

Fabiana de Oliveira Andrade

FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:
resultados e desafios na implementação da gestão fiscal responsável
Um estudo para Minas Gerais (2002-2007)

Belo Horizonte

Agosto de 2009

Fabiana de Oliveira Andrade

FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:
resultados e desafios na implementação da gestão fiscal responsável.
Um estudo para Minas Gerais (2002-2007)

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de Concentração: Gestão de Políticas Sociais

Orientador: Doutor Fabrício Augusto de Oliveira

Belo Horizonte

Agosto de 2009

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai, embora ausente, e à minha mãe, com amor e gratidão, por sempre terem me incentivado a estudar.

Ao meu marido Ricardo, e ao meu filho Ricardo Junior que foram e são a grande força incentivadora da minha caminhada.

Ao doutor Fabrício Augusto de Oliveira que orientou o meu conhecimento com sabedoria, competência e zelo.

À minha irmã Bianca, cujo apoio, amizade e carinho foram fundamentais para elaboração deste trabalho.

Aos professores e coordenadores do Mestrado da Fundação João Pinheiro pelos ensinamentos ministrados.

A Deus e a Nossa Senhora das Graças, pela oportunidade de ingressar nesse curso, por me fortalecer e não me deixar desistir nos momentos mais difíceis que atravessei para concluí-lo.

A todos os amigos do TCEMG, bem como a todas as pessoas que apoiaram e ajudaram na realização deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho investiga as ações empreendidas e as dificuldades encontradas para a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal pelo governo do Estado de Minas Gerais, por meio da análise da evolução e comportamento dos seus principais indicadores fiscais definidos pela legislação, bem como os esforços que ainda precisam ser realizados para garantir o cumprimento e a continuidade de uma gestão dos recursos públicos, pautada pela responsabilidade fiscal.

Para a consecução deste objetivo procedeu-se a uma revisão de literatura das principais correntes teóricas que tratam do papel do Estado na economia, entre as quais as que justificam a necessidade de institucionalidades restritivas para promover a disciplina fiscal, particularmente no que diz respeito aos entes subnacionais e suas implicações para a redefinição das relações federativas no Brasil. À luz dessa análise, procura avaliar o comportamento fiscal do governo do Estado a partir da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, analisando o comportamento dos seus principais indicadores fiscais: receita corrente líquida, despesas com pessoal, dívida pública e inscrições de despesas em restos a pagar sem disponibilidade financeira, somadas ao exame da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do governo de Minas Gerais. Os dados utilizados foram retirados dos Relatórios da Gestão Fiscal, Balanços Gerais do Estado, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Relatório da Prestação de Contas do Governador, elaborado pelo TCEMG, referente ao período de 2002/2007.

A análise permitiu concluir que, apesar das melhorias apresentadas nas finanças do governo do estado e o enquadramento dos indicadores fiscais aos limites permitidos pela LRF, estes contaram com um fator adicional que acelerou este *timing* e possibilitou contornar os mecanismos de *enforcement* delineados na LRF. A utilização da *contabilidade criativa* como “válvula de escape” distorceu os resultados dos principais indicadores e levou o governo do Estado a uma situação de relaxamento dos compromissos com os princípios de disciplina e de responsabilidade fiscal.

Dessa forma, o Estado tendeu a se afastar das exigências do paradigma neoinstitucionalista, desvirtuando-se da trilha inicialmente seguida de enfrentar as causas estruturais de seus desequilíbrios fiscais, visando promover um ajuste fiscal em bases mais sólidas. Com o perfil do ajuste realizado tem sido assentado predominantemente na elevação da arrecadação, mas favorecido por essas “válvulas de escape”, que possibilitaram distorcer a realidade dos indicadores fiscais indicando uma *performance* fiscal superior ao que de fato ocorreu, começou-se a retornar à situação anterior de gestão mais frouxa de suas finanças.

Conclui, diante disso, que a LRF contribuiu, de fato, para que o governo estadual se comprometesse com um padrão mínimo de disciplina fiscal, mas que a ausência de aplicação de penalidades ao desenquadramento dos limites nela estabelecidos abriu espaços para que o uso de uma *contabilidade criativa* fosse aproveitado para melhorar a situação dos seus indicadores. Daí se infere que a capacidade das regras fiscais serem cumpridas ainda depende, substancialmente, tanto de maiores incentivos para serem observadas, como também de maiores compromissos com sua aplicação, tanto pelos que se dispõem a adotá-las como pelos órgãos responsáveis pelo seu acompanhamento e fiscalização.

Palavras-chave – Lei de Responsabilidade Fiscal, Teoria Neoinstitucionalista, Controle Fiscal e Financeiro Estadual, Finanças Públicas Estaduais.

ABSTRACT

This essay investigates the actions taken and difficulties encountered in the implementation of the Law of Responsibility by the Government of the State of Minas Gerais, through the analysis of the evolution and behavior of its main indicators defined by tax legislation and the efforts that still need to be conducted to ensure compliance and continuity of management of public resources, guided by fiscal responsibility.

To achieve this goal we went to a literature review of the main theoretical currents that address the role of the state in the economy, including those that justify the need for restrictive institutions to promote fiscal discipline, particularly with respect to subnational entities and its implications for the redefinition of federative relations in Brazil. Under this analysis, tries to evaluate the fiscal performance of the state government from the implementation of the Law of Fiscal Responsibility, by analyzing the behavior of its key fiscal indicators: net current revenue, staff expenditure, public debt and registration of expenditures remains without funds available added to the examination of budget management, financial and property of Minas Gerais' government. The data used were taken from reports of Fiscal Management, General Balance of the State, Law of Budget Guidelines and report of accountability of the Governor prepared by the TCEMG, covering the period 2002/2007.

The analysis concluded that despite improvements made in the finances of the state government and the fiscal framework of indicators to the limits allowed by the LRF, they had an additional factor that accelerated the timing and allowed to by pass the mechanisms of enforcements outlined in LRF. The use of creative accounting as "escape valve" distorted the results of key indicators and led the state government to a relaxation situation with the principles of discipline and fiscal responsibility.

Thus, the state tended to deviate from the requirements of the neoinstitutionalist paradigm, rendered from the original track followed by addressing the structural causes of their fiscal imbalances, fiscal adjustment aimed at promoting a more solid base. With the profile of the adjustment has been made based primarily on the elevation of the collection, but favored by the "escape valve" that allowed distort the reality of fiscal indicators indicating a superior

fiscal performance that actually occurred, began to return to situation before more lax management of its finances.

Concluded, based on this, that the LRF has, in fact, contributed that the state government has committed itself to a minimum standard of fiscal discipline, but the absence of inframe application of penalties to the limits laid down in it, opened spaces for the use of creative accounting was used to improve the situation of their indicators. It follows that the ability of tax rules to be observed also depends, substantially, both for greater incentives to be observed, as well as greater commitment to its implementation, both by those willing to embrace them as the bodies responsible for monitoring and inspection.

Keywords - Fiscal Responsibility Law, Neoinstitucionalist Theory, state fiscal and financial control, state Public Finance

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
1 A EVOLUÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NO PENSAMENTO ECONÔMICO.....	06
1.1 A Crise Fiscal do Estado: diagnósticos e terapias	13
1.2 A Reforma do Estado Brasileiro: a lógica e os mecanismos das instituições.....	20
2 AVANÇOS INSTITUCIONAIS E ORDEM FEDERATIVA: UMA NOVA ERA DE DISCIPLINA FISCAL.....	26
2.1 O reordenamento das finanças estaduais.....	31
3 RESPONSABILIDADE FISCAL: O CAMINHO ESTREITO.....	35
3.1 Planejamento e estabelecimento de metas.....	38
3.2 Controle da execução orçamentária e o cumprimento de metas.....	41
3.3 Despesas públicas e as regras para criação, compensação e limites.....	42
3.4 Receita Pública e Renúncia de Receita: exigências para concessão de benefícios.....	45
3.5 Dívida e Endividamento Público: condições, limites e controle.....	46
3.6 Transparência: divulgação de informações, fiscalização e participação popular.....	52
3.7 Responsabilização e as sanções pessoais e institucionais.....	54
4 FINANÇAS PÚBLICAS DE MINAS GERAIS: CONQUISTAS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS À LUZ DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	56
4.1 Contas públicas estaduais: o retrato da ausência de controle e disciplina fiscal.....	58
4.2 Governo Itamar Franco (1999-2002) e a disciplina fiscal: os primeiros passos	63
4.2.1 As dificuldades encontradas (1999-2002).....	65

4.2.2 Os primeiros passos para a disciplina fiscal (1999-2002).....	74
4.3 O Governo Aécio Neves e a disciplina fiscal: 2003 a 2007.....	77
4.3.1 As sementes lançadas (2003-2004).....	77
4.3.2 Os frutos colhidos (2005-2007).....	87
4.4. Indicadores da Gestão Responsável (2003-2007).....	93
4.4.1 A Receita Corrente Líquida.....	94
4.4.2 As Despesas com Pessoal.....	98
4.4.3 O Endividamento.....	111
4.4.4 As dificuldades e os desafios de aplicação da LRF	124
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	127

REFERÊNCIAS

ANEXOS

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Resumo dos Indicadores Fiscais (1995-1998).....	60
Tabela 02 – Resumo dos Indicadores Fiscais (2002)	72
Tabela 03- Resultado Primário – LDO – 2005 -2007.....	90
Tabela 04 - Receita Corrente Líquida Ajustada	97
Tabela 05 - Grupo 1- Pessoal e Encargos/RCL.....	99
Tabela 06 - Comparativo da Participação da Despesa com Pessoal na RCL – 2003.....	102
Tabela 07 - Comparativo da Participação da Despesa com Pessoal na RCL – 2004.....	104
Tabela 08 - Comparativo da Participação da Despesa com Pessoal na RCL – 2005.....	106
Tabela 09 - Comparativo da Participação da Despesa com Pessoal na RCL – 2006.....	108
Tabela 10 - Comparativo da Participação da Despesa com Pessoal na RCL – 2007.....	109
Tabela 11 - Dívida Fundada Segunda a LRF - 2002 – 2004.....	113
Tabela 12 – Juros e Encargos da Dívida Pública – 2002-2007.....	114
Tabela 13 - Dívida Fundada Segundo a LRF – 2005-2007.....	115
Tabela 14 - Participação da Dívida Consolidada Líquida na RCL – 2002-2004.....	117
Tabela 15 - Participação da Dívida Consolidada Líquida na RCL – 2005 a 2007.....	117
Tabela 16 - Comparativo Ativo Circulante/Dívida Flutuante.....	122
Tabela 17 – Inscrições em Restos a Pagar/Suficiência de Caixa – 2002-2007.....	123

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Funções do Estado na sociedade capitalista.....	07
Quadro 2 - Dimensões da Reforma do Estado.....	21
Quadro 3 - Resumo do cálculo da RCL.....	37
Quadro 4 - Lei de Crimes Fiscais	54
Quadro 5 – Estratégias para elevar o potencial de arrecadação (2003-2004).....	83
Quadro 6 - Contratações de Operações de Crédito – 2005-2007	91

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Déficit Orçamentário – 2000 – 2002.....	67
Gráfico 2 – Metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2002.....	74
Gráfico 3 - Metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2003.....	81
Gráfico 4 – Resultado Orçamentário – 2004 – 2007.....	90
Gráfico 5 – Evolução da Receita Corrente Líquida – 2003 – 2007.....	94

INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em maio de 2000, se deu num contexto de ampla revisão do papel do Estado na economia e do pacto federativo no Brasil, voltada para garantir o equilíbrio das contas públicas, por meio do estabelecimento de metas fiscais a serem atingidas por todos os níveis de governo, visando evitar a geração de déficits públicos e controlar a trajetória da dívida pública, variáveis que ganharam centralidade como indicadores de avaliação de uma gestão fiscal responsável.

Com a sua edição, procurou-se fortalecer as instituições e procedimentos orçamentários, à luz da visão da corrente teórica *New Institutional Economics*, a qual instrumentaliza toda uma reconstrução institucional do Estado que o capitalismo financeirizado passou a requerer, perseguindo desenhos institucionais para que se gerem comportamentos cooperativos, principalmente, em contextos federativos.

Como no caso do Brasil as relações federativas foram gestadas sob condições de restrições orçamentárias *soft*, o ponto de partida das mudanças consistiu no estabelecimento de uma estratégia gradual e incrementalista constante de uso de regras detalhadas e de outras formas institucionais voltadas para a disseminação das noções de sustentabilidade financeira, disciplina/austeridade fiscal e responsabilização dos entes subnacionais.

O processo de construção de novas instituições fiscais ganhou força a partir de 1994 e foi fortalecido com a LRF, que procurou redimensionar as relações federativas, com o objetivo de melhorar a gestão fiscal de todos os níveis de governo, ao estabelecer um novo padrão de responsabilidade mútua entre a União e os governos subnacionais com a construção de uma cultura de responsabilidade fiscal. Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser classificada na categoria de regras fiscais verticais, *top down*, nas quais se incluem as regras instituídas pelo governo central com a finalidade preponderante de restringir a atuação dos estados subnacionais e garantir os resultados macroeconômicos desejáveis.

Com ela procurou-se superar os problemas de externalidades negativas geradas pelos diferentes estados, com o intuito de evitar potenciais *bailouts* (socorro financeiro) dos governos subnacionais, bem como a possibilidade do risco moral, ou *moral hazard*, que

ocorre quando os governos subnacionais incorrem em desequilíbrios fiscais, os quais influenciam negativamente o custo do endividamento de todos os níveis de governo, mas assim procedem por saberem que terminarão recebendo ajuda do Poder Central nessas ocasiões.

Seus pressupostos objetivaram: reforçar regras anteriormente existentes para o controle das contas públicas; introduzir regras adicionais para aprimorar a eficiência e eficácia do planejamento governamental; criar novos instrumentos de acompanhamento e divulgação das contas públicas para garantir a transparência da gestão dos recursos públicos e assegurar a responsabilização dos governantes e gestores no trato dos recursos públicos, com a edição da Lei 10.028 de 19/10/2000, que estabeleceu crimes contra a gestão fiscal irresponsável, prevendo sanções pessoais e institucionais para os casos de descumprimento das regras da LRF.

O detalhamento de seus instrumentos, somado aos mecanismos de *enforcement* que foram estabelecidos, despertaram, no processo de reorganização das finanças públicas dos entes subnacionais, grandes expectativas sobre os resultados das mudanças institucionais advindas de sua implementação e de seus impactos sobre a *performance* fiscal.

No caso específico do governo de Minas Gerais, a herança deixada pelo ambiente anterior, pautado em restrições orçamentárias fracas, tornou complicada a aplicação desse instrumental nos primeiros anos de sua edição, bem como o seu enquadramento na nova moldura imposta pela LRF. De fato, o governo de Minas Gerais enfrentou muitas dificuldades iniciais para a ela se ajustar, as quais vão da carência de mecanismos de controle e de transparência das contas públicas às limitações para a redução dos indicadores fiscais que se encontravam acima dos limites permitidos, dada a fragilidade e debilidade de suas contas em face dos novos conceitos e indicadores ligados à disciplina e austeridade fiscal.

Assim, o estudo das nuances teóricas dessas instituições, aplicadas a um ente federado com um legado histórico específico, reponta como importante para explorar as particularidades dessa estratégia de restrição orçamentária e financeira e compreender os caminhos percorridos para seu ajustamento às novas regras, objetivando alternativas que podem ser adotadas para vencer os desafios e superar as dificuldades para sua implementação.

Com este propósito, o trabalho realiza uma avaliação da implementação da Lei de Responsabilidade pelo governo do Estado de Minas Gerais, por meio da análise da evolução e comportamento dos indicadores fiscais definidos por essa legislação, além de investigar quais foram às ações empreendidas e as dificuldades encontradas para a sua materialização, bem como os esforços que ainda precisam ser realizados para garantir o cumprimento e a continuidade de uma política de gestão dos recursos públicos pautada pela responsabilidade fiscal. Como *lôcus* de aplicação desse modelo procura compreender, ainda, em que medida esse novo modelo de disciplina fiscal contribuiu para a mudança do *status quo* das finanças do governo, bem como a capacidade das regras fiscais de contribuir para essa finalidade.

A hipótese que norteia essa investigação é a de que, decorridos sete anos da publicação da referida legislação, juntamente a outras regras definidas pelo Governo Federal, que redefiniram as relações federativas no Brasil e limitaram a atuação dos estados, é de se esperar que o governo do Estado de Minas Gerais tenha se enquadrado plenamente nos seus preceitos, mesmo porque viu suspensas, pelo Governo Federal, as restrições por ela impostas de seu acesso ao mercado de crédito, o que se procura avaliar pela evolução e comportamento dos principais indicadores fiscais nela definidos.

Para verificar esta hipótese, busca-se entender a natureza do processo de restrição fiscal e financeira, segundo uma abordagem analítica e uma abordagem histórica. Na frente analítica, procura-se compreender as principais razões deste processo no âmbito das redefinições do papel do Estado no pensamento econômico e dos argumentos apresentados por diversas correntes teóricas que dão suporte a esse processo. Na frente histórica, trata, em específico, do caso dos estados brasileiros e, em particular, do governo do estado de Minas Gerais, buscando responder por que a restrição se deu em um dado momento histórico do desenvolvimento capitalista e por que este conduziu à adoção de estratégias de contenção para garantir o equilíbrio das contas públicas no Brasil, bem como as estratégias que foram adotadas para viabilizar estes objetivos e as dificuldades que têm sido enfrentadas para essa finalidade.

Com este propósito, o trabalho procura:

- Situar a LRF no atual contexto histórico do capitalismo e das correntes teóricas que justificam a necessidade de institucionalidades restritivas para promover a disciplina e a austeridade fiscal;
- Situar historicamente sua adoção no Brasil, no contexto de implementação de um programa de estabilização na década de 1990, o Plano Real, e de redefinição das relações federativas, à luz da corrente teórica *New Institutional Economic* (NIE).
- Identificar e analisar os principais objetivos que contempla e os instrumentos que prioriza para garantir o equilíbrio das contas públicas, controle do endividamento e transparência das contas públicas, bem como alguns meios de responsabilização no caso de descumprimento;
- Analisar as medidas adotadas pelas distintas administrações do governo do Estado para enquadrar-se aos parâmetros definidos nessa lei e ao novo ideário de disciplina e austeridade fiscal, bem com as dificuldades encontradas na sua implementação.
- Avaliar o comportamento dos principais indicadores fiscais contemplados na LRF, tais como: despesas de pessoal, dívida pública consolidada, inscrição em restos a pagar, resultado primário e nominal e receita corrente líquida, à luz das ações e esforços que estão sendo realizados para o seu cumprimento e para a correção dos seus desequilíbrios orçamentários.

Para tanto, o trabalho, além desta introdução, encontra-se organizado e distribuído em cinco capítulos. No primeiro, discute as mudanças nos papéis e funções desempenhados pelo Estado em função das transformações mais gerais do capitalismo. Também trata, em particular, da perspectiva teórica da temática em questão, situando-a no caso brasileiro e apresentando a lógica e os mecanismos das instituições que passam a dominar a atuação do Estado para controlar a sua atividade.

No segundo capítulo, busca-se situar, na história mais recente da ordem federativa no Brasil, os principais fatos que justificaram sua adoção pelo Governo Federal e sua extensão para os governos subnacionais, modificando as relações federativas no país, na forma de um processo histórico e de uma periodização que objetivam dar conta das várias etapas do processo de reordenamento das finanças estaduais.

No terceiro capítulo centra-se no exame da Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando os objetivos que com essa institucionalidade restritiva procura-se assegurar, destacando as regras que devem ser seguidas para o planejamento, controle e transparência das contas públicas e ainda pontua algumas sanções pessoais, institucionais e pecuniárias em caso de seu descumprimento. Procura-se, também, apresentar o conteúdo dos principais indicadores fiscais nela contemplados para garantir uma gestão fiscal responsável.

