7778/CADERNOS%20FGV%20PROJETOS_LEI%20DE%20RESPONSABILIDADE%20FISCAL_15_DEZ2010.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 maio 2015.

MENDES, Marcos. **O que é "contabilidade criativa"?** 2014. Disponível em: <www.brasil-economia-governo.org.br/2014/02/17/o--que-e-contabilidade-criativa>. Acesso em: 15 maio 2015.

TAVARES, Martus. Histórico e perspectivas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: 10 ANOS DE LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – HISTÓRICO E DESAFIOS, 2010, Rio de Janeiro. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, ano 5, n. 15, p. 46–49, dez. 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7778/CADERNOS%20FGV%20PROJETOS_LEI%20DE%20RESPONSABILIDADE%20FISCAL_15_DEZ2010.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 maio 2015.

TAVARES, Martus *et al*. Princípios e regras em finanças públicas: a proposta da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil. In: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL DA CEPAL, 11., 1999, BRASÍLIA. Disponível em: <www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/CEPA0599.pdf>. Acesso em: 15 maio 2015.