No quarto capítulo faz-se uma análise das finanças públicas do governo do Estado de Minas Gerais, procurando identificar as origens de seu endividamento, bem como as ações empreendidas pelas distintas administrações públicas para o enfrentamento de seus desequilíbrios orçamentários. Também se analisam as condições em que se deu a implementação da LRF e as medidas adotadas para seu cumprimento, à luz da evolução dos indicadores fiscais nela contemplados e os desafios que ainda restam ser enfrentados para sua correta aplicação no período 2002-2007.

No quinto capítulo, a título de conclusão, conjugando os elementos analíticos e históricos apresentados nos quatros capítulos, é feito um balanço da situação atual do processo de sua implementação no governo do Estado de Minas Gerais, buscando evidenciar as lacunas que precisam ser preenchidas e corrigidas para que as instituições possam atuar de forma a garantir o cumprimento das exigências de compromissos com a política de disciplina e responsabilidade fiscal estabelecidas na LRF.

1 A EVOLUÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NO PENSAMENTO ECONÔMICO

“Ao modelar um governo para ser exercido por homens sobre homens, a maior dificuldade é esta: primeiro, é preciso aparelhar o governo para que controle os governados; o passo seguinte é fazê-lo controlar-se a si mesmo.”

James Madison, Federalist¹

A globalização e a liberalização dos mercados trouxeram novos desafios às sociedades e aos Estados Nacionais. Como consequência das modificações ocorridas na sociedade capitalista, as duas últimas décadas do século vinte foram decisivas na produção de mudanças de ordem econômica, política e social. No *core* dessas mudanças e, para fazer frente a esses novos desafios da conjuntura atual, encontra-se a reorganização do Estado e a necessidade de se pensar novos modelos que envolvam a articulação entre Estado-sociedade, a dinâmica da coordenação do pacto federativo, o relacionamento entre setor público e privado e, principalmente, quais papéis e funções serão desempenhados pelo Estado nessa nova ordem do capitalismo sem fronteiras.

Ao longo de sua evolução, o Estado não se revelou um ente estático, à medida que seus papéis e funções não foram invariantes às circunstâncias históricas ou às mudanças na conjuntura internacional ou nacional. Esses se moldaram em função da evolução dos contornos e desenhos que tiveram a sociedade capitalista subsidiada pelos argumentos teóricos do pensamento econômico dominante que atribuem ao Estado maior ou menor relevância, atribuindo-lhe ou excluindo-lhe funções num compasso cíclico de legitimação da atuação estatal.

Oliveira (2005: 5) explica que as funções e papéis desempenhados pelo Estado, bem como as transformações ocorridas em seu aparelho, podem ser situados em quatro fases marcantes do desenvolvimento do capitalismo, tais como estão demonstradas no Quadro (1), que sintetizam, nessa perspectiva, a sua trajetória de atuação. A análise que se realiza a seguir está baseada nessa evolução e dedica-se a apreender as principais transformações que ocorrem, em seu papel, em cada uma dessas fases, com o objetivo de desvelar as raízes

¹ *Apud* PRZEWORSKI, Adam (2005).

históricas que levaram à recepção da Lei de Responsabilidade Fiscal no arcabouço jurídico brasileiro.

Quadro 1: Funções do Estado na sociedade capitalista

Mercantilismo <i>Infância do Capitalismo</i> (1450-1750)	O Estado atua de forma abrangente com grande poder regulatório e intervenção da economia.
Capitalismo concorrencial - <i>Adolescência do capitalismo</i> (XVII – 1900)	Liberalismo econômico exacerbado, visão de mercado eficiente, não devendo o Estado interferir na economia.
Capitalismo monopolista <i>Fase de maturidade</i>	Disseminação das ideias Keynesianas, o Estado é convocado a regular e administrar conflitos, formular e implementar políticas públicas e garantir o desenvolvimento econômico.
Capitalismo mundializado <i>Capitalismo sem fronteiras</i>	Questionamento das ideias Keynesianas e a crise das economias capitalistas centrais levaram a propostas de reformas de redução do papel do Estado.

Fonte: elaboração própria

O mercantilismo (séculos XVI a XVIII), denominado por Oliveira (2005) a *infância do capitalismo*, foi um período em que a atuação do Estado foi considerada fundamental para a emergência do capitalismo, com o capital precisando contar essencialmente com a sua proteção. Por isso, na visão dos pensadores desse período, o Estado precisava ser forte para promover as mudanças necessárias para o capital mercantil florescer e encontrar campo fértil para frutificar-se. O mercado aparece, assim, como “deus ex-machina”² do Estado, com seus interesses confundindo-se com os da ascendente burguesia mercantil, justificando-se perfeitamente sua forte intervenção na vida econômica e social do sistema. Uma visão que perdurou enquanto o capitalismo constituía suas bases, mas que se modificou quando essas foram concluídas e o capital se sentiu forte o suficiente para prescindir de sua ajuda.

² No teatro grego, as situações intrincadas eram solucionadas com a ajuda dos poderes de uma divindade, que descia ao palco com a ajuda de um guindaste (CASTOR, 1987: 20).

No período que se segue de desenvolvimento do capitalismo, os economistas clássicos (Smith, Ricardo, Mill, entre outros) procuraram compreender o funcionamento da economia, à luz dos modelos que foram surgindo no campo da física para explicar o comportamento dos fenômenos da natureza. Baseado nesses modelos, Adam Smith (1776) foi o primeiro economista que condenou a forte intervenção do Estado na economia e, apoiado na tese de que o mercado era regulado por leis naturais (*a mão invisível*) e a propor a sua retirada de cena para não prejudicar sua eficiência, fundando, portanto, os alicerces do liberalismo³. Essa nova fase de desenvolvimento do capitalismo corresponde à fase conhecida como capitalismo concorrencial, ou como denomina Oliveira (2005: 5) de *adolescência do capitalismo*, um período de rebeldia em que o capital (o filho) sentindo-se confiante para andar sobre suas próprias pernas, dispensa a tutela do pai (o Estado) por acreditar que este prejudica o seu desenvolvimento.

Para as teorias liberais clássicas, as quais previam poucas funções ao Estado, o “mercado-tipo-ideal” produz a melhor alocação de recursos possíveis: há mercados para tudo, o conhecimento dos agentes econômicos é perfeito sobre o seu funcionamento e todos têm acesso às informações essenciais para tomar as decisões mais eficientes (Przeworski *apud* Affonso, 2003). Dessa forma, as funções a serem desempenhadas pelo Estado limitar-se-iam ao mínimo indispensável no exercício de funções que justificam a sua existência perante a sociedade.

Este período começa logo a ser questionado com o avanço do processo de centralização e concentração de capitais, o qual, ao contrário do mundo econômico caracterizado por uma estrutura de mercado em que conviviam concorrendo entre si pequenas empresas (concorrência perfeita), seria marcado pela fusão de empresas e a união de bancos e indústrias, dando surgimento a estruturas de concorrência imperfeita, tendo como participantes empresas monopólicas, oligopólicas e formas de organizações empresariais como as de trustes e cartéis, que passaram a dominar e ditar as regras para o mercado.

³ Conforme explica Guimarães (2003) a doutrina política e econômica do liberalismo, surgida na Europa, na Idade Moderna, defende, no campo econômico, que a dinâmica da produção, distribuição e consumo de bens é regida por leis que já fazem parte do processo – como a lei da oferta e da procura – que estabelecem o equilíbrio.

A monopolização da economia e o acirramento da concorrência entre as grandes potências no plano internacional, nessa nova ordem econômica, levaram a uma corrida pelo controle de novos mercados e de fontes estratégicas de matérias-primas.⁴ Inicia-se, aí, uma nova fase do capitalismo, a do *capitalismo monopolista*, que, para Oliveira (2007:05), corresponde à *fase de maturidade do capitalismo*. “em que o filho (o capital) retorna ao lar, reconhecendo a importância do pai (o Estado) para a travessia da longa jornada da vida com menores riscos e conflitos”.

Mas foram os estragos econômicos e sociais, provocados pela grande depressão dos primeiros anos da década de 30, dando origem a elevados níveis de desemprego e de pobreza, que modificaram a concepção da teoria dominante sobre o papel do Estado e desvelaram a necessidade de seu fortalecimento para “salvar” a economia, por meio da implementação de políticas fiscais e monetárias, contrariando os pressupostos das teorias liberais clássicas.

Em oposição ao paradigma teórico anterior - pautado na supremacia do mercado para garantir a eficiência do sistema-, a síntese neoclássica⁵ encontra nas falhas em que incorre o mercado a justificativa para defender a atuação do Estado no terreno econômico. Os autores dessa escola, em particular Musgrave & Musgrave (1980), passam a enfatizar a necessidade da intervenção governamental para corrigir as “falhas de mercado”⁶ e para fortalecer e consolidar o sistema capitalista. Esses argumentos foram decisivos para justificar teoricamente a intervenção estatal, além de abrir os caminhos para sua rápida expansão no mundo capitalista.

⁴ Essa política expansionista inaugurou um novo ciclo de expansão colonial, o imperialismo, a repartição do mundo entre um pequeno número de estados e a divisão do mercado mundial em zonas preferenciais de atuação dos capitais nacionais (Hobsbawm *in* Proni, 1997: 16).

⁵ A Síntese Neoclássica procurou definir teoricamente seu escopo em relação ao papel do Estado ao fazê-lo delimitar seu raio de atuação. Sua racionalização se dá por meio da constatação das falhas de mercado, quais sejam: os bens públicos, as externalidades, os custos transacionais e monopólio. Ao Estado caberia ser provedor de bens públicos, facilitar as transações, corrigir as externalidades e regular os monopólios criados pelos retornos crescentes (Przeworski *in* Ferreira Junior, 2007).

⁶ O autor Affonso (2003: 13) ressalta a expressão “falhas de mercado” e não “do” mercado, uma vez que estas se referem não ao funcionamento concreto da instituição mercado, mas da operação teórica do mercado idealizado.

Com a evolução da percepção da teoria de intervenção governamental - a partir das ineficiências do mercado (falhas de mercado)-, o governo foi convocado a intervir na economia, a fim de maximizar o bem-estar da coletividade. O resultado dessa evolução no pensamento econômico foi a ampliação do elenco das atribuições do Estado que foram enquadradas em três grandes funções pela *Síntese Neoclássica*, aponta Guimarães (2003): as funções alocativa, distributiva e estabilizadora.

A função alocativa ocorre nas principais situações em que, por falhas nos mecanismos de mercado, o Estado é chamado a supri-las para garantir a eficiência do sistema, como as que se referem à oferta de bens públicos puros, à correção de externalidades negativas na economia, entre outras. Já a função distributiva deriva de situações em que a intervenção do Estado é necessária para corrigir a incapacidade do mercado e, por meio de seus mecanismos, gerar uma estrutura de renda justa e equitativa. Por fim, a função estabilizadora relaciona-se à necessidade de se manter a estabilidade econômica, requisito considerado fundamental para a geração e manutenção de níveis mais elevados de renda e emprego.

Foi assim, com o novo paradigma teórico fundado nas ideias de Keynes⁷, que o Estado passou a ser gradualmente visto como um ente afirmativo, capaz de adotar um comportamento ativo no âmbito da dinâmica econômica e social, sendo capaz de promover, a partir de políticas públicas, ações indutoras do bem-estar econômico e social (Vargas, 2006: 15).

Os ensinamentos de Keynes (1985) desmontam o raciocínio clássico relativo ao "orçamento equilibrado" que prima não se dever gastar mais do que se arrecada; neste período ganha força a tese do "*déficit spending*" keynesiano. Principalmente após a Segunda Guerra Mundial, o Estado passaria a ser considerado fundamental para a recuperação e a reativação da economia e como principal agente de investimentos no campo econômico, no campo social, na expansão e na consolidação do *welfare state*. Para isso, apoiou-se, principalmente em dois instrumentos da política fiscal, como explica Victorino (2002:18): além de aumentar expressivamente os níveis de recursos extraídos da sociedade por meio da tributação, passou-se a lançar mão, com maior intensidade, da dívida pública como instrumento complementar de financiamento.

⁷ Keynes é um referencial fundamental quando se aborda a atuação ativa do Estado nas economias capitalistas.

Esse modelo de intervenção do Estado como indutor do desenvolvimento econômico e social - pautado na política fiscal e no déficit público - influenciou e tornou-se a principal vertente teórica adotada e manejada por países subdesenvolvidos e em desenvolvimento da periferia do capitalismo, notadamente na América Latina, para promoverem sua industrialização. Isso aconteceu também com o Brasil.

No Brasil, o período que se estende até o início da década de 30 revela um Estado frágil do ponto de vista institucional, econômico e financeiro, destituído de condições para implementar políticas de âmbito nacional, explica Oliveira (2005:37). Foram as repercussões da crise mundial de 1930, ao darem origem a um forte estrangulamento externo, que estimularam o crescimento da indústria local por meio do processo conhecido como “substituição de importações”. Ao exigir a participação do Estado para viabilizar esse processo, deu-se início à formação do que seria conhecido, posteriormente, na literatura econômica, como *Estado desenvolvimentista, cuja conformação seria baseada na matriz keynesiana*, e que teve como objetivo consolidar o sistema capitalista no país com investimentos diretos em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento industrial brasileiro, com destaque para infraestrutura, afirma Giambiagi (2000).

O período que se segue, entre 1930 e 1970 representou o auge da intervenção pública por meio das empresas estatais e de grandes investimentos nas áreas de infraestrutura econômica e de serviços públicos (energia, transportes e comunicações). A crescente ação do Estado na economia brasileira pode ser justificada por uma série de fatores, de acordo com Giambiagi (2000:86):

- a) existência de um setor privado incipiente;
- b) necessidade de se enfrentar crises econômicas internacionais;
- c) desejo de controlar a participação do capital estrangeiro, principalmente nos setores de utilidade pública e recursos naturais;
- d) objetivo de se promover a industrialização rápida de um país atrasado.

Para a economia brasileira, esse modelo de desenvolvimento chancelado pela ação governamental foi decisivo para o êxito do processo de industrialização, urbanização e modernização da economia. Para Machado (2004:12), se for considerado que o desenvolvimento foi alavancado principalmente pelo Estado, e que nossa história financeira não registrava, neste período, níveis consideráveis de poupança interna pública ou privada

capazes de serem direcionados para o investimento, só resta a hipótese de que este processo só se tornou possível por meio do endividamento público. Se isso é verdade, e não são poucos os autores a confirmarem que essa teria sido uma das importantes fontes de financiamento do Estado e da economia, é possível concluir que o custo do endividamento passou a ser um componente cada vez mais expressivo na implementação da política fiscal no Brasil.

A partir da década de 30, o Estado passa a atuar em várias frentes como agente estruturante do sistema e comandante do processo de transformações da realidade econômica brasileira. Além disso, passa a contar, também, com fontes tributárias de financiamento adequadas e suficientes para desempenhar estes seus novos papéis e a lançar mão, tanto da criação de fundos públicos⁸ como da dívida pública, principalmente externa, para alargar as bases do capitalismo configurando-se como um Estado desenvolvimentista, na perspectiva keynesiana/cepalina.

Enquanto o capitalismo cresceu no longo ciclo que vai até meados da década de 70, ao Estado foi conferido papel relevante e central neste processo para corrigir as falhas de mercado, garantir a estabilidade econômica e a eficiência do sistema. Na visão de Affonso (2003:47), sendo considerado exógeno ao sistema, e visto como capaz de dar respostas às falhas de mercado, residiria, aí, a principal justificativa para se admitir a atuação do Estado, já que este seria capaz, por meio de instrumentos que o mercado não possuía, de corrigir tais falhas e torná-lo mais eficiente. Nos países em desenvolvimento, este seu papel se tornaria ainda mais relevante, com base nas teorias formuladas à luz da vertente keynesiana, para promover as transformações econômicas no sistema econômico e retirar os países integrantes deste grupo da situação de pobreza e miséria, por meio da industrialização. Essa situação perdurou enquanto as teorias keynesianas foram capazes de dar respostas às flutuações cíclicas do capitalismo e garantir um longo ciclo de crescimento e de transformações da realidade capitalista. A década de 70 presenciaria, contudo, uma inflexão na dominância deste pensamento.

⁸ O que vai ocorrer com maior intensidade a partir dessa época.

A crescente globalização da economia materializada pela busca da liberação dos controles dos impostos pelas fronteiras nacionais, seguindo a lógica irrefutável da máxima valorização do capital, somada à crise do sistema capitalista na década de 70, levaram o capitalismo a evoluir da fase monopolista de mercado para a fase do capitalismo mundializado, ou seja, do *capitalismo sem fronteira*, com transformações de cunho econômico, social, cultural, espacial e político.

Após trinta anos de desenvolvimento econômico em que foram decisivas as ações do Estado para seu sucesso e para a construção do *welfare state* ⁹, este começou a apresentar sinais de esgotamento, prejudicado por baixas taxas de crescimento e recessão, que reduziram a arrecadação do Estado, conduzindo-o a uma grave crise fiscal, com a geração de déficits públicos de grandes proporções, encerrando a *golden age* do desenvolvimento do capitalismo e desvelando a necessidade de se modificar/reformar as bases em que haviam sido pautadas as ações do Estado desde a Segunda Grande Guerra Mundial.

Nessas condições, que se traduzem na crise da teoria Keynesiana, inicia-se uma nova fase de grandes desafios para a remodelagem do papel do Estado - que começa a se desmantelar: inicialmente sustentada por teorias que enfatizam o esvaziamento de seus papéis e funções; posteriormente, por teorias que, reconhecendo sua importância para o sistema, propõem a reformulação de suas bases e formas de atuação. É o que se procura analisar na seção seguinte, visando compreender o conteúdo das reformas do Estado que tiveram início a partir dos anos 70 em que, num ambiente de instabilidade e de grave crise fiscal, retornar à condição de vilão do pensamento liberal, que, de uma maneira geral, sempre o viu como prejudicial para o funcionamento do sistema.

1.1 A Crise Fiscal do Estado: diagnósticos e terapias

Iniciada na década 70, sobretudo após a crise do petróleo, e agravada durante os anos 80, a crise econômica mundial - traduzida pela redução das taxas de crescimento econômico, elevação das taxas de desemprego e o processo de aceleração inflacionária -, repercutiu negativamente sobre os resultados fiscais e as dívidas públicas de diferentes governos, com

⁹ O *welfare state* atingiu formas diferentes em cada país, os tipos e as políticas implementadas seguiram as necessidades e a conformação de cada sociedade.

ampliação do componente de juros e ascensão vertiginosa do estoque de dívida (Vargas, 2006). As repercussões dos seus efeitos deletérios para o crescimento e o desenvolvimento econômico indicaram a necessidade de se submeter o Estado a novas reformas, pelas consequências que acarretava sua situação fiscal/financeira para o funcionamento do sistema e uma mudança de perspectiva teórica de sua atuação, visando pôr cobro aos malefícios que, segundo argumentavam alguns teóricos, representava para o organismo econômico.

Nessas condições, a recomendação de sua nova forma de atuação surgiu, nesse período, do diagnóstico da ressuscitada escola neoliberal, segundo a qual o gigantismo estatal e o excesso de gastos estariam na raiz da crise que atravessava o sistema, sendo, portanto, o inimigo a ser combatido. Coerentemente com esse tipo de interpretação, a terapia por ela proposta constituía na drástica redução de seu tamanho, paralelamente ao esforço que deveria ser feito para restaurar a primazia do livre mercado nas decisões relativas à alocação de recursos, explica Diniz (1997: 178).

Com base nesses pressupostos, as propostas de reformas que brotaram dessa corrente foram orientadas para libertar o mercado das intrincadas teias de regulamentação do Estado e de sua forte intervenção na economia, tendo como bandeira a proposta de redução de seu papel a uma condição mínima (o “Estado Mínimo”), ou seja, de um Estado com responsabilidades reduzidas, descomprometido com redes de proteção social e com políticas de desenvolvimento, retirado da vida econômica, com o avanço do processo de privatização de suas empresas e da desregulamentação da atividade econômica. Nessa perspectiva, o mercado seria, novamente, reintronizado no pedestal da eficiência pela sua capacidade de, por meio de seus mecanismos autorreguladores, conduzir a economia ao “leito natural” do equilíbrio econômico. Essa nova perspectiva representaria o retorno ao “mundo perfeito idealizado” do liberalismo econômico, que preconiza, conforme ressalta Przeworski (2005): mercados sempre que possível; Estado, somente, quando necessário.

Para lançar luz sobre essa nova perspectiva a respeito do Estado, que ganhou força na década de 1980, com o objetivo de superar a crise fiscal e reverter o quadro recessivo em que se encontrava mergulhada a economia mundial, a *Public Choice Theory* - corrente teórica que ganhou maior importância nessa reformulação - representou um avanço em relação às teorias dominantes sobre o seu papel. Isso foi possível porque estabeleceu uma relação entre a

economia e a política para explicar a atuação do governo. Para os defensores da teoria liberal, numa visão estritamente econômica, o Estado é sempre considerado um ente exógeno ao sistema; e sua atuação só se justifica para corrigir as falhas de mercado. Já para os adeptos da Teoria da Escolha Pública, os motivos que levam o Estado a intervir na economia devem ser vistos como os mesmos que orientam as ações econômicas: os interesses particulares dos indivíduos.

Essa inclusão da visão da política para explicar a atuação do governo, além dos limites estritamente econômicos, abre caminho para incluir e considerar o comportamento racional e o autointeresse, considerados, por esta teoria, como os principais motivadores das preferências individuais de governantes e eleitores (Borsani, 2004: 103), desvelando a atuação do comportamento dos *rent seeking*¹⁰ e o interesse próprio como o *core* das ligações que se estabelecem entre os agentes públicos e privados. Nessa perspectiva, a atividade política é reduzida à ideia de mercado político, ou seja, a política como troca e, portanto, o Estado funcionando como um mercado.

Para os teóricos da *Public Choice*, embora funcionando com os mesmos pressupostos em que se baseiam as relações mercantis, o Estado apresenta mais falhas do que o mercado. Neste caso, ao contrário do que previa a hipótese de intervenção do Estado como instrumento para corrigir as falhas de mercado (como ente exógeno ao sistema), este torna-se **reiterador** das falhas de mercado e, mais grave, em elemento que amplia essas falhas, motivo pelo qual deveria ser excluído da atividade econômica (Affonso, 2003: 55). Nas palavras de Oliveira (2007), para essa corrente teórica, o Estado falha, e muito!

¹⁰ *Reent seeking*, expressão de difícil no português, é o nome dado ao comportamento que visa a obter do governo privilégios de mercado. Nas palavras de Buchanan, o termo descreve comportamentos dentro de determinados âmbitos institucionais, nos quais os esforços individuais em maximizar ganhos geram um custo social adicional (Borsani, 2004: 117).

Diante do cenário de crise fiscal, o *upgrade* realizado pela *Public Choice Theory*, incorporando nessa visão a ideia de mercado político e o Estado operando como regras semelhantes às do mercado, os novos pressupostos da vertente neoliberal foram fundamentais para assegurar as condições para o retorno triunfante do liberalismo, que atingiria o seu ápice no Consenso de Washington realizado em 1989¹¹.

Chancelando e estimulando as reformas liberais, o Consenso de Washington, diagnosticou e elencou o receituário que passou a ser utilizado em diversos países, independentemente de suas características internas e seu histórico de desenvolvimento econômico e social. Este associou a crise dos anos 80 ao expressivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo, regulação excessiva e empresas estatais ineficientes e ao populismo econômico, definido pela sua incapacidade de controlar o déficit público e de se manter sob controle os salários tanto do setor privado quanto do setor público, conforme explica Guimarães (2003).

Pautado por este diagnóstico, que aponta o Estado como a principal causa das “moléstias” econômicas e sociais, este consenso sugeriu a aplicação dos principais remédios¹² para combatê-las, como aponta Matias-Pereira (2006:84): à disciplina fiscal, reorientação do gasto público, reforma de impostos, unificação das taxas cambiais, garantia dos direitos de propriedade, desregulamentação, liberação do comércio, privatização, fim das barreiras de investimento direto, liberalização econômica e desmonte do *welfare state*.

No entanto, se essa visão extrema da atuação do Estado, apresentada pela “Escolha Pública” e apregoada pela primeira geração de reformas do Consenso de Washington foi eficiente para demolir as suas estruturas, revelou-se, por outro lado, incapaz de sustentar uma reconstrução do Estado que fosse funcional para a nova ordem globalizada. As proposições minimalistas desta visão de governo, levadas às últimas consequências, afirma Vargas (2006), principalmente nos países que se defrontavam com grandes desequilíbrios econômicos, mostraram-se, em pouco tempo, nefastas para o próprio funcionamento do sistema, além de

¹¹ Na década de 80, diante do quadro geral de inflação alta e instável, elevados déficits públicos e da ineficiência do Estado, ocorridos na América Latina, o Consenso de Washington objetivou dirimir os pressupostos básicos para a retomada do crescimento econômico.

¹² Esse conjunto de reformas é conhecido na literatura como “reformas de primeira geração.”

agravarem as condições de vida da população, com o aumento da pobreza e da exclusão social.

Diante do enfraquecimento do Estado-Nação, somado ao desmonte da institucionalidade necessária ao funcionamento de uma economia de livre mercado, as fragilidades das propostas de Estado mínimo e seus desastrosos resultados do ponto de vista econômico e social revelaram a necessidade de uma nova abordagem (*approach*) teórica sobre o seu papel para viabilizar a reprodução do sistema capitalista na lógica financeirizada. Em decorrência, as instituições multilaterais ou interestatais como o BIRD, ONU e o BID passaram a se preocupar em buscar alternativas às propostas da teoria econômica neoliberal (Oliveira, 2007: 30).

Duas novas correntes ganharam espaço nessa reformulação do papel que caberia ao Estado nessa nova ordem: a do Neo-institucionalista¹³ e a da Nova Economia Política, as quais, reconhecendo, embora com diferenças, que o mercado não dispõe da eficiência que lhe é atribuída e que necessita contar com o Estado para garanti-la. Assim, para sua reprodução, introduzem como fundamental, neste processo, a questão das instituições. Para North (1990), entende-se como instituições “as regras do jogo” estabelecidas em uma sociedade que se traduzem em constrangimentos criados pelo homem com o objetivo de moldarem e diminuir o grau de incerteza nas interações humanas.

Ainda como North (1990), à medida que se estabelecem as regras de uma transação ou contrato, sejam elas regras econômicas, políticas, sociais, entre outras, pode-se exigir o cumprimento do que foi contratado/pactuado, das partes envolvidas. Entretanto, o estabelecimento das regras do jogo não garante o seu cumprimento. A existência de “regras de jogo” não seria condição suficiente para que estas sejam respeitadas, mas, sim, assegurar o seu cumprimento por mecanismos de *enforcements*.

Desse modo, para essa corrente teórica, as instituições são fundamentais para que se tenha controle sobre os objetivos delineados e sobre os agentes encarregados de atingi-los,

¹³ A resultante da corrente teórica “neo-institucionalista” constitui uma revisão da teoria neoclássica da *public choice* com o objetivo de tornar mais operacional e corrigir fragilidades institucionais do capitalismo após as reformas liberais. Estas foram consideradas responsáveis pela situação de anomia institucional ao final da década de 1990. (Alfonso, 2003)

pois contemplam restrições sociais (regras impostas de alguma maneira por órgãos públicos, grupos sociais ou pessoas físicas), e métodos de imposição (ameaças de uso da força, sanções sociais, códigos morais e expectativas quanto à reciprocidade), tornando-os mais factíveis (Affonso, 2003: 137).

Em oposição à *Public Choice*, essa nova concepção mostra que nem o Estado nem o mercado podem ser considerados, isoladamente, eficientes na forma de organização da produção e da provisão de bens e serviços à sociedade. Dessa forma, sugere desenhos de reformas capazes de instituir mercados livres, bem como de reestruturar o próprio Estado para que este possa contribuir também para tornar aqueles eficientes. Por isso, como afirma Oliveira (2007:20), nessa nova perspectiva, ambos (Estado e mercado) passam a depender de instituições fortes, controle e regras claras para atingir seus objetivos com eficiência, equidade e redistribuição, tornando-os antes sócios do que adversários nessa construção.

Dessa maneira, a *New Institutional Economics* (NIE) consagra o retorno da posição favorável à intervenção do Estado no plano econômico, como indispensável para manter a reprodução, sem grandes fricções do sistema, negando a existência de relação dicotômica de Estado e mercado, trazendo ambos para o plano econômico e social, agora, ancorados por instituições que assegurem a eficiência das suas atribuições.

Dessa teoria nasce um conjunto de regras voltadas para disciplinar e controlar a ação do Estado, atuando de forma complementar ao mercado. É dessa teoria, em que o fortalecimento de instituições capazes de manter um Estado “ágil, enxuto, eficiente e bem comportado” em suas ações, que têm início as reformas de segunda geração em sua estrutura e aparelhos.

A estruturação de desenhos institucionais adequados e confiáveis nas diversas relações governamentais – do Estado e de suas finanças, do Estado e mercado, do Estado e de seus entes subnacionais, do Estado e da sociedade -, passa, assim, a ser considerada condição *sine qua non* para garantir o sucesso das reformas propostas, para controlar as atividades do Estado e consolidar sua eficiência e a do próprio mercado. Ganham centralidade, nesse contexto, temas que envolvem governabilidade, sustentabilidade financeira, iniciativa de

austeridade e disciplina fiscal dos entes subnacionais, *accountability*, transparência e participação social.

A perspectiva do conceito de governabilidade contempla a capacidade de o governo soldar interesses divergentes e de atender à elevada demanda da sociedade por serviços ou bens públicos, sob pena de conduzir ao questionamento de sua própria legitimidade, caso revele-se incapaz de implementar políticas públicas ou gerir programas de gestão macroeconômica.

A sustentabilidade financeira passa a ser considerada, nessa perspectiva, condição *sine qua non* para se alcançar a governabilidade e garantir o sucesso das reformas. Essas se valeriam de iniciativas de austeridade e disciplina fiscal estendidas também aos entes subnacionais, com o objetivo de reverter o quadro de endividamento excessivo e garantir o equilíbrio fiscal.

Mas, além do déficit fiscal e financeiro que motivariam o processo de reformas fiscais, outro déficit que deveria ser considerado, nessas mudanças, seria o de *accountability*. Entende-se por *accountability* ou responsabilização, um processo institucionalizado de controle político estendido no tempo (eleição e mandato) do qual devem participar, de um modo ou de outro, os cidadãos organizados politicamente (Abrucio & Loureiro, 2004:59). No entanto, para que essa responsabilização torne-se efetiva é necessário que se tenha transparência das ações públicas e participação social.

Na construção desse desenho, as reformas propostas caminharam em sentidos diferentes, embora, complementares: o primeiro, para criar mecanismos de autocontrole do Estado sobre suas ações, por meio de mecanismos legais de controle de gastos dos diversos poderes, limites à cobrança de impostos, de endividamento, de gastos com pessoal, entre outras medidas; o segundo, para inserir a participação efetiva da sociedade nesse contexto, como instituição legítima para controlar, regular, supervisionar, acompanhar a ação dos governantes por ela eleitos, bem como responsabilizá-los por seus atos.

No contexto das reformas do Estado, as várias teorias que deram suporte à sua presença ou ausência no sistema econômico também influenciaram o Brasil na construção e consolidação do Estado Nacional e de suas relações intergovernamentais. A ênfase que se pretende retratar na seção seguinte aborda o conjunto de reformas implementadas no país, explicitadas à luz da moldura que estas receberam em virtude das correntes teóricas hegemônicas sobre o papel do Estado no pensamento econômico, dando-se ênfase, em particular, à lógica e à construção dos mecanismos das instituições criadas para viabilizar o compromisso com a política de austeridade e da disciplina fiscal.

1.2 A Reforma do Estado Brasileiro: a lógica e os mecanismos das instituições

As ideias neoliberais derivadas da Teoria da Escolha Pública e posteriormente aprimoradas pela Teoria neo-institucionalista e a Nova Economia Política encontraram, no caso do Brasil, terreno fértil para prosperarem. Mergulhado em uma profunda crise fiscal e questionado em sua dimensão e eficiência, de acordo com Oliveira (2007:39), o Estado brasileiro deu início ao seu processo de reforma nessa época, envolto em uma crise econômica que atingiu seu auge em 1990, quando a economia brasileira se viu sob a ameaça de instauração de um processo hiperinflacionário.

No Brasil, a década de 90 representa um marco das transformações econômicas, políticas e institucionais em decorrência de sua inserção na nova ordem internacional. A transformação do papel Estado abandonou o plano da retórica intelectual e política entrando, definitivamente, na agenda governamental (Ribeiro, 2002).

Segundo Filho (*apud* Machado, 2005), o Estado brasileiro ingressou na “onda” das reformas estatais influenciado pelo movimento reformista que ocorria no contexto mundial, as quais tornaram-se imperativas em virtude da amplitude das funções que havia assumido na sua versão desenvolvimentista, o qual, diante da crise fiscal em que mergulhara, perdera a capacidade de atender as demandas sociais a ele dirigidas e a responder às necessidades da acumulação, conforme aponta Costa (2006: 2). Este mesmo autor, analisando o conteúdo das reformas que se tornaram necessárias diante dessa nova realidade e das razões que levaram à sua realização, procura situá-las em três dimensões:

Quadro 2: Dimensões da Reforma do Estado

1) Crise fiscal	Caracterizada pela crescente perda de crédito por parte do Estado e pela poupança pública negativa.
2) Esgotamento de estratégias estatizantes de intervenção	Declínio do bem-estar social nos países desenvolvidos, estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, estatismo nos países comunistas.
3) Superação da forma de administrar o Estado	Superação da administração burocrática

FONTE: elaboração própria, adaptado de Costa (2006)

Ao analisar a evolução e o comportamento da economia nos últimos cinquenta anos, é possível também identificar as raízes históricas que contribuíram para que a crise fiscal se tornasse o principal subproduto da trajetória das políticas por ele implementadas. Machado (2004:20) sintetiza essas raízes em quatro fases marcantes da economia brasileira:

- 1) a da política de substituição de importações, até 1973;
- 2) no papel das empresas estatais e o crescimento com endividamento externo, até 1981;
- 3) na crise fiscal e na estagnação da “Década Perdida”, nos anos 80;
- 4) no aumento do endividamento nos anos 90.

Diante desse quadro, as reformas do Estado de cunho liberalizantes, que passaram a ser realizadas no Brasil na década de 90, foram orientadas por três vertentes estratégicas principais que visaram abranger as dimensões acima elencadas: a reforma fiscal, que foi orientada para garantir o equilíbrio entre receitas e despesas; a reforma patrimonial, por meio da implementação de programas de privatização das empresas estatais e de terceirização dos serviços públicos; e a reforma gerencial, voltada para o aumento da eficiência dos serviços públicos.

A reforma fiscal acendeu fortemente o debate em torno de temas antes negligenciados pelo paradigma então dominante, como, por exemplo, o da necessidade de disciplina fiscal e de austeridade fiscal e a necessidade de estabelecer restrições para o tamanho e funções do setor público. O agravamento da crise fiscal, que se refletiu em índices elevados e crescentes

de inflação, forte endividamento externo e instabilidade monetária, colocou o déficit público brasileiro em evidência e, com ele, a necessidade de se repensar o papel do Estado. Ele passou a enfatizar mais suas funções indutoras e regulatórias, em detrimento do seu papel como provedor e executor de políticas públicas que estariam na raiz dos déficits públicos, como entendia a corrente teórica neoliberal.

Para enfrentar a crise fiscal que assolava o país na década de 90 seria necessário mudar a face do Estado e, em seu lugar, moldar, a partir dessa nova perspectiva, um Estado eficiente, controlado e comportado, do ponto de vista das finanças públicas (Oliveira, 2005). O ajuste fiscal tornou-se, assim, imperativo e a adoção de políticas mais rígidas de controle orçamentário e de medidas para aumentar a eficiência da administração revelou que a questão do equilíbrio fiscal transformou-se em preocupação permanente no novo ideário (Abrúcio, 2008). O êxito que foi alcançado pelas políticas econômicas com essa nova perspectiva passou a ser interpretado como resultado da adoção dos novos mecanismos de controle de disciplina fiscal, que contribuíram para amortecer/mitigar os fatores de instabilidade do sistema (Vargas, 2006: 179).

Dessa maneira, o caminho para a recondução das finanças públicas foi iluminado por preceitos que enfatizam a boa gestão fiscal, ancorados na modificação de padrões institucionais, regras, valores. Marcado pela forte influência da *New Institutional Economics*, o perfil delineado para a reforma fiscal no Brasil respaldou-se na construção de instituições voltadas para o controle, disciplina e transparência das ações fiscais. Antes de avançar na análise de seu significado no país, é necessário tecer algumas considerações sobre a importância e o papel dessas novas regras e conceitos para a disciplina fiscal, de acordo com o novo paradigma que se tornou predominante em relação ao novo papel reservado ao Estado.

Um dos principais objetivos da reforma fiscal foi o de construir instituições que dessem poder ao aparelho do Estado para fazer o que devia fazer, mas também de impedi-lo a fazer o que não devia fazer, afirma Przeworski (2005:39). Isso leva, no entanto, a algumas indagações: como as instituições deverão ser organizadas para garantir que o sistema assegure o grau necessário de cooperação e a disciplina fiscal? E, ainda nas palavras de Przeworski (2005: 39), que tipo de aparelho de Estado fará o que deve fazer, e apenas o que deve fazer?

As respostas a essas indagações podem ser elucidadas sob enfoques ou prismas distintos que podem ser percebidos pelas diferentes conceituações do termo instituição. No caso específico de reformas fiscais, uma importante acepção a ser ressaltada foi o conceito de instituições orçamentárias¹⁴ e seus reflexos para o sucesso de reformas orientadas para programas de disciplina e austeridade fiscal, visto ser o orçamento a peça-chave para o equilíbrio fiscal e a influência de fatores políticos e institucionais sobre o resultado almejado e o alcançado nas reformas. Przeworski (2005) menciona que a política econômica deve ser regida por regras, como o padrão-ouro ou a emenda do equilíbrio orçamentário nos EUA, que eliminam arbitrariedades, superando assim a subotimização decorrente das inconsistências dinâmicas.

O fato é que a disciplina fiscal não é uma simples questão de dedicação pessoal e de comprometimento político, afirma Hausmann (1999:110). A política fiscal é resultante de interações complexas entre os Poderes Executivo e Legislativo, entre o Governo Federal e os entes subnacionais. São também capazes de influenciar os seus resultados as regras relativas: à elaboração do orçamento e à execução financeira e orçamentária; o desenho das relações federativas; o nível de controle; a transparência e os mecanismos de *enforcement* aplicáveis, bem como as relativas ao ciclo eleitoral, dentre outras. Ademais, um conjunto de atores participa do processo decisório, explicitando suas próprias preferências e motivações. Isso revela uma série de gargalos e problemas potenciais que as instituições orçamentárias buscam solucionar.

De acordo com Alesina e Perotti *apud* (Hausmann, 1999:110) instituições orçamentárias são definidas como um conjunto de regras, procedimentos e práticas, segundo os quais os orçamentos são elaborados, aprovados e executados. Estas alteram as regras do jogo, impondo restrições a todo o processo orçamentário ou distribuindo o poder e as responsabilidades entre os diferentes agentes, podendo afetar os resultados fiscais em relação aos objetivos inicialmente pretendidos (Alesina, 1997). Assim, o principal desafio para as instituições orçamentárias seria o de conciliar o *trade-off* existente entre disciplina fiscal e os

¹⁴ Os estudos das relações entre os temas instituições e regras orçamentárias baseiam-se em Alesina, Hausmann, Hommes e Stein, estes pesquisaram as influências das instituições orçamentárias em vinte países latino-americanos, encontrando evidências de que essas instituições são importantes nos déficits primários. Já na Europa, estudos importantes foram feitos por Von Hagen (1992), Von Hagen e Hadden (1994) dentre outros *in* Hausmann (1999).

problemas da escolha coletiva, tendo em vista que as instituições visam modificar um modelo de política essencialmente fundado na escolha racional.

Como resultado de um processo de decisão coletiva, o orçamento envolve diferentes agentes com interesses também distintos. O Executivo (ministro de gastos) é incentivado a ampliar seus próprios orçamentos, ao passo que seu poder dentro do governo é avaliado pelo tamanho do orçamento que administra. Da mesma forma, os legisladores têm estímulos para promover os programas que beneficiam as regiões de seus eleitores (Hausmann, 1999). Por outro lado, o ministro das finanças, responsável pela estabilidade econômica, tende a enfrentar a restrição orçamentária de toda a economia e a perseguir “níveis ótimos” de disciplina fiscal.

Para restringir esses conflitos e disputas no processo de alocação de gastos orçamentários, evitando a sobreutilização de recursos ou gastos e déficits excessivos (Alesina & Perotti *apud* Hausmann, 1999) identificam três tipos de regras: as numéricas, as de procedimento e as de transparência, partindo da hipótese de que, existindo limites legalmente definidos para o déficit, regras hierárquicas e práticas orçamentárias transparentes são capazes de promover a disciplina fiscal.

As regras numéricas visam, geralmente, impor restrições quantitativas ao déficit para se manter um orçamento equilibrado. Estas regras podem assumir diferentes formas que incluem metas fiscais, metas monetárias, metas referentes ao balanço de pagamentos, tetos para endividamento do governo, limites de gastos a serem respeitados, dentre outros que podem ser delineadas de acordo com os objetivos dos programas macroeconômicos. As regras de procedimento norteiam a elaboração do orçamento pelo Executivo, sua apreciação pelo Legislativo e sua execução, afetando a interação entre os distintos agentes que participam desse processo, podendo concentrar o poder (hierárquicas) ou dividir o poder de forma mais igualitária (colegiadas) entre os agentes. As regras de transparência referem-se aos procedimentos e práticas ligados à transparência de todo o ciclo orçamentário.

Contudo, alerta Hausmann (1999), regras de orçamento equilibrado (regras numéricas) são excessivamente inflexíveis e não dão margem para o manejo da tributação em situações de choques da economia ou de recessões. Além disso, argumentam Alesina e Perotti, as regras do orçamento equilibrado são tão restritivas que elas criam incentivos fortes a que sejam contornadas por uma contabilidade criativa, o que não apenas reduz sua eficácia, mas também

torna o processo orçamentário menos transparente. Portanto, se são introduzidas regras numéricas, e isso varia em função de sua rigidez, torna-se necessário melhorar as regras de transparência.

É por esse caminho que se busca a construção de instituições, consubstanciada, notadamente, na constatação de ser preciso fortalecê-las por meio de restrições orçamentárias fortes (*Hard Budget Constraint – HBC*)¹⁵, estabelecendo o controle fiscal e financeiro por meio de regras numéricas, de procedimento e de transparência. Foi com base nesse receituário que teve início, no Brasil, um amplo processo de reordenamento de suas finanças públicas (em especial das esferas subnacionais), após a vigência, por longos períodos, da política de disciplina orçamentária fraca (*Soft Budget Constraint – SBC*).

Em um contexto federativo gestado sob condições de restrições orçamentárias *soft*, o ponto de partida das mudanças consistiu no controle ao endividamento subnacional, estabelecendo-se uma estratégia gradual e incrementalista¹⁶ constante de uso de regras detalhadas e de outras formas institucionais voltadas para a disseminação das noções de sustentabilidade financeira, disciplina/austeridade fiscal e responsabilização dos entes subnacionais.

Assim, o estudo das nuances teóricas dessas instituições no contexto do federalismo brasileiro reponta como importante para se compreender os caminhos pelos quais foram construídas as instituições orçamentárias do país, a partir dos anos noventa, culminando com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal - que ocupa lugar de destaque entre elas -, bem como traçar os novos caminhos a serem perseguidos à luz dos desafios e dificuldades de sua implementação.

¹⁵ As noções de restrição orçamentária forte (*Hard Budget Constraint – HBC*) e de restrição orçamentária fraca (*Soft Budget Constraint – SBC*) disseminaram-se desde fins dos anos 90 como um instrumental importante no *mainstream* para o trato de restrições fiscais e financeiras subnacionais. Notadamente o seu uso tem justificado um conjunto de reformas propostas para este âmbito em países periféricos endividados e foram defendidas pelas agências internacionais, em particular o Banco Mundial que visam redesenhar institucionalidades capazes de promover restrições orçamentárias rígidas (Vargas, 2006:57).

¹⁶ A concepção incrementalista, explicada por Abrúcio & Loureiro (2004:59-60), reconhece que os pontos bem sucedidos das transformações das finanças públicas brasileiras, se deram gradualmente, orientada por avanços e recuos nas propostas inicialmente estabelecidas e por negociações com diferentes atores políticos. A cada reformulação realizada, ademais, alterava-se o patamar das discussões posteriores, criando uma relação de *path dependence*.

2 AVANÇOS INSTITUCIONAIS E ORDEM FEDERATIVA: UMA NOVA ERA DE DISCIPLINA FISCAL

Os pactos sem a espada não passam de palavras sem força para dar segurança a ninguém.

Thomas Hobbes¹⁷

Uma variável-chave para a reforma do Estado brasileiro e para o sucesso nos resultados advindos da implantação de instituições orçamentárias que busquem garantir internamente metas de estabilidade econômica e hígidez fiscal – como abordado no capítulo anterior - é a questão federativa. A federação é considerada, no contexto das reformas fiscais, a coluna vertebral que pode ou não dar consistência e viabilidade ao conjunto de reformas econômicas sociais e políticas que o país pretendeu/pretende realizar (Camargo *apud* Abrucio, 2008).

Isso porque, no contexto das relações federativas brasileiras, a complexidade das instituições orçamentárias é potencializada pela autonomia administrativa e financeira das três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Essa autonomia permite às unidades da federação administrar suas finanças - elaborar os seus orçamentos, arrecadar os tributos de sua competência, obter crédito público, realizar os gastos para atingir seus objetivos - sem a interferência do Governo Federal. Esse arranjo chancelado pela tônica da autonomia federativa tem como resultante a dificuldade na implantação de controles efetivos sobre a política fiscal dos entes subnacionais e de ações coordenadas que minimizem os impactos negativos sobre a esfera macroeconômica.

Vale ressaltar que as dificuldades de implantação de controle e de ações coordenadas estão em avaliar os efeitos de diferentes desenhos institucionais (restrições orçamentárias) sobre a governabilidade, ou seja, sobre a capacidade do governo de cumprir, ou não, suas políticas públicas em geral e seus programas de austeridade fiscal, em particular, conforme ressalta Abrucio & Loureiro (2004: 51). Nesse caso, a principal preocupação com o gigantismo do Estado – manifestado nas esferas subnacionais pelo excesso de gastos, endividamentos desordenados, despesas de pessoal excessivas, entre outras - está relacionada a perda de controle do governo central sobre o resultado fiscal agregado.

¹⁷ HOBBS, Thomas. (1999). *Leviatã: matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. 2 ed. Estudos gerais, série universitária. Clássicos de filosofia. p. 143

Na ausência de controle por parte do Governo Federal, Tanzi (1995), citado por Rangel (2003:18), conclui que governos subnacionais gastam mais do que podem arrecadar, endividam-se mais que o aconselhável (ou viável) e obrigam o governo central a vir em seu resgate (*bailout*). Wildasin (1997) citado pelo mesmo autor, ainda, afirma que em economias federalizadas é sintomático que níveis inferiores de governo abusem da emissão de dívidas, gerando altos custos sociais e precipitando a ação de resgate do governo central.

Argumenta-se que os governos subnacionais que consideram a possibilidade de resgate, quando da tomada de decisão acerca de sua política fiscal, são mais vulneráveis às pressões populares (ou populistas) por aumento dos gastos e para a redução dos impostos e acabam comprometendo o resultado fiscal consolidado (Rangel, 2003:13).

Assim, a presença ou ausência de desenhos institucionais que visem proporcionar ambientes com restrições orçamentárias do tipo *hard* ou *soft* desempenha papel fundamental na determinação do tamanho dos governos subnacionais, pois impõe diferenças no custo de oportunidade dos *bailouts* possíveis a serem percebidos pelos níveis mais baixos de governo (Palombo, 2007).¹⁸

A herança federativa brasileira demonstra que a estrutura das relações intergovernamentais ao longo do tempo não favoreceu o desenvolvimento de restrições fiscais e financeiras aos entes subnacionais. Pode-se dizer que funcionou de forma contrária. Baseada em restrições orçamentárias *soft*, o socorro financeiro (*bailouts*) - tanto na forma de transferências (*vertical imbalance*)¹⁹ ou de autonomia para contratação de dívidas (*autonomy borrowing*)-, foi uma figura recorrente no caminho trilhado pelas finanças públicas estaduais, pois contavam com o socorro da União para seus déficits.

O legado deixado por essa herança foi o acúmulo, desde o final dos anos 70, de um estoque crescente de dívidas assumidas pelos governos estaduais e uma inércia quanto à

¹⁸ No caso de uma restrição do tipo *hard* funciona como se fosse um governo central, só que maximizando o bem-estar de sua própria jurisdição. Já nos casos de restrição do tipo *soft*, procura-se utilizar recursos de outros níveis de governo porque se espera dele essa atitude. Esses conceitos foram estudados por János Kornai (1986) ao estudar os investimentos excessivos nas economias de planejamento central do leste europeu. Um estudo mais completo encontra-se em Palombo (2007).

¹⁹ Esse conceito foi desenvolvido por Stein (1999) *in* (Palombo, 2007) e compreende a diferença entre o montante arrecadado pelos governos subnacionais e o seu nível de gastos, compensado pelas transferências intergovernamentais.

arrecadação de receitas próprias (tornando-os cada vez mais dependentes do governo federal) e induzindo-os a um comportamento do tipo *free rider*, já que, no fim, a conta era sempre paga por outro ente.

A partir da década de 80, denominada de *a década perdida*, a crise da dívida externa refletiu-se seriamente no endividamento dos governos estaduais, ficando mais difícil para o Brasil “manter a rolagem da dívida”, à medida que rareou o crédito externo para o setor público. As medidas institucionais adotadas, conforme menciona Vargas (2006: 120), restringiram-se, no decorrer desta etapa, ao estabelecimento de mecanismos de controle do crédito e do endividamento estadual, por meio de Resoluções do Senado Federal. Esse mecanismo tendeu a prevalecer ao longo da década, mas foi, em vários momentos, afrouxado diante das fortes pressões exercidas por estados importantes que se encontravam em dificuldades financeiras. Essa flexibilidade decorrente do poder político que desfrutavam principalmente os governadores, nessa época, resultou no não cumprimento efetivo dessas resoluções. Dessa forma, essas não foram suficientes para conter/diminuir o crescimento da dívida estadual.

Já a segunda metade da década de 80, que marca o início de uma fase de reordenamento das instituições orçamentárias no Brasil, várias pequenas reformas foram feitas e, conforme ressaltam Abrúcio & Loureiro (2004), imprimiram um caráter incremental à transformação das finanças. A alteração mais importante foi a promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir de sua promulgação, o orçamento federal passou a ser elaborado segundo a norma constitucional, visando mitigar os efeitos políticos sobre o seu processo. Além disso, o art. 164 impediu que o Banco Central financiasse a política fiscal por meio da concessão de antecipações contra recolhimento de impostos e crédito direto, bem como a aquisição de títulos da dívida pública. Outras importantes mudanças institucionais foram a extinção da “conta movimento” e do Orçamento Monetário; a criação da Secretaria do Tesouro Nacional e do caixa único do Tesouro no Banco Central, e a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira do governo Federal (SIAFI).

Contudo, esse novo desenho não foi acompanhado pela criação de responsabilidade federativa entre o Governo Central e as esferas subnacionais. Essas se endividaram com a costumeira certeza de que a União as socorreria e renegociaria seus débitos. Desse ambiente

de restrições orçamentárias fracas, derivaram sete acordos de negociação de dívidas entre o Governo Central e os Governos Estaduais, no período que se seguiu de 1988 a 1997. Vale ressaltar que não havia punição para aqueles que descumprissem tais contratos, muito menos recompensas para os que seguiam à risca as regras estabelecidas, como ressaltam Abrucio & Loureiro (2004:55).

A partir das eleições presidenciais diretas de 1989, a dinâmica do cenário anterior passou a ser questionada e acabou marcando o limiar das mudanças na relação de poder entre as esferas de governo e influenciando a abertura de novos caminhos para o federalismo brasileiro (Lopreato, 2002:201). O Governo Federal, mais fortalecido e dependendo menos do apoio das esferas estaduais (por meio de seus governadores) para garantir sua legitimidade - após um traumático período de ditadura e instável passagem para a democracia -, reverteu o quadro institucional a ele desfavorável, o que levou a um acirramento dos conflitos junto aos estados, além de modificar as relações intergovernamentais com iniciativas para reduzir o déficit público federal e realizar a reforma do Estado.

Assim, adotou medidas tributárias centralizadoras, alterando a distribuição vertical de receitas a seu favor por meio da ampliação das receitas não compartilhadas (aumentando a participação das contribuições sociais no bolo de recursos do Governo Federal); efetuou a transferência e a franca redução de despesas relativas a encargos compartilhados, descentralizando despesas e modificando o perfil de distribuição dos gastos; além disso empreendeu estratégias voltadas para reduzir as transferências federais às esferas subnacionais (criação do Fundo Social de Emergência (FSE), com o qual passou a reter, também, 20% dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios nos cofres da União, o qual foi posteriormente substituído pelo Fundo de Estabilização Fiscal, FEF).

Mas foi especificamente diante da gigantesca crise das finanças estaduais²⁰, acentuada em 1995, que se iniciou, efetivamente, o processo de reforma pautado pela institucionalização gradual de restrições orçamentárias fortes para as esferas subnacionais. A arquitetura do Plano Real (1994) derrubou o componente inercial da inflação e praticamente extinguiu os

²⁰ As contas públicas dos governos estaduais encontravam-se descontroladas pelo endividamento, pelo uso predatório de suas instituições financeiras e pela elevação das despesas com pessoal-resultantes, em grande medida, do problema previdenciário.

mecanismos²¹ que os estados manejavam para administrar suas finanças, mesmo em situação de fortes desequilíbrios. Por outro lado, a política de elevadas taxas de juros, adotada pelo Plano gerou um efeito explosivo nas dívidas estaduais, sobretudo no que se refere aos títulos e dívidas dos Bancos estaduais. Contou ainda para o agravamento da crise financeira dos Estados todas as medidas centralizadoras realizadas pelo Governo Federal que afetaram negativamente sua arrecadação, embora estes tenham se beneficiado, no início, dos frutos do crescimento gerados pela sua implementação.

Impulsionado pelas novas condições políticas estabelecidas pela “era do Real” e pela delicada situação financeira dos entes subnacionais, o processo de reformas comandado pela União passou a fazer parte definitivamente da agenda pública. O saneamento dos bancos estaduais e o incentivo ao processo de privatização das empresas estaduais marcaram as primeiras medidas adotadas para se definir um programa de reforma patrimonial ancorado nas condições de (re) negociações das dívidas. A vinculação entre ajuste fiscal e reforma patrimonial abriu caminho à transformação do papel do Estado, como afirma Lopreato (2002:228). E, como ainda aponta o mesmo autor, os acordos de negociação cumpriram, então, a dupla tarefa de atuar como instrumento da estratégia liberal e de eliminação dos canais de expansão fiscal e de descontrole das contas públicas, com a criação e imposição de regras de ajustamento para essas esferas.

Portanto, a União valeu-se da construção gradativa de um novo arcabouço-institucional-legal por meio da imposição de regras aos entes subnacionais (*top down*), voltadas para reverter a situação de crise fiscal e viabilizar o sucesso do Plano Real. Dá-se, início, então, ao processo que será concluído com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, à montagem de uma nova institucionalidade, visando coibir seus gastos, controlar seus níveis de endividamento e torná-los fiscalmente responsáveis. Esse controle tornou-se como um fim para o Governo Federal e como um meio para impor relações inter e intragovernamentais resumidas à fiscalidade, como afirma Vargas (2006:168).

²¹ Esse mecanismo pode ser denominado de “Efeito-Tanzi ao contrário”, ou ainda, “Efeito-Bacha”. Segundo o “efeito-bacha” os ganhos decorriam da redução do valor real dos pagamentos, em função de alterações no fluxo de caixa tendentes a retardar o efetivo pagamento da despesa. Com isso, os recursos que seriam despendidos nessa operação eram aplicados no mercado financeiro. (Palombo, 2007: 44-45).

2.1 O reordenamento das finanças estaduais

Aplicadas em contextos federativos, as regras formais têm o papel de conferir maior transparência e previsibilidade²² à atuação do governo subnacional, na forma de limites globais ao endividamento individual, como afirma Vargas (2006:74). O governo foi guiado por essa corrente teórica, que possui como fio condutor o papel das instituições e a criação de restrições orçamentárias fortes para reduzir o grau de incerteza, uma vez que o Governo Federal, a partir de meados da década de 90, intensificou o processo de reordenamento fiscal, moldando um novo formato para as relações intergovernamentais, o qual representou, como ressalta Vargas (2006), um verdadeiro *turning point* no que tange às restrições aos governos estaduais.

O primeiro passo teve início em 1995, com a criação do **Programa de Ajuste Fiscal dos Estados**, representando o ponto de ruptura com o modelo anterior, baseado em restrições orçamentárias fracas. Inaugurou-se, então, uma nova lógica de ajuste fiscal estrutural, baseada em exigência de geração de superávit primário mínimo e na criação de espaços no orçamento para a cobertura de encargos financeiros com recursos fiscais.

Esse primeiro momento é que define os componentes fundamentais da estratégia de restrição fiscal e financeira dos estados no Brasil, como assinala Vargas (2006:176). E, como ela chama a atenção, a nova lógica que se inaugura pauta-se, notadamente, no controle hierárquico do governo federal sob as esferas subnacionais.

Seguindo esse prisma apoiado em controles hierárquicos (*top down*), foi promulgada a **Lei Complementar n. 82 (Lei Camata I)**, em março desse mesmo ano, 1995, com o qual se impôs limites a um gasto chave para o equilíbrio fiscal: o gasto com pessoal dos estados e municípios. Estes foram limitados a 60% da Receita Corrente Líquida. Até então, os limites

²² A autora Ter-minassian (1996-1997) *apud* (Vargas, 2006:74) reconhece que existem dificuldades na implementação da perspectiva de regras nos países periféricos em função da falta de flexibilidade e do efeito que a ausência de uma cultura prévia de conservadorismo e disciplina fiscal típica costuma ter e isso leva a comportamentos que contornam as regras. Como exemplo dos expedientes que são usados para essa finalidade, tem-se a reclassificação de despesas correntes para despesas de capital; a criação de entidades extra-orçamentárias, cujos débitos não são contados no teto; o uso de empresas estatais para endividamentos; o uso de mecanismos de endividamento, tais como: bônus de receita privado, que não são computados no limite do endividamento, recurso ao atraso a fornecedores, entre outros.

para esses gastos aguardavam publicação de Lei Complementar; só após sete anos da publicação da Constituição Federal é que seria regulamentado o art. 169.

No ano seguinte, o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público na Atividade Bancária (PROES) consagraria a reforma patrimonial com a ampla privatização dos bancos estaduais.

A ele se seguiu, em 1997, a Lei 9.496/97 que formalizou o **Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira**, disciplinando o refinanciamento da dívida dos entes subnacionais, em condições extremamente rígidas sob a supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional, exigindo-se, como contrapartida dos Estados participantes do programa (e dos municípios que também a ele aderissem), compromissos com a realização de um ajuste fiscal, com a adoção de medidas de controle salarial, corte de pessoal, privatização e concessão de serviços públicos, dentre outras.

Reforçando o controle ao endividamento, em julho de 1998, foi editada a **Resolução do Senado Federal n. 78** (em substituição à Resolução n. 19/96 e as seguintes). Essa proibiu as operações em ARO no último ano de mandato, bem como a emissão de novos títulos públicos por parte daqueles governos subnacionais que tiveram sua dívida mobiliária refinanciada pela União. Um ponto relevante dessa resolução refere-se às mudanças nas atribuições do Banco Central ao se tratar de autorização do endividamento. Após a sua vigência, esse não mais poderia encaminhar ao Senado Federal pedido de autorização de endividamento de governo que estivesse incorrendo em resultado primário negativo, reiterando o comprometimento com o ajuste fiscal.

Na mesma linha de mudanças no perfil do gasto público, foi promulgada, em 1998, a **Emenda Constitucional n. 19 da Reforma Administrativa**, que tratava de questões relativas à estabilidade dos servidores e o teto da remuneração; já a **Lei Camata II** reduziu o limite de gasto com pessoal da União para 50% e manteve os dos Estados e Municípios em 60%, concedendo prazo de mais dois anos para o enquadramento dessas esferas nos limites estabelecidos.

Já em outubro de 1998 seria criado o Programa de Estabilização Fiscal (PEF), utilizado como instrumento de base técnica para a assinatura de um acordo com o FMI, e que contemplava, entre outras medidas, a estratégia de ampliação da participação da União no bolo tributário para fazer frente à sua crescente necessidade de recursos e ao compromisso que com ele se assumiu: a geração de superávits primários crescentes para estabilizar a relação dívida/PIB, conforme exposto por Vargas (2006).

Neste segundo momento (1996-1998), a estratégia de controle hierárquico se manteve e se fortaleceu, aprofundando a atuação do Governo Federal na construção de restrições orçamentárias mais fortes. Os acordos da dívida tornam-se o coração da estratégia do controle, mantendo esta conotação durante todo seu período de vigência (Vargas, 2006:184).

Em maio de 2000, dando início à terceira fase da estruturação dos mecanismos de controle das finanças subnacionais e completando a montagem dessa nova institucionalidade, foi editada a **Lei de Responsabilidade Fiscal**, considerada como o ápice das medidas tomadas pelo Governo Federal para controlar gastos e endividamento dos Estados e Municípios, estabelecendo-se, com ela, vários parâmetros e indicadores de acompanhamento para viabilizar este objetivo. Com essa promulgação foi possível sinalizar ao sistema financeiro internacional que as contas estaduais dispunham, finalmente, de instrumentos de controle efetivo. Vale destacar que isso era indispensável para a credibilidade fiscal na comunidade financeira internacional.

De acordo com a tendência de criação de restrições orçamentárias *hard*, defendida por Kornái, a Lei de responsabilidade Fiscal possui papel de destaque. Reeditando as legislações anteriores – conforme demonstrado -, a LRF sedimentou e aperfeiçoou o arranjo federativo estabelecendo definição clara para o relacionamento entre os níveis de governo. Com ela foram estabelecidas exigências legais de que o endividamento passado fosse honrado com base em recursos fiscais e não com base em novo endividamento, interrompendo-se as operações de socorro federal (*bailouts*), conforme aponta Vargas (2006:71). E mais: com ela, a disseminação de uma cultura de sustentabilidade fiscal/financeira intertemporal, a transparência das contas públicas e a responsabilização tornam-se os vetores de condução e administração das finanças públicas de todos os entes federados.

Para garantir a sua eficácia, também seria editada a Lei de Crimes Fiscais (Lei 10.028/00). A responsabilização chancelada por ela foi considerada chave para promover a ação cooperativa entre os entes subnacionais, visto que outras leis e punições já existiam no ordenamento jurídico, e não eram respeitadas.

Assim, inicia-se uma nova era de disciplina fiscal forte no país coroada pela LRF, a qual estreita o caminho a ser percorrido pelos entes federados por meio do cumprimento dos sacramentos delineados no “código de boas práticas fiscais”. É essa temática que se procura apresentar e discutir no capítulo seguinte.

3 RESPONSABILIDADE FISCAL: O CAMINHO ESTREITO

Os povos que vivem numa boa disciplina são mais felizes do que os que erram pelas florestas, sem regra e sem chefes. Pois assim também os Monarcas que vivem sob as leis fundamentais de seu Estado são mais felizes que os Príncipes despóticos, os quais nada têm que possa reger o coração de seus povos, nem o seu próprio.

Montesquieu²³

Grandes esperanças e muitos receios dominam (e dominaram) as expectativas sobre os resultados das mudanças institucionais advindas da instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal no ordenamento jurídico brasileiro e seus impactos sobre o processo de reorganização das finanças públicas.

A euforia e o clamor sentidos à época da sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, em meio a um cenário de restrições fiscais, atribuíram à nova legislação uma relevância fundamental, e esta passou a ser, como assinala Barcelos (2001), presumida como o mais importante instrumento de política e gestão fiscal da história da nação. Além disso, capaz de exterminar a corrupção existente no país e salvá-lo do quadro caótico de endividamento. Daí a grande expectativa gerada quanto aos seus resultados.

Numa análise mais detida dos processos que envolvem as finanças públicas, principalmente, em países democráticos e federativos, considera-se que a lei *per se* não é capaz de atingir resultados almejados, visto que, mesmo sendo um instrumento positivo para o ajuste fiscal, esta não é suficiente para garanti-lo (Sodré, 2002). O desenho das relações intergovernamentais e os seus mecanismos de coordenação, *accountability*, *enforcement*, o nível de detalhamento das regras, dentre outras variáveis já discutidas, possuem implicações para sua implementação e para os resultados advindos de sua prática. Sob esse ponto de vista é necessário olhar a lei como um marco normativo importante, porém limitado, e dar lugar à racionalidade, ao invés da inexorável divindade que lhe foi atribuída.

²³ *apud* ALVES, Antônio Benedito, GOMES, Sebastião Edilson R., ALFONSO, Antônio Geraldo. **Lei de responsabilidade fiscal comentada e anotada**. 3 ed. aum. São Paulo: editora Juarez de Oliveira, 2001.

Essas lacunas apresentadas visam apenas desmistificar o *glamour* atribuído à legislação à época de sua edição, pois o seu conteúdo revela-se constituído de instrumentos fundamentais para o saneamento das contas públicas, principalmente por possuir um caráter intertemporal. É importante para se ter clareza de seu alcance e eficácia no tocante aos objetivos contemplados na sua criação, o conhecimento dos principais parâmetros definidos pela lei e algumas medidas de ajuste e punição para o caso de descumprimento. Buscar-se-á neste capítulo demonstrar a arquitetura dos principais dispositivos delineados pela lei.

Baseada e inspirada nos modelos desenvolvidos nos Estados Unidos, União Européia (Tratado de *Maastricht* e Pacto de Estabilidade e Crescimento) e, principalmente, na Nova Zelândia (*Fiscal Responsibility Act*, de 1994), a lei foi editada como base em quatro pilares fundamentais: controle, planejamento, transparência e responsabilização.

Os pilares da gestão fiscal responsável harmonizam e consolidam os objetivos do processo dessa mudança de regime fiscal empreendido nas últimas décadas e é consequência de um longo processo de evolução das instituições orçamentárias num contexto de fortalecimento das instituições democráticas no Brasil (Nunes, 2002)

Seus princípios básicos objetivaram: reforçar regras anteriormente existentes para o controle das contas públicas; introduzir regras adicionais para aprimorar a eficiência e eficácia do planejamento governamental; criar novos instrumentos de acompanhamento e divulgação das contas públicas para garantir a transparência da gestão dos recursos públicos, por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e assegurar a responsabilização dos governantes e gestores no trato dos recursos públicos, com a edição da Lei 10.028 de 19/10/2000, que estabeleceu crimes contra a gestão fiscal irresponsável, prevendo sanções pessoais e institucionais para os casos de descumprimento das regras da LRF.

Para conseguir atingir seus objetivos, a nova legislação estendeu a sua abrangência para todos os entes da federação e seus respectivos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além de todos os órgãos da administração indireta e empresas estatais dependentes de recursos públicos. Assim, com a sua adoção, o Brasil encetaria uma nova etapa na sua realidade federativa e transcenderia os limites de alcance da legislação (Machado, 2004), no intuito de evitar que a política fiscal implantada pelo governo central fosse enfraquecida por

uma gestão fiscal que seguisse outros parâmetros e princípios por parte dos Estados e Municípios (Sodré, 2002).

Com a finalidade de se manter uma dada coerência com os conceitos já utilizados pelas Leis Complementares 82/95 e 96/99 (Lei Camata I e II), a lei instituiu o conceito de *Receita Corrente Líquida* (RCL), e diversos indicadores que são apurados com limites que se expressam como proporção deste conceito. Para seu cálculo, considera-se a receita corrente total, deduzindo-se os valores transferidos por determinação constitucional (nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional) e dos sistemas previdenciários, cuja apuração se faz somando as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

Para Barcelos (2001:3), ao se analisar a definição de RCL, observa-se que o legislador esteve preocupado em identificar aquelas receitas desembaraçadas e livres das vinculações constitucionais, legais ou previdenciárias.

Quadro 3: Resumo do cálculo da RCL:

Receitas Correntes

- (+) Tributárias
- (+) Contribuições
- (+) Patrimoniais
- (+) Agropecuárias
- (+) Industriais
- (+) Serviços
- (+) Transferências
- (+) Outras Receitas Correntes

Subtotal 1

- (-) Transferências Constitucionais ou Legais²⁴
- (-) Contribuições a Previdência
- (-) Compensação Lei Haully (regimes de Previdência)²⁵
- (-) Somatório dos valores considerados como duplicidade
- (-) Cancelamento de restos a pagar

Subtotal 2

- (+ou-) Saldo Lei Kandir
- (+ou-) Saldo Fundef ou Fundeb

(=) Receita Corrente Líquida

Fonte: elaboração própria, adaptado de Pascoal (2002:107)

²⁴ Nos Estados: as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional (exemplo: 25% de ICMS, 50% de IPVA e 25% do IPI – Exportação).

²⁵ Lei Haully (Lei n. 9.796/99) regulamenta a compensação financeira referente ao art. 201 § 9º da CF.

3.1 Planejamento e estabelecimento de metas

Os princípios de uma gestão fiscal responsável presumem a realização de um planejamento realista para as receitas e para as despesas, como instrumento importante para garantir o equilíbrio das contas públicas. É com o espírito de planejamento realista e de controle concomitante das ações empreendidas que a Lei de Responsabilidade Fiscal reforçou os instrumentos de planejamento já disciplinados pela Carta Magna com a inclusão de demonstrativos auxiliares e o estabelecimento de metas fiscais a serem fixadas pelas administrações públicas. Conforme assinala Albuquerque (2002: 99), o planejamento das ações do governo não se esgota com a elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentário destacados pela Constituição Federal de 1988, mas deve ser permanentemente reavaliado e ajustado à efetiva capacidade financeira do Estado.

Desse modo, reforçou, principalmente, a importância da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que representa o elo entre o Plano Plurianual (PPA)²⁶ e a LOA (Lei Orçamentária Anual). Segundo o art. 165 da Constituição Federal, compete à LDO: definir metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientar a elaboração da lei orçamentária anual; dispor sobre alterações na legislação tributária; e estabelecer a política de aplicação das agências oficiais de fomento.

O artigo 169 da Carta Magna expõe que cabe, ainda, à LDO, autorizar a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta (ressalvadas as empresas públicas e sociedades de economia mista), inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

²⁶ O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são instrumentos de planejamento governamental disciplinados pela Constituição Federal de 1988 que estabelece a compatibilidade no processo de elaboração desses instrumentos.

Com a publicação da LRF, além de dispor sobre a matéria prevista na Constituição, a LDO ganhou novas funções, principalmente voltadas para o estabelecimento de compromissos orçamentários e patrimoniais, além da inclusão obrigatória, na sua elaboração, do Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais, sendo estes considerados por Barcelos (2001) os pontos que mais revigoraram a sua importância.

A partir do Anexo de Metas Fiscais são estabelecidas metas anuais relativas a receitas, despesas, resultado nominal²⁷ e primário²⁸ e montante da dívida pública para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (art. 4º, § 1º), sendo que essas metas deverão representar, a partir de sua aprovação, o compromisso de governo com o equilíbrio fiscal.

Ressalta-se que a LRF inovou, ao incluir a fixação das metas de resultado primário no conteúdo da LDO, pois antes mesmo dessa obrigatoriedade, os Estados e Municípios que tiveram suas dívidas refinanciadas pela União já vinham cumprindo metas de resultado primário implícitas nos contratos que foram com ela firmados (Nunes, 2002:18).

O Anexo de Metas Fiscais deve conter, ainda, a avaliação do cumprimento de metas relativas ao ano anterior (art. 4º, § 2º, inciso I); demonstrativo das metas anuais²⁹, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional (art. 4º, § 2º, inciso II), com o objetivo de “*acabar com o chute*” comum nas projeções dessas variáveis, além de ter parâmetros para se mensurar a eficácia da gestão.

²⁷ Resultado nominal é a diferença entre as receitas arrecadadas e todas as despesas empenhadas. Por meio deste cálculo afere-se a necessidade de se obter empréstimos nas entidades financeiras/e ou setor privado para fazer face aos seus dispêndios (Costa & Valverde, 2002).

²⁸ Resultado primário é a diferença entre receitas e despesas, delas excluídas tudo o que diga respeito a juros e o principal da dívida, tanto pagos como recebidos. Este resultado avalia se o Ente está ou não vivendo dentro de seus limites financeiros, ou seja, contribuindo para a redução ou elevação do seu endividamento (Costa & Valverde, 2002). Por meio deste cálculo afere-se a necessidade de se obter empréstimos nas entidades financeiras/e ou setor privado para fazer face aos seus dispêndios (Costa & Valverde, 2002).

²⁹ Na fixação das metas de resultado anuais será levado em consideração o montante necessário para a recondução do endividamento público aos limites estabelecidos em Resolução do Senado Federal (Costa & Valverde, 2002).

Selando os compromissos patrimoniais e atuariais, este anexo deve dispor, também, sobre a evolução do patrimônio líquido, destacando a origem e aplicação de recursos obtidos com a alienação de ativos (art. 4º, § 2º, inciso III), avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes de previdência social geral e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador, assim como dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial (art. 4º, § 2º, inciso IV, alíneas a e b).

Ao ressaltar o estabelecimento de um planejamento norteado por metas de compromissos orçamentários e patrimoniais, visa-se permitir ao ente federativo conduzir o barco da administração com uma rota definida, possibilitando ao navegador o planejamento de manobras necessárias para se chegar ao destino proposto, e que, mesmo diante de imprevistos ou tempestades fortes, ser possível reconduzir o barco e corrigir os desvios tempestivamente. É nessa linha de ação que a LRF pretende em seus artigos que versam sobre o planejamento dar ao administrador público subsídios para enfrentar o desafio de uma gestão pautada pela boa prática fiscal.

Outro importante demonstrativo do Anexo de Metas Fiscais é o demonstrativo da estimativa e compensação de renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 4º, § 2º, inciso V), que será analisado em capítulos posteriores.

Além do Anexo de Metas Fiscais, a LDO deve conter o Anexo de Riscos Fiscais, no qual são considerados e avaliados os passivos contingentes³⁰ e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas no caso destes se concretizarem.

Para a Lei Orçamentária Anual, a legislação incluiu o anexo que deverá conter o demonstrativo Anexo à Lei Orçamentária Anual, que conterà demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas previstos no Anexo de Metas Fiscais (art. 5º, I)

³⁰ Passivos contingentes são obrigações incertas, porque dependem de condição futura. (SÁ, Antônio Lopes de. Dicionário de Contabilidade. São Paulo: Atlas, 195, p. 347 *apud* (Figueiredo & Nóbrega, 2001:14)

Também conterà no projeto de lei orçamentária anual a reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na RCL, serão estabelecidos na LDO. Essa reserva será destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (art. 5º, III).

3.2 Controle da execução orçamentária e o cumprimento de metas

A LRF também estabelece regras para a execução orçamentária e verificação do cumprimento das metas de resultado primário que deverão ser fixadas na fase de planejamento e cumpridas na fase de execução do orçamento. A legislação busca, nesse momento, compatibilizar os créditos orçamentários com a receita efetivamente arrecadada, procurando evitar a realização de despesas sem lastro financeiro (Figueiredo & Nóbrega, 2001).

Com vista a atingir esse objetivo, deve-se estabelecer uma programação da execução orçamentária por meio do desdobramento dessas metas anuais em metas bimestrais. Ao final de cada bimestre, caso a receita arrecadada seja menor que a receita prevista, impossibilitando a obtenção de resultado primário e nominal estabelecidos, deve ser promovida, nos trinta dias subsequentes, a limitação dos empenhos necessária à recondução dos gastos para os resultados aprovados no anexo (art. 9º). Esta limitação de empenho terá seus critérios especificados pela LDO, não podendo incluir as obrigações legais do ente e o serviço da dívida (Sodré, 2002:5). A limitação do empenho será adotada, também, enquanto perdurar o excesso em relação aos limites da dívida consolidada de um ente da federação (art. 31, § 1º, II).

Tal sistemática não constitui um processo totalmente novo para os entes federados, sendo que já estava sendo realizada pela União desde a década de 90, sob a denominação de “contingenciamento”. Os Estados e Municípios, sob diferentes formas, também promoviam a “não-execução” de autorizações para alcançar o equilíbrio financeiro entre receitas e despesas, até mesmo em obediência ao que determina a Lei 4320/64, nos artigos 47 a 50, burlada em muitos casos (Nunes, 2002: 19).

3.3 Despesas públicas e as regras para criação, compensação e limites

Geração da Despesa

No que se refere à despesa pública, a lei, na tentativa de impedir a criação de nova despesa sem a devida previsão de fonte de recursos, consigna que “*a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa*” deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, além de declaração do ordenador de despesa acerca da conformidade do ato com os termos da lei orçamentária anual e sua compatibilidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 16).

Portanto, ao gerar uma despesa, é preciso verificar se ela já não estava prevista, se não criará dificuldades para o atingimento das metas fiscais e, principalmente, individualizar as responsabilidades, ressaltando o papel do ordenador de despesa. Saliente-se que a meta de resultado primário, definida no Anexo de Metas Fiscais da LDO, deverá ser o indicador que norteará toda a discussão de valores que serão alocados nas despesas orçamentárias (Costa & Valverde, 2002: 79).

Geração de despesas obrigatórias de caráter continuado

Para a lei de responsabilidade fiscal, considera-se despesa obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios (art. 17)

Além disso, se a despesa for obrigatória, de duração continuada, nos termos do artigo 17 da LRF, os atos que criarem ou aumentarem as que forem obrigatórias, de caráter continuado, deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, no exercício que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, além de demonstrar a origem de recursos para seu custeio (art. 17, § 1º); comprovação de que a criação ou aumento da despesa não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO;

compensar seus efeitos, nos períodos seguintes, pelo aumento permanente de receita³¹ ou pela redução permanente da despesa (art. 17, § 2º).

As regras instituídas para a geração de despesas obrigatórias de caráter continuado, bem como a concessão de benefícios tributários (que será analisado no item destinado à receita pública), foram inspiradas pelo processo *PAYGO*, inserido pelo *Budget Enforcement Act*, em 1990, nos Estados Unidos.

O mecanismo *pay as you go* proposto pela nova legislação institui a compensação dos efeitos de todos os atos que provoquem redução ou aumento dos demais gastos de duração continuada. Sem paralelo na experiência legislativa e orçamentária brasileira, toda a despesa de longo prazo só poderá ser criada se houver um mecanismo de compensação, quer pela retirada do orçamento de uma despesa, também de longo prazo, já existente e programada, quer pela inclusão de uma receita também de longo prazo, ou seja, um financiamento permanente e adequado, afirma Tavares (*apud* Medeiros, 2002: 21)³²

Despesa com pessoal

A despesa total com pessoal³³, que ocupa lugar de destaque entre suas regras, não poderá ser superior a um determinado percentual da RCL, a cada período, dependendo da esfera de governo, sendo que qualquer aumento nesta despesa tem o mesmo tratamento de uma despesa obrigatória de caráter continuado.

³¹ Aumento permanente de receita é aquele proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (art.17, § 3º).

³² Explicação feita por Martus Tavares e pelo economista José Roberto Afonso, em depoimentos perante a Comissão Especial do PLP n. 18/99 – Responsabilidade Fiscal.

³³ A LRF define despesa total com pessoal como sendo o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive as adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (art. 18). *Também deverão ser contabilizados como “Outras despesas de Pessoal”, para fins de apuração dos limites, os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referirem à substituição de servidores e empregados públicos (art.18,§ 1º).*

A preocupação em manter os gastos com pessoal sob controle é anterior à publicação da LRF, tendo em vista que ela representa uma despesa obrigatória e uma das mais expressivas despesas governamentais. Os seus limites estavam previstos na Lei Complementar n. 96/99, denominada Lei Rita Camata II. No entanto, os Poderes Legislativo e Judiciário ficavam fora do alcance dessa lei complementar. Já com a publicação da LRF esta legislação foi revogada.

Para apuração dos gastos com pessoal a lei estabelece o limite de 60% da RCL para a esfera estadual, contemplando essa distribuição entre os distintos poderes com os seguintes percentuais: a) 3% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado, b) 6% para o Judiciário, c) 49% para o Executivo, d) 2% para o Ministério Público dos Estados.

Caso desenquadrado deste limite, prevê, sem prejuízo das medidas estabelecidas no art. 22 da Lei Complementar 101/2000, que o percentual excedente deverá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos 1/3 no primeiro quadrimestre, determinando algumas providências que deverão ser adotadas para o restabelecimento do limite exigido.

Nos casos de descumprimento dos limites, devem ser adotadas as medidas previstas no art. 169, §§ 3º e 4º da Constituição Federal que são: a proibição à concessão de aumentos salariais e a criação de encargos, obrigatoriedade de redução de cargos em comissão, exoneração de servidores não estáveis.

Caso não seja alcançada a redução do excesso, no prazo estabelecido, e enquanto perdurar a situação de extrapolação do limite, o ente sofrerá sanções institucionais que são: não receber transferências voluntárias; não obter garantia direta ou indireta de outro ente; não contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (Figueiredo & Nóbrega, 2001).

Numa clara demonstração de prudência, a LRF fixou como medida preventiva, *pari passu* aos limites gerais designados para cada ente da Federação, o denominado limite prudencial, que correspondente a 95% do limite. Atingindo o limite prudencial, o ente ficará proibido de praticar uma série de atos, definidos pelo parágrafo único do artigo 22.

3.4 Receita Pública e Renúncia de Receita: exigências para concessão de benefícios

A LRF demonstra uma preocupação em demarcar a importância da previsão e da arrecadação dos tributos para os entes nacionais. Percebe-se o esforço da legislação em evitar os recorrentes exageros no dimensionamento da receita, a fim de acomodar as numerosas emendas parlamentares (Barcelos, 2001).

Objetivando um maior rigor na previsão da receita no momento da elaboração do projeto de lei orçamentária para o ano subsequente, a estimativa da receita, de acordo com artigo 12, deverá ser acompanhada de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, bem como da sua projeção para os dois seguintes, evidenciando a metodologia de cálculo e premissas utilizadas. Para garantir um controle sobre os valores efetivamente arrecadados, também foi estabelecido o desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação, possibilitando o controle das ações operacionais de cobrança, bem como o acompanhamento da arrecadação dos tributos.

A lei também define, para a receita pública, que a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional são de responsabilidade do ente federado; o descumprimento de suas regras importa em sanção institucional, representada pela vedação da realização de transferências voluntárias para o ente descumpridor.

Outro aspecto de fundamental importância para o equilíbrio das contas públicas é a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária que decorra de renúncia de receita. Esta foi tratada pela LRF como se fosse uma nova despesa (*tax expenditure*)³⁴ e, por isso, deve estar acompanhada de mecanismos de compensação. Assim, as renúncias de receita só podem ser realizadas se acompanhadas de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício de início e nos dois subsequentes, das alternativas que serão adotadas para sua compensação, além de outras condições expressamente disciplinadas pela legislação.

³⁴ O termo em português que apreende melhor o significado do fenômeno *tax expenditure* é gasto tributário. Gasto Tributário consiste na abdução do Fisco de recolher o produto de tributos com o interesse de incentivar ou favorecer determinados setores, atividades, regiões ou agentes da economia (Nóbrega, 2008: 20)

De acordo com Figueiredo & Nóbrega (2001:23), consideram-se renúncia de receitas: anistia; remissão; subsídio; crédito presumido; concessão de isenção em caráter não geral; alteração de alíquota ou modificação na base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições; além de outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Vale ressaltar que a LRF, no artigo 14, buscou minimizar os efeitos deletérios dessa estratégia de concessão de incentivos fiscais pelos entes subnacionais, potencializada nos anos 90 e conhecida como “guerra fiscal”. O objetivo da lei não foi obstar por completo esta prática, mas sim dotar o mecanismo de concessão de racionalidade, planejamento e, sobretudo, transparência (Nóbrega, 2008).

3.5 Dívida e Endividamento Público: condições, limites e controle

O controle da dívida e do endividamento é o ponto basilar da LRF e se caracteriza por um alto grau de detalhamento quanto a conceitos e a fixação de limites para a dívida pública, procedimentos de controle e aplicação de sanções. Submetidos a uma lógica férrea de controle da dívida e do endividamento, os entes federados, em particular, tornam-se atores centrais na trajetória de austeridade fiscal implementada pelo Governo Federal. As legislações existentes serviram como redutores do aumento do endividamento, mas não conseguiram ser eficazes a fim de serem amplamente respeitadas (Machado, 2004).

As práticas recorrentes de socorro financeiro federal, para as esferas subnacionais, terminaram por permitir a ausência de responsabilidade dos governantes pelas consequências macroeconômicas de sua gestão, alentados por um ambiente de restrição fiscal fraca. Na tentativa de lograr mais êxitos e sucessos no controle do endividamento, a LRF estabelece pontos estratégicos a serem seguidos e amplamente combatidos por meio da fiscalização, transparência e punições institucionais e pessoais.

Dívida Consolidada

A dívida de longo prazo, para efeitos da LRF, foi dividida em: dívida pública consolidada (para amortizações com prazo superior a 12 meses), dívida pública mobiliária (representada por títulos emitidos), operações de crédito (dívida assumida por meio de contratos), concessão de garantia (compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada) e refinanciamento da dívida mobiliária (emissão de títulos para pagamento do principal acrescidos de juros e atualização monetária).

Considera-se dívida pública consolidada³⁵ o montante do total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, contratos, convênios ou tratados; das obrigações financeiras do ente da Federação assumidas em virtude da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses ou que, embora de prazo inferior a doze meses, tenham constado como receitas no orçamento; dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que tiverem sido incluídas.

Os limites globais para a dívida consolidada líquida³⁶ dos três níveis de governo foram estabelecidos como percentual da Receita Corrente Líquida, representam o nível máximo admitido para cada um deles em cada período de apuração, tendo sido definidos pelo Senado Federal³⁷ por meio da Resolução n. 40/2001. Seu montante deve ser menor ou igual a 2 vezes a RCL para os estados e a 1,2 para os municípios e, se acima destes limites, reduzido à razão de 1/15, por ano, até atingir o limite estabelecido para ser atingido no ano 2016.

³⁵ Conceito definido pela Resolução do Senado Federal n. 43 de 21.12.2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

³⁶ Dívida Consolidada líquida: dívida pública consolidada, deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras os demais haveres financeiros.

³⁷ A LRF não fixa os limites para a dívida pública consolidada. De acordo com o artigo 52 da Constituição Federal, é competência privativa de o Senado Federal fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.

O descumprimento do prazo de 15 anos sujeita o ente federado a sanções institucionais que suspendem a realização de operações de crédito, inclusive ARO, excetuado o refinanciamento da dívida mobiliária e de recebimento de transferências voluntárias (Nascimento, 2002: 171).

A apuração do cálculo da relação dívida consolidada líquida (DCL)/receita corrente líquida (RCL) e a verificação do atendimento do limite devem ser realizadas ao final de cada quadrimestre no Relatório de Gestão Fiscal (art. 30, § 3º e 4º).

Recondução aos limites

Estabelece o artigo 31 que, se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% no primeiro.

Como medidas de ajustes, enquanto perdurar o excesso, o ente federado estará proibido de realizar operação de crédito, inclusive por antecipação de receita (exceto para o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária); obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, conforme estabelecido na LDO, explicita Figueiredo & Nóbrega (2001: 46). As punições previstas consistem no bloqueio/suspensão das transferências voluntárias realizadas pela União (no caso dos Estados), enquanto a dívida estiver acima do limite máximo permitido.

Operações de Crédito

Operações de crédito³⁸ correspondem a compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de contrato mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de títulos, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

³⁸ Conceito intitulado pela Resolução do Senado Federal n. 43 de 21.12.2001

Para as operações de crédito, a LRF definiu que as operações dependem de existência de prévia e expressa autorização legislativa, enquanto a Resolução do Senado Federal nº 43/2001 estabelece que o montante global realizado deverá ser menor ou igual a 16% da RCL, bem como o comprometimento anual com as amortizações, juros e demais encargos deverão ser menores ou igual a 11,5% da RCL.

São excluídas do limite de 16% da RCL as operações de crédito contratadas pelos Estados e Municípios, com a União, organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais federais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimentos para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal (Nascimento, 2002:172).

A Regra de Ouro

Outro princípio a ser destacado é o da “regra de ouro”. O artigo 167³⁹, inciso III da Constituição Federal de 1988 estabelece que nenhuma operação de crédito pode ser utilizada para financiar despesas de custeio, evitando assim que o endividamento público acoberte despesas de custeio. Portanto, o montante das operações de crédito não podem mais ultrapassar o volume das despesas de capital (Sodré, 2002).

Até a edição da LRF, a matéria era vista como exclusivamente orçamentária, ou seja, o limite das operações de crédito era o montante das despesas de capital previsto na lei orçamentária anual (Nascimento, 2002:175). A LRF passa a traduzir o conceito como válido também à execução financeira, conforme critérios definidos nos art. 32, § 3º, referindo às operações de crédito ingressadas e às despesas de capital executadas.

Operação de Crédito Por Antecipação de Receita Orçamentária

³⁹ CF/88, art. 167, inciso III: é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, impede que a recorrência de saldos oriundos de endividamento sirvam para fazer frente a despesas correntes e continuadas.

Um tipo específico de operação de crédito é a operação de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO). Essas operações têm por objetivo suprir as necessidades de caixa ou de liquidez de curto prazo para fazer face ao pagamento de compromissos que não apresentem cobertura financeira imediata para a sua liquidação. Este tipo de operação ganhou um cunho altamente restritivo. Sua realização só poderá ser efetuada a partir do dia 10 de janeiro de cada ano, devem ser saldadas com os respectivos juros e encargos até o dia 10 de dezembro do mesmo ano em que foram contratadas; os encargos financeiros ficam limitados à taxa de juros da operação que deverá ser prefixada ou indexada à taxa básica financeira estipulada pelo governo (art. 38); não podem ser realizadas se existirem operações da mesma natureza pendentes de liquidação e somente poderão ser realizadas mediante abertura de crédito na instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico, promovido pelo Banco do Brasil. Além disso, não poderão ser realizadas no último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.

As AROs não se incluem no saldo devedor que comporá o limite de endividamento dos entes públicos, por tratar-se de dívida flutuante, de curto prazo, devendo ser paga dentro do exercício em que foi contratada. Porém, a essas operações aplica-se limite específico. De acordo com a Resolução n. 43/2001, as operações por antecipação de receita orçamentária passam a ter o saldo devedor limitado a 7 % (sete por cento) da receita corrente líquida (Nascimento, 2002: 177).

Garantias e Contragarantias

A LRF permite aos entes federados conceder garantias. No entanto, a concessão de quaisquer garantias em operações de crédito deve atender às regras quanto à contratação de operações de crédito. Como pré-condição, qualquer garantia exige que seu beneficiário ofereça contragarantia, em valor igual ou superior à garantia a ser recebida (Nascimento, 2002:177). Outra condição a ser satisfeita é a adimplência do beneficiário com relação às obrigações ao ente garantidor (Figueiredo & Nóbrega, 2001:49).

Na concessão de garantias pela União aos Estados e Municípios, estes poderão vincular suas receitas tributárias próprias, além das transferências constitucionais. Todavia, as entidades da administração indireta não poderão conceder garantias, com exceção da que

envolva empresa controlada à própria subsidiária ou por instituição financeira a empresa nacional (Nascimento, 2002:177).

De acordo com a Resolução n. 43/2001, o limite para concessão de garantias é estabelecido em 22% da RCL. Já a Resolução n. 03 de 2002 permite que o limite para as garantias chegue a 32% desde que o ente público garantidor atenda a vários requisitos cumulativamente (Nascimento, 2002:177).

É importante ressaltar que as garantias prestadas pelo ente integram sua dívida consolidada para fins de cálculo do limite do endividamento. Caso o ente esteja acima dos limites de despesa com pessoal, não poderá obter garantia, direta ou indireta, de outro ente.

Como medidas de sanção, quando honrarem dívida de outro ente, em razão de garantia prestada, a União e os Estados poderão condicionar as transferências constitucionais ao ressarcimento daquele pagamento (art. 40, § 9º). Também no caso do ente da federação, cuja dívida tiver sido honrada pela União ou pelo Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até a total da liquidação mencionada (art. 40, § 10º).

Restos a Pagar

Houve preocupação da lei em disciplinar não somente a dívida de longo prazo, mas também a dívida de curto prazo, ou dívida flutuante, principalmente no que tange à inscrição em restos a pagar nos últimos oito meses do mandato do titular do Poderes.

Os denominados restos a pagar, os quais se destinam ao registro dos valores cuja despesa não pôde ser realizada ou paga até o término de um exercício, devem ter a devida provisão de recursos financeiros, arrecadados no exercício de sua inscrição, para seu pagamento na época oportuna. Porém, os artigos 47 e 48 da Lei Federal 4.320/64 já estabeleciam a necessidade de uma programação financeira, com a finalidade de evitar justamente o aparecimento de déficit da execução orçamentária, que, de modo geral, nunca foi respeitado.

Este novo mandamento veda, ao titular de Poder ou do Órgão, contrair obrigação de despesa sem que ela possa ser paga nos últimos oito meses do mandato ou, ainda, sem que o Poder/Órgão possua, em caixa, em 31 de dezembro, recursos financeiros para a sua quitação, no caso de vir a efetuar seu pagamento no exercício seguinte.

O artigo 42 em tela foi concebido com a finalidade de vedar a rolagem de compromisso de um exercício para outro, no último ano do mandato, buscando impedir que compromissos não respaldados em disponibilidades financeiras sejam transferidos para o sucessor (Albuquerque, 2003: 113). Além desse dispositivo, com o objetivo de atenuar as tendências de manipulação do orçamento para atender a fins eleitorais – conforme defendido por estudos⁴⁰ feito por Olson (1982) e Buchanan (1997) citados por Souza (2007)-, estabeleceu mais duas regras para o final de mandato: a) nenhum ato que provoque aumento das despesas de pessoal, nos seis meses que antecedem o término da legislatura ou mandato do Chefe do Poder Executivo poderá ser editado; b) são proibidas no último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo realizar operações de crédito por antecipação de receita (ARO).

3.6 Transparência: divulgação de informações, fiscalização e participação popular

Para garantir a transparência das contas públicas, a lei contemplou a exigência de ampla divulgação delas por meio dos seguintes documentos: planos, orçamentos, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Prestação de Contas, Parecer Prévio, Relatório de Gestão Fiscal e Relatório Resumido da Execução Orçamentária, bem como a versão simplificada desses documentos.

Legislações anteriores à LRF já determinavam a elaboração de demonstrativos contábeis, financeiros e orçamentários (Lei 4320/64), bem como sua devida publicidade (art. 37 da Constituição Federal). Entretanto, a divulgação e transparência de tais relatórios não vinham merecendo a devida atenção, fato que ganhou relevância na LRF.

⁴⁰ Esses autores defendem que em períodos eleitorais a dificuldade de se estabelecer disciplina fiscal são maiores, pois o processo político possui uma tendência a enfatizar decisões que gerem resultados de curto prazo em detrimento a resultados que visem à estabilidade a longo prazo.

A experiência e a literatura internacionais demonstram que quanto mais transparência se exige dos governos e quanto mais efetiva se torna a participação da sociedade nas decisões governamentais, mais os governantes se sentem propelidos a agir de forma austera e responsável na gestão dos recursos públicos (Nunes, 2002: 19).

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária é composto do Balanço Orçamentário que compõe o demonstrativo de execução das receitas (por categoria econômica e fonte) e das despesas (por categoria econômica, grupo de natureza, função e subfunção).

Os demonstrativos de suporte visam evidenciar a receita corrente líquida, as receitas e despesas previdenciárias, os resultados, primário e nominal, as despesas com juros e os valores inscritos em restos a pagar. Tratando-se do Relatório de último bimestre de cada exercício, exige-se a demonstração das projeções atuariais dos regimes de previdência social, da variação patrimonial e da conformidade do montante das operações de crédito com aquele das despesas de capital, nos termos previstos no inciso III do art. 167 da Constituição.

O Relatório de Gestão Fiscal constitui-se numa peça fundamental de acompanhamento de gestão, sendo que cada um dos Poderes, além do Ministério Público, deve emitir o seu próprio Relatório, abrangendo todas as variáveis imprescindíveis à consecução das metas fiscais e à observância dos limites fixados para despesas e dívida.

A transparência é, ainda, assegurada pelo incentivo à participação popular e pela realização de audiências públicas, que deverão ser realizadas no Legislativo, sobre o cumprimento das metas fiscais (art. 9º, § 4º).

A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação de receitas, destacando as providências adotadas quanto à fiscalização e ao combate à sonegação; as médias administrativas e judiciais de recuperação de créditos e as destinadas ao incremento das receitas tributárias e de contribuições (art. 58).

A responsabilidade pela fiscalização quanto ao cumprimento das normas e gestão fiscal é atribuída ao Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas e aos sistemas de controle interno de cada Poder e do Ministério Público.

3.7 Responsabilização e as sanções pessoais e institucionais

Para dar sustentação à LRF, a lei n. 10.028/2000 tipifica crimes e infrações administrativas, prevendo sanções pessoais e institucionais para os casos de descumprimento das regras estabelecidas pela Lei Complementar 101/2000.

As sanções institucionais correspondem à interrupção de transferências voluntárias (e a sua contratação) realizadas pelo Governo Federal, ao impedimento de contratação de operações de crédito e à impossibilidade à obtenção de garantias da União para a contratação de crédito externo (Nascimento, 2002: 197).

As sanções pessoais poderão representar, para o administrador público, a aplicação de penalidades penais, administrativas e pecuniárias. A seguir alguns exemplos de transgressões à LRF e suas sanções penais (Nascimento, 2002:203).

Quadro 4: Lei de Crimes Fiscais

Transgressão	Punição
Contratação irregular de operação de crédito	Reclusão de 1 a 2 anos
Alienação de bens sem autorização	Perda de cargo, reclusão
Descumprir o orçamento aprovado	Cassação de mandato
Não reduzir despesas com pessoal	Multa de 30% dos vencimentos
Liquidação de AROs fora dos prazos legais	Perda de cargo, inabilitação
Não publicar o RREO nos prazos legais	Cassação de mandato
Não elaborar a LDO nos termos da LRF	Cassação de mandato
Não instituir e deixar de arrecadar os tributos de sua competência	Cassação de mandato
Deixar de tomar as medidas para a compensação das despesas continuadas	Reclusão de 1 a 4 anos
Estar acima dos limites de endividamento, além dos limites de prazo	Cassação de mandato
Ordenar, autorizar ou contratar operação de crédito em desacordo com a lei	Reclusão de 1 a 2 anos
Conceder garantias sem o oferecimento de contragarantias	Detenção de 3 meses a 1 ano.

FONTE: NASCIMENTO, Edson Ronaldo do. BRASIL, Ministério do Planejamento, Orç. e Gestão. *Programa Nacional de Treinamento: Manual básico para Municípios*. Brasília: MP, BNDES, CEF, 2ª edição, 2002. p. 203.

A teoria da Escolha Pública é um referencial teórico importante que dá suporte analítico a esses mecanismos de *enforcement*. Ao ressaltar o problema das ações coletivas não cooperativas com ênfase no processo decisório nas políticas públicas, a noção de mercado político e a preocupação com os *rent seekers* produz, implicitamente, justificativas teóricas para uma nova forma de intervenção do Estado no domínio econômico e social decorrente da necessidade de algum grau de *enforcement* governamental para promover a ação cooperativa.

Assim, as correntes teóricas hegemônicas sobre o papel do Estado no pensamento econômico imprimiram à LRF e LCF uma moldura que buscava promover a ação cooperativa de todos os entes subnacionais. Ao montar essa institucionalidade, as expectativas eram de reverter o processo de endividamento dos entes subnacionais que se encontravam com sérios problemas, tais como descontrole fiscal e financeiro, além de déficit público em níveis incontroláveis. O grande desafio era disseminar a importância do papel de institucionalidades restritivas para se atingir os objetivos da gestão macroeconômica, restaurar os investimentos e manter um compromisso intertemporal com a política de austeridade e de disciplina fiscal. Desta maneira, inicia-se uma nova forma de controle fiscal e financeiro pautado por regras fiscais rígidas e fortalecido pelos mecanismos de *enforcement*. No capítulo seguinte serão analisados os caminhos percorridos por um ente subnacional específico, o Estado de Minas Gerais, na adequação das suas finanças públicas às regras fiscais instituídas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

4 FINANÇAS PÚBLICAS DE MINAS GERAIS: CONQUISTAS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS À LUZ DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

As utopias são sempre necessárias para impulsionar movimentos de transformação social. Sem utopia, quer dizer, sem a projeção de um futuro desejável, as sociedades humanas tendem a ficar repetindo o passado e não constroem um novo presente, ou seja, não modificam a sua realidade atual.⁴¹

Os capítulos anteriores delinearam a evolução do papel do Estado no pensamento econômico, buscando identificar as raízes que deram origem ao novo modelo de disciplina fiscal que passou a nortear a atuação da atividade financeira do Estado. Esse novo modelo estabeleceu um ambiente que demandou novos marcos institucionais e teóricos para restringir a discricionariedade na atuação estatal, principalmente no que concerne ao trato da dívida pública e à noção de sustentabilidade financeira aplicada à atuação, em particular, das esferas subnacionais. Nesse quadro, as relações federativas brasileiras alteraram-se. Essas passaram a ser determinadas pela construção de instituições fortes e do estabelecimento de regras claras e confiáveis instituídas pelo governo central com a finalidade preponderante de restringir a atuação dos entes subnacionais e disseminar a importância do papel de institucionalidades restritivas para se atingir os objetivos da gestão macroeconômica.

A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em maio de 2000, reforça esse novo modelo de relações federativas. Com a sua aprovação, essas relações foram redimensionadas com o estabelecimento de um novo padrão de responsabilidade mútua entre União e Estados-membros e com a construção de uma cultura de responsabilidade fiscal, objetivando melhorar a gestão fiscal de todos os entes federados. Com ela procurou-se, dentre outros objetivos, garantir o equilíbrio das contas públicas, por meio do estabelecimento de metas fiscais a serem atingidas por todos os níveis de governo, visando evitar a geração de déficits públicos e controlar a trajetória da dívida pública, variáveis que ganharam centralidade como indicadores de avaliação de uma gestão fiscal responsável.

⁴¹ Citado por FRANCO, Augusto (1998). **A reforma do Estado e o Terceiro Setor.**

A relevância do papel desempenhado pelo Governo Central na alteração das relações federativas, na implantação de institucionalidades promotoras de controle fiscal e financeiro para a manutenção da estabilidade macroeconômica e na restauração do crescimento econômico, imprimiu ao cenário das finanças públicas dos entes subnacionais e, em particular, ao Estado de Minas Gerais, um tratamento muito diferente para a gestão das contas públicas do que vigia anteriormente.

A análise da evolução histórica das finanças públicas mineira revela a fragilidade e a debilidade de suas contas em face de conceitos e indicadores ligados à disciplina e à austeridade fiscal. O ambiente prévio de regras fiscais e financeiras fracas (*soft*) ensejou reiteradas situações de descontrole e descompasso da base fiscal e financeira, induzindo o Estado mineiro a incorrer em déficits orçamentários, gastos além dos recursos fiscais disponíveis, endividamentos vultosos e situações recorrentes de renegociações de dívidas com a União.

O que se objetiva neste capítulo é demonstrar a evolução das finanças públicas estaduais à luz desse novo modelo de disciplina fiscal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Como *locus* de aplicação desse modelo, pretende-se explorar as particularidades dessa estratégia de restrição fiscal e orçamentária aplicada a um ente federado com um legado histórico específico. Essa recompilação histórica permitirá entender as dificuldades de se ajustar às novas regras, revelando sob quais bases e a partir de quais condições, a introdução de um novo modelo de restrições foi implementado e em que medida esse novo modelo de disciplina fiscal contribuiu para a mudança do *status quo*.

O foco da análise recai sobre a avaliação da evolução e comportamento dos indicadores fiscais definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, investigando quais foram as ações empreendidas e as dificuldades encontradas para sua materialização, bem como os esforços que ainda restam a realizar para garantir o cumprimento e a continuidade de uma gestão dos recursos públicos pautada pelos princípios da responsabilidade fiscal.

4.1 Contas públicas estaduais: o retrato da ausência de controle e disciplina fiscal

A tradição das relações federativas que se desenvolveu ao longo da história entre União e, em particular, o Estado de Minas Gerais, não auxiliou no desenvolvimento de uma gestão dos recursos públicos pautada por laços fortes de controle e disciplina fiscal. Pelo contrário, estimulou a flexibilização orçamentária e potencializou o processo de endividamento desse ente subnacional. A ausência de estratégias coordenadas para o uso de recursos auferidos por meio de créditos⁴² (internos e/ou externos) e de restrições ao endividamento, resultou no descontrole das finanças públicas e no avanço gradual e crescente do endividamento estadual.

Em Minas Gerais, as sementes do endividamento foram lançadas a partir de 1897 quando a então Província de Minas Gerais recorreu ao mercado financeiro para obter os recursos necessários ao avanço do seu processo de desenvolvimento pautado na política fiscal e no déficit público (Guimarães, 2003). Em 1913 e 1928, também foram captados novos recursos no mercado externo para destiná-los ao financiamento do seu parque ferroviário e reforçar, assim, as suas bases de atuação como ente afirmativo no processo de desenvolvimento econômico e social.

Os frutos gerados por essa estratégia de desenvolvimento se multiplicaram e apresentaram seus efeitos no crescimento vertiginoso da dívida pública estadual. Guimarães (2003) enfatiza que em apenas 16 anos (1982-1998) a dívida apresentou crescimento de 610,8%, passando, a valores de dezembro de 1988, de R\$ 2,62 bilhões para R\$ 18,65 bilhões.

Esse crescimento pode ser explicado, em boa medida, pelo desenho das relações federativas predominante até então. Essas eram voltadas para atender a um outro ambiente econômico no qual o Governo Federal estimulava o crescimento em investimentos públicos (Vargas, 2006). No entanto, a ausência de controles rígidos para a contenção do endividamento criou condições para a expansão de cenários de indisciplina fiscal no âmbito

⁴² Conforme afirma Vargas (2006: 117) desde 1976, iniciou-se uma política federal de flexibilização do crédito interno, basicamente de endividamento extralimite, com estreita ligação com o endividamento externo. Este tipo de endividamento provém de recursos originados de repasses de órgãos e de entidades controladas pela União, geralmente administradas pelo Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, atendendo a investimento em habitação, saneamento básico, desenvolvimento urbano, saúde, educação.

estadual. Isso se deu, principalmente, pela articulação financeira entre os estados e os bancos estaduais que, durante um longo período, funcionaram como fonte de crédito ilimitado para esses governos. Além disso, a existência de *restrições orçamentárias fracas* reforçou a ausência de responsabilidade mútua nas relações intergovernamentais, induzindo os entes subnacionais às situações de renegociações de suas dívidas, transferindo todos os seus custos para a União, já que esta sempre os socorria em casos de situação financeira complicada.

Mas, são os desdobramentos do processo de estabilização econômica, iniciado na década de 90, que promoveram, no âmbito do setor público estadual, o agravamento da situação fiscal, tornando-a insustentável. Nesse período, as linhas de crédito se esgotaram e o endividamento deixou de ser feito para a realização de novos investimentos, mas apenas para o refinanciamento da dívida anterior. Ademais, o conteúdo da política econômica adotada para a sustentação do Plano Real aliada à ausência do imposto inflacionário, à expansão da guerra fiscal, à isenção do ICMS (Lei Kandir) e à aprovação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), reduziram a entrada de recursos para os entes subnacionais, agravando a situação de suas finanças. O descompasso entre recursos auferidos e despendidos pelo Estado (na ausência de oferta de crédito) desvelou uma situação de déficits elevados e a inexistência de uma estratégia para melhorar o controle sobre suas contas e garantir melhor equilíbrio fiscal (Carvalho, 2005).

Diante desse quadro, as relações intergovernamentais, cuja conformação baseava-se em restrições orçamentárias flexíveis, passam a ser redesenhadas, impulsionadas pelos movimentos de transformação histórica, teórica e econômica, baseados nas reformas defendidas pelas agências internacionais. Estas exigiram uma redefinição do papel do Estado e caminharam na direção da intensificação da criação de instituições capazes de promover restrições orçamentárias rígidas, principalmente para as esferas subnacionais, pautadas pelas correntes teóricas que deram suporte ao conjunto de reformas do estado explicitadas no capítulo anterior.

Em Minas Gerais, o Governo Eduardo Azeredo (1995-1998) vivenciou, em sua gestão, as mudanças na condução das finanças estaduais orientadas pela nova política macroeconômica e pela nova engenharia institucional que começa a se desenhar e ganhar fôlego no âmbito das relações federativas. As consequências da política macroeconômica,

principalmente no fim do seu mandato, traduziram-se na ampliação da fragilidade fiscal e financeira do Governo do Estado com forte deterioração de seu quadro fiscal.

Os resultados dos principais indicadores fiscais do período desvelam a existência de um cenário de elevados déficits primários, alto crescimento do estoque da dívida, participação da despesa de pessoal do governo na receita corrente líquida em percentual maior que o permitido pela LC 82/95 (Lei Camata I) e expressiva elevação da dívida flutuante (Tabela 01).

Tabela 01: Resumo dos Indicadores Fiscais (1995-1998)

Indicadores Fiscais	R\$ milhões			
	1995	1996	1997	1998
% Despesa de Pessoal/ RCL	78,58%	77,45%	76,62%	73,38%
% Despesa Corrente / RCL	118,21%	112,18%	111,52%	106,26%
Resultado Primário*	-2.074	-1.385	-1.261	-5.386
Dívida Flutuante	1.972	1.986	2.827	3.246
Dívida Fundada (Interna+Externa)	9.775	12.574	15.309	18.651

Fonte: Reis (2003: 59)

* (-) Déficit

Diante desse quadro seria impossível para o governo do Estado promover o ajuste de suas contas sem contar com o auxílio da União, já que os canais para a obtenção de crédito foram se estreitando, enquanto os novos mecanismos voltados para o controle do endividamento foram reforçados. A solução encontrada, à época, para corrigir este desequilíbrio, foi de levar à frente o processo de federalização das dívidas estaduais. Com isso, a União absorveu as dívidas dos entes subnacionais com a expectativa e compromisso de que, a partir daí, eles gerissem suas finanças, sem - recorrentemente - solicitar a sua ajuda, tornando-se capazes de se enquadrarem nas regras do novo receituário do papel do Estado de que os entes nacionais têm suas finanças supervisionadas pelo Governo Central e devem gerilas de forma responsável, sem incorrem em desequilíbrios fiscais.

Foi assim que, diante da crise financeira em que estava mergulhado, o estado de Minas Gerais, em 18 de fevereiro de 1988 (último ano do mandato do governador Eduardo Azeredo), assinou, com a União, o Contrato n 004/98/STN/COAFI no âmbito do Programa de

Apoio à Reestruturação e do Ajuste Fiscal dos Estados⁴³, renegociando sua dívida, nos termos da Lei n. 9.496/97. A partir de então, e enquanto vigorava este contrato, o Estado passou a ter de se submeter a um rígido controle fiscal, vendo enfraquecer a sua autonomia federativa e sujeitando-se a se tornar refém das cláusulas nele constantes, impostas pelo Governo Central.

As dimensões desse contrato refletem a adoção de medidas que visavam reestruturar as finanças estaduais, a partir de uma engenharia institucional, que se julgava adequada para modificar as relações intergovernamentais. Inspiradas pela vertente teórica defendida pela *New Institutional Economics*, essas medidas tinham como vetor fortalecer as instituições para controlar as atividades do Estado, principalmente no que concerne ao trato da dívida pública e assegurar a eficiência das suas atribuições.

A renegociação das dívidas estaduais determinou novos rumos ao controle do endividamento, definindo, a partir de então, regras rígidas de ajustamento para os Estados. A especificidade desse programa foi vincular ajuste fiscal à reforma patrimonial e, assim, conter a possibilidade de utilização de mecanismos de expansão fiscal por meio do envolvimento de empresas e dos bancos estaduais neste processo, como aponta Reis (2006: 54).

A União renegociou a dívida pública de Minas Gerais, no valor de R\$ 11.827.540.208,92 sendo R\$ 1.591.788.292,29 assumidos pela União a título de subsídio. O saldo da dívida mobiliária em 18/02/1998, no valor de R\$ 10.235.751.916,63, foi negociado a juros de 7,5% e passou a ser corrigida pelo IGP-DI. Deste valor, R\$ 972.887.035,00 deveriam ser pagos até o final de 1988 e o restante dividido em 360 meses (Guimarães, 2003). Também foi realizada uma operação de crédito no valor de R\$ 4.344.366.000,00 no âmbito do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES). Fez parte dessa negociação o compromisso do Estado com a privatização das empresas estaduais sendo os valores obtidos usados no abatimento da dívida e na redução dos custos dos contratos de renegociação, conforme Reis (2006: 55).

⁴³ O Programa de Apoio e Reestruturação ao Ajuste Fiscal estabeleceu metas relativas à dívida financeira em relação à Receita Líquida Real (RLR), resultado primário, despesas com funcionalismo público, arrecadação de receitas próprias, privatização ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial e despesas de investimentos em relação à RLR.

O importante a ressaltar é que a renegociação das dívidas estaduais realizada nesse período não obedeceu aos mesmos parâmetros das renegociações anteriores. Pelo contrário, a principal característica dessa renegociação consistiu na imposição de controles rígidos, por parte do Governo Federal, sobre os principais aspectos da administração das finanças públicas estaduais e no uso efetivo de meios corretivos e coercitivos para garantir o seu cumprimento, o que não se observou nas negociações anteriores. A União estabeleceu, nesse contrato, restrições à atuação do Estado enquanto a dívida financeira fosse superior à sua RLR, tais como: a proibição de emissão de novos títulos públicos no mercado externo; contratação de novas dívidas até que estivesse em dia com as metas estabelecidas no programa de ajuste fiscal; proibição, às suas instituições financeiras, de administração de títulos estaduais. Além disso, para garantir o adimplemento do contrato, vinculou-se o pagamento das parcelas da dívida renegociada às receitas próprias estaduais e aos repasses federais do FPE, sendo que este poderia ser bloqueado em caso de inadimplência (Reis, 2006).

Esses contratos de renegociações de dívidas representaram um passo decisivo para a modificação das relações intergovernamentais, ao passo que reduziu os espaços para a contratação de novas dívidas, promoveu mecanismos de penalidades aos entes descumpridores. E mais, conformou as bases da estrutura necessária para a inserção de novas institucionalidades restritivas que teriam como objetivo fortalecer e consolidar o controle hierárquico do governo federal sob as esferas subnacionais.

O governo Eduardo Azeredo terminou o seu mandato em 1998, deixando para a administração de seus sucessores a árdua tarefa de conduzir as finanças públicas sob as rígidas condições do Programa de Ajuste Fiscal o qual, a partir de então, devido aos seus mecanismos de sanção/punição, seria o indicador mais importante de avaliação e controle da saúde financeira das relações federativas num ambiente de transição das relações intergovernamentais pautada pelas restrições orçamentárias fracas para as de forte disciplina e de austeridade fiscal.

4.2 Governo Itamar Franco (1999-2002) e a disciplina fiscal: os primeiros passos

Na ausência de restrições orçamentárias fortes, o compromisso do governo com políticas de disciplina fiscal configura-se como pedra angular para o desenvolvimento econômico e social intertemporal. Em Minas Gerais, as consequências dos desequilíbrios fiscais e financeiros vividos pelas administrações anteriores foram trazidas a lume na administração do governo de Itamar Franco (1999-2002) e repercutiram negativamente na sua administração e na sua imagem política. Reis (2006) afirma que a administração do Governo Eduardo Azeredo deixou mais de R\$ 3 bilhões em obrigações com vencimento no curto prazo para o Governo Itamar Franco, comprometendo substancialmente a administração do fluxo de caixa de seu primeiro mandato.

Esta assumiu a gestão das finanças públicas do governo, encontrando-a numa situação de insolvência, revelando que o compromisso com o ajuste/disciplina fiscal não teve lugar de destaque na agenda governamental da administração anterior. Além disso, as políticas monetária e cambial implementadas no país propiciaram a diminuição do ritmo da atividade econômica, e, juntamente com as políticas federais de defesa da moeda (Real) e das medidas que reduziram os recursos estaduais (FEF e Lei Kandir), contribuíram para que a situação fiscal nesse período fosse agravada (Carvalho, 2005).

Conforme ressaltam Oliveira e Riani (2004), o quadro financeiro herdado pela administração anterior era caótico: os recursos em caixa, deixados pela administração anterior, estavam reduzidos a R\$ 19 milhões; salários do funcionalismo de dezembro a serem pagos no início do mês; dívida remanescente do 13º salário de 1998 no montante de R\$ 242 milhões; débitos acumulados com fornecedores de R\$ 300 milhões, aliado à obrigação de assumir, a partir de 1999, o aumento dos compromissos com o pagamento dos serviços da dívida renegociada com a União, que passou de 6,75 % para 12% da RCL, até atingir 13% a partir de 2000.

Diante do cenário encontrado, o Governo Itamar Franco tentou sensibilizar a União explicitando a situação falimentar em que se encontravam as finanças estaduais e justificando a moratória decretada em 06 de janeiro de 1999. O objetivo dessa estratégia audaciosa era a de repactuar as condições de refinanciamento da dívida e suspender, temporariamente, o

pagamento das parcelas mensais, até que a capacidade de liquidez do Estado pudesse ser reestabelecida. Entretanto, a União não se deixou levar pelo “calor das emoções” dessas pressões políticas, temerosa de que sua estratégia de arrocho fiscal e financeiro não vingasse com os outros entes federados que se encontravam na mesma situação de insolvência⁴⁴, e endureceu sua posição frente ao desafio do Governo de Minas: “cortou o mal pela raiz” e fez valer os mecanismos de *enforcement* contemplados pelo contrato da dívida, bloqueando recursos no valor de R\$ 780 milhões, que deveriam ser depositados na conta repassadora do Estado relativo ao ICMS, e também aqueles que seriam repassados ao Estado, relativos à cota parte do FPE, ao IPI – Exportação e ao ICMS – Compensação Lei Kandir, conforme Carvalho (2005, p. 73). A adoção dessa medida serviu de alerta para os outros estados, sinalizando que os *bailouts* não mais encontrariam respostas do lado do Governo Federal. Depois de um ano em vigor, o governo suspendeu a moratória, passando a negociar novamente com a União e a pagar as parcelas relativas às suas dívidas, dentro dos termos constantes do acordo de 1998, comprometendo parcela significativa da sua Receita Líquida Real com o pagamento dos encargos e serviço da dívida (13% a partir de 2002).

Foi nesse momento de transição na forma de administração das finanças estaduais em busca do cumprimento de um ajuste fiscal e patrimonial delineados no Programa de Ajuste Fiscal dos Estados e dos compromissos assumidos em virtude do refinanciamento da dívida estadual, que, mais um instrumento voltado para os objetivos da política de restrição fiscal e financeira dos governos subnacionais foi implementado. Em maio de 2000, a LRF foi editada, visando dar maior consistência ao programa de controle do Governo Federal. Pautado pela exigência da geração de superávit primário mínimo, de controle rigoroso de gastos fiscais chaves e de *targets* fiscais a serem alcançados, de planejamento realista e de regras de final de mandato, o novo regime fiscal passaria a ser considerado um código de comportamento fiscal e financeiro para os governos subnacionais. A sua aplicação tinha como objetivo garantir a cobertura de encargos financeiros da dívida com a destinação de recursos fiscais para esse fim, e ainda contribuir para promover o ajuste estrutural, a disciplina fiscal, a responsabilização e a eficiência na gestão dos recursos públicos, mas desde que seguido conforme fora estabelecido.

⁴⁴ Estados como Espírito Santo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul encontravam-se em situação financeira similar à do Estado de Minas Gerais, apresentando vários desequilíbrios de caixa (Guimarães, 2003).

No item seguinte objetiva-se retratar as dificuldades que a administração do governo Itamar Franco encontrou para a aplicação desse novo modelo de restrição fiscal imposto pela LRF nos dois primeiros anos de sua edição e os primeiros passos que foram realizados para alcançar os seus objetivos. As principais causas dessas dificuldades residem na ausência de uma cultura baseada na disciplina fiscal associada a uma forte deterioração do seu quadro fiscal, desvelando que não seria uma tarefa fácil ajustar às finanças públicas a essa nova realidade.

4.2.1 As dificuldades encontradas (1999-2002)

Um dos principais objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal foi a exigência de que os governos subnacionais participassem mais efetivamente do esforço de equilíbrio fiscal, adotando uma postura de austeridade/disciplina fiscal e financeira, com vistas a garantir os resultados macroeconômicos desejáveis. Era notório que, em face da herança da cultura de leniência de restrições fiscais - especialmente nas relações federativas de que haveria sempre a possibilidade de socorro (*bailouts*) prestado pelo Governo Federal às esferas subnacionais -, a mudança na postura dos entes subnacionais e o seu enquadramento às regras impostas e aos indicadores fiscais deveriam ter um caráter gradual e incrementalista. Mas, para que o Governo Federal sinalizasse a rigidez dessa nova forma de administrar as finanças, a Lei Complementar 101/2000 foi autoaplicável, ou seja, segundo a doutrina jurídica, a lei possuiu eficácia plena e suas disposições foram de incidência imediata.

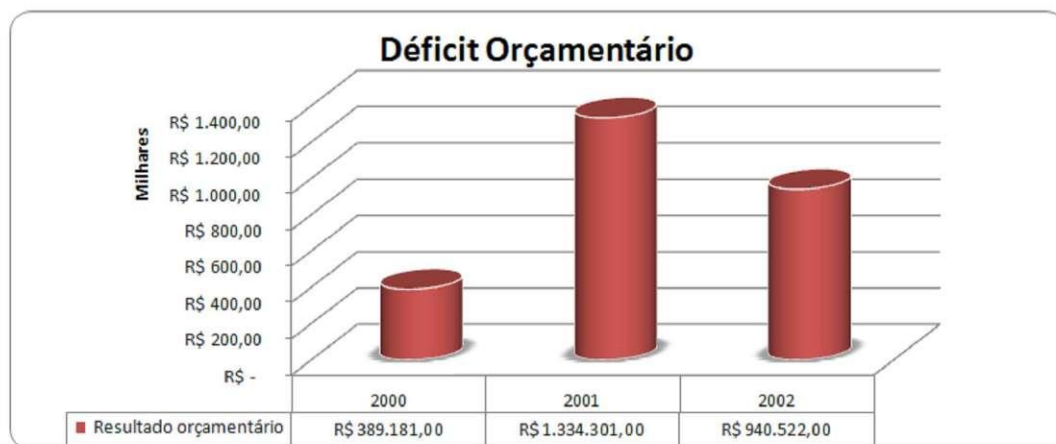
Apesar dessa característica de ter sua aplicabilidade a partir do momento de sua edição, era de se esperar que os efeitos do descontrole fiscal e financeiro prévios - expressos pelos principais indicadores fiscais -, bem como a ausência de ajustamento às regras de planejamento, controle e transparência, ainda fossem sentidos fortemente nos exercícios de 2001 e 2002, confirmando a hipótese de que não seria fácil para os entes federados se enquadrarem na nova moldura imposta pela lei complementar e, concomitantemente, no caso de Minas Gerais e de outros estados que renegociaram suas dívidas, atenderem fielmente as metas do Programa de Ajuste Fiscal.

De fato, nessa fase inicial, Minas Gerais apresentou muitas dificuldades para se ajustar, as quais vão desde o atendimento de regras formais voltadas para o controle e a transparência das contas públicas à redução dos indicadores fiscais que se encontravam acima dos limites permitidos. Há de se ponderar, no entanto, que as dificuldades a serem superadas tinham suas raízes plantadas na ausência de controles fiscais que sempre nortearam a conduta das administrações anteriores, num contexto de primazia do papel do Estado em apoio ao desenvolvimento econômico e social. Já no novo contexto de revisão do papel do Estado, tornou-se condenável tal conduta, enquanto o desafio de adequar-se às novas regras exigiria um novo padrão de administração das finanças públicas, que teria como principal obstáculo a existência de acentuados desequilíbrios fiscais prévios e, como desafio, o compromisso com a disciplina fiscal.

O Governo do Estado, ao iniciar o seu mandato, elaborou um programa de ajuste fiscal previsto para ser implementado em três etapas, conforme consta do PPA (2000-2003) baseado no corte de despesa de custeio da máquina pública, na combinação do aumento às receitas e de redução de despesas e em reformas estruturais, administrativa e previdenciária. No entanto, este ajuste foi sendo esquecido ao longo do tempo. Como afirma Reis (2006: 70), o que ocorreu foi um maior esforço de ajuste em 1999 e um abandono gradual da política ao longo do governo.

Apesar das disposições expressas na LRF para que os entes subnacionais procurassem ajustar as suas contas e atingir o equilíbrio entre receitas e despesas, este estava longe de ser alcançado no governo mineiro, revelando que a conjuntura de suas receitas e despesas, ainda não era suficiente para atingi-lo. Do primeiro ano de sua edição (2000) para o ano seguinte (2001), ao contrário da imposição normativa, houve uma elevação do déficit orçamentário de R\$ 945.120.028,00. No exercício seguinte (2002), esse déficit sofreu uma redução, mas ainda não foi possível alcançar o equilíbrio orçamentário, tendo sido registrado um desequilíbrio de R\$ 940.522,00 milhões no ano (Gráfico 1).

Gráfico 1- Déficit Orçamentário – 2000-2002



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Balanço Geral do Estado.

Múltiplos fatores, nessa época, concorreriam para que a administração estadual gerasse resultados orçamentários deficitários. Alguns fatores importantes são aqueles ligados ao processo de planejamento orçamentário. De acordo com a LRF, atingir o equilíbrio orçamentário ou gerar resultados superavitários é tarefa que se inicia com a elaboração dos instrumentos de planejamento, especialmente, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

Com esse objetivo, a Lei Orçamentária Anual deve ser elaborada, orientada por um planejamento realista, evitando-se a superestimativa de receitas para cobrir gastos maiores que a efetiva capacidade de arrecadação da administração. No entanto, esse artifício era um procedimento largamente utilizado por todos os entes da federação que, na busca por mais recursos no orçamento, estimavam receitas que não seriam arrecadadas, para elevar o valor da fixação inicial de suas despesas. Visando sanar essa prática, e tornar o processo de estimativas de receitas mais preciso, a LRF, em seu artigo 12, determinou que a estimativa de receitas deveria observar normas técnicas e legais, demonstrando a metodologia de cálculo e as premissas utilizadas para essa finalidade.

No Governo de Minas, essa regra foi negligenciada nesses primeiros anos da implementação da LRF. A preocupação em fortalecer os instrumentos de planejamento para uma melhor adequação de suas despesas à base fiscal ainda não apresentava sinais de progresso nesse período. O que de fato prevaleceu foi a prática anterior de realização de

gastos baseados em Leis Orçamentárias que não expressavam a real capacidade de arrecadação da administração, baseadas em receitas superestimadas. Essas ocorreram principalmente nas projeções realizadas para as receitas de capital, cujos percentuais de arrecadação, nos anos de 2001 e 2002, foram, respectivamente, de 25,80% e 43,43% (Anexo 18). Esses dados confirmam a ausência de planejamento e de critérios técnicos para a projeção dessas receitas, possibilitando a fixação e posterior realização de gastos, além da base financeira. Confirmam, ainda, as dificuldades de ajustamento das contas devido ao alto grau de engessamento do seu orçamento frente ao pagamento das despesas obrigatórias. Essas comprometiam, em média, 95% de sua receita corrente líquida (73% destinadas à despesa de pessoal, 13% ao pagamento dos encargos da dívida e 8% para gastos com custeio), restando 5% para a realização de investimentos e para o financiamento de outras atividades (Carvalho, 2005).

Entre essas despesas obrigatórias vale destacar, principalmente, o pagamento dos encargos da dívida, que passaram de R\$ 801 milhões em 2000 para R\$ 1.170,20 milhões em 2001, com um acréscimo nominal de 31,9% no volume dos recursos destinados à quitação desses débitos, sendo que em 2002, esse dispêndio foi de R\$ 1.077,53 milhões, dificultando os ensaios realizados pela administração de promover um ajuste fiscal mais duradouro.

Aliado a isso, esforços adicionais para promover a amortização da dívida deveriam ser realizados, visto que o percentual da relação Dívida Pública/RCL (DCL/RCL), correspondia, no exercício de 2002, a 2,7 da RCL do estado, sendo que este excesso deveria ser reduzido à razão de 1/15 ao ano, pois essa relação DCL/RCL não poderia ser superior a 2,0 até o final de 2.016, como ressaltam Oliveira e Riani (2004).

Além dos encargos da dívida pública, outras despesas de difícil redução e também consideradas um gargalo para o ajuste fiscal das finanças mineiras eram as despesas com pessoal. Todavia, e apesar dos limites de gastos estabelecidos pela LRF nesse item, não se registrou, no exercício de sua edição e nos anos seguintes, ação efetiva do governo para adequar o percentual da despesa ao limite permitido pela Lei, com essa situando-se, em 2002, 13 pontos percentuais acima do limite permitido (Figura 01, p. 66). Pelo contrário, em função de promessas de campanha, o governo Itamar Franco concedeu, no exercício de 2000, reajustes aos servidores militares, a segunda maior folha de pagamento do Estado, e também

aos servidores civis, ao Tribunal de Contas, ao Tribunal de Justiça, à Assembléia Legislativa e ao Ministério Público, com os seus efeitos, gerando maior impacto em 2001, como afirma Reis (2006).

Apesar do limite da despesa de pessoal situar-se em percentual bem superior ao permitido pela LRF, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), responsável pela fiscalização da gestão fiscal, conforme determina o art. 59 da LRF, editou, na direção oposta aos princípios da lei, a Instrução Normativa n. 05/2001⁴⁵ que autorizava a exclusão do cálculo para apuração do percentual da DP/RCL, das despesas com inativos e pensionistas, com o argumento de que essas despesas não podem ser contingenciadas. Essa medida dispensou o Estado de realizar maiores esforços para reduzir os gastos com essa despesa, tornando inócua as disposições e os objetivos da responsabilidade na gestão fiscal. Ainda que em outros estados os órgãos de controle estaduais não tivessem adotado o mesmo entendimento, tal medida indicou que artifícios contábeis seriam utilizados no governo mineiro nesse importante item de despesa, para garantir o cumprimento da lei.

Esses dois elementos, a dívida pública e as despesas com pessoal, imprimiram um elevado grau de rigidez ao orçamento, reduzindo o raio de manobra do governo no processo de alocação de recursos, de tal forma que, pelo lado da despesa só era possível reduzir as despesas discricionárias, comprometendo os investimentos e reduzindo os recursos que seriam aplicados em políticas públicas. Nessa situação, uma das alternativas que existia para o Estado recuperar sua capacidade de financiamento seria investir em medidas voltadas para o aumento da arrecadação, por meio de políticas de combate à sonegação fiscal.

Todavia, apesar da implementação dessa política e dos decorrentes aumentos registrados nas Receitas Tributárias, seus ganhos não foram suficientes para cobrir os gastos realizados com suas finanças, permanecendo em situação deficitária. (Gráfico 1).

⁴⁵Art. 3º da IN/05/01 - No limite global de despesas de pessoal do Estado e dos Municípios, correspondente a 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida, não se incluem, por não poderem ser contingenciados pelos Administradores, os gastos com aposentadorias e pensões dos Poderes e Instituições a que se refere o artigo 20 da LC 101/2000, incluídos os fundos, órgãos da administração direta e indireta, fundações instituídas e/ou mantidas pelo poder público e as empresas estatais.

Além desses dois componentes de gastos, que dificultavam o ajuste requerido, a principal conta da Dívida Flutuante - os Restos a Pagar -, tornou-se um elemento fundamental para uma gestão fiscal responsável, devido à prática fiscal reinante da realização de despesas sem recursos financeiros, com sua inscrição, nessa conta, transferindo o ônus financeiro para o orçamento do exercício seguinte. Situação que sempre era agravada no final de mandato, quando os estoques na conta "Restos a Pagar" se avolumavam e a dívida era transferida para o próximo governante. A LRF buscou coibir tais iniciativas ao disciplinar no artigo 42 que:

Art. 42 – É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art.20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.
Parágrafo Único – Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e as despesas compromissados a pagar até o final do exercício.

Mas, nesse ponto, a LRF foi branda, visto que a exigência para o atendimento do artigo 42 foi somente para inscrições no final de mandato (e nos dois últimos quadrimestres), visando coibir o manejo do orçamento para fins eleitorais e atenuar os efeitos do ciclo político, procurando preservar, pelo menos no último ano de cada mandato, o princípio da anualidade financeira.

Nesse caso, o objetivo da LRF foi claro, mas em face dos estoques dos débitos já existentes nessa conta e da utilização recorrente desse artifício para realizar despesas descoladas da base financeira, seria necessário redefinir esse artigo, visando fortalecê-lo. Isso poderia se dar, por exemplo, a partir da inclusão de normas que disciplinassem o tratamento do saldo existente e do estabelecimento de tetos (acima como nas despesas de pessoal e endividamento) para sua inscrição ou de sua incorporação no limite do endividamento. Como os valores dessa conta não se incluem na composição do índice do endividamento (DCL/RCL), definido pela LRF, os contornos mais conhecidos e utilizados partem da troca das dívidas de longo prazo pelas de curto prazo, cancelamento, assunção de compromissos sem promover o empenho, renúncias de mandatos eletivos, transferindo, aos titulares, compromissos superiores à disponibilidade de caixa, dentre outras que possibilitam a flexibilização da aplicação das regras.

No exercício de 2002, último ano de mandato do Governador Itamar Franco, as inscrições realizadas na conta Restos a Pagar somaram R\$ 2.305.784.097,91, sendo R\$ 1.548.575.066,97 em "Restos a Pagar Processados" e R\$ 757.209.030,94 em "Restos a Pagar não Processados", para uma disponibilidade negativa de caixa de R\$ 3.700.470.000,00. Esse resultado demonstra a insuficiência de caixa para pagamento das despesas inscritas nessa conta e uma possível infringência ao artigo 42 da LRF, mas para uma análise do ponto de vista do seu enquadramento jurídico seria necessário verificar o memorial da conta Restos a Pagar, o qual permite verificar o momento em que teria ocorrido a geração da despesa e identificar as que foram geradas nos dois últimos quadrimestres de seu mandato.

Todavia, devido à relevância dessa conta para o equilíbrio intertemporal das contas públicas, a análise que se realiza nesse trabalho restringe-se ao exame da programação financeira, a qual se traduz no conjunto de ações desenvolvidas com a finalidade de gerir/administrar o fluxo de caixa que leva em conta, não só a subconta Restos a Pagar, mas toda a Dívida Flutuante. Esta, de acordo com artigo da Lei 4320/64, é composta pelas seguintes subcontas: *Restos a pagar (excluídos os serviços da dívida)*; *Depósitos*; *Débitos de Tesouraria*, abarcando todas as operações de caráter financeiro que se refletem no Passivo Financeiro.

No final de 2002, a Dívida Flutuante do Estado somava R\$ 5,2 bilhões contra um Ativo Circulante de R\$ 1,4 bilhões, revelando sérios problemas de liquidez. Situação que não diferia muito da situação que foi transferida pelo governo Eduardo Azeredo ao governo Itamar Franco (Figura 1): a administração Azeredo deixou, para o seu sucessor, R\$ 3,2 bilhões de dívidas de curto prazo *vis-à-vis* os R\$ 5 bilhões deixados pelo governo Itamar à administração do novo governo, evidenciando a manutenção do mesmo padrão de gastos e a ausência de esforços consistentes para equacionar esse desequilíbrio.

Dessa forma para se enquadrar nos critérios da gestão fiscal responsável caberia, às administrações posteriores, empreender esforços para promover a diminuição do estoque dos saldos das dívidas de curto prazo⁴⁶ para que fossem criadas condições para eliminar o déficit financeiro registrado em 2002 e consolidar a cultura de responsabilidade fiscal.

⁴⁶ Respeitando a ordem cronológica para pagamento de fornecedores conforme determina a Lei 8.666/93.

O fato é que, decorridos dois anos de sua publicação, a situação dos principais indicadores fiscais contemplados na LRF, como parâmetros de avaliação de saúde fiscal e financeira da administração pública, apresentava-se com *status* desfavorável no governo do Estado de Minas Gerais, revelando a debilidade e a fragilidade de suas finanças frente às novas exigências de maior compromisso com a responsabilidade fiscal, conforme ilustra a Tabela 02. Para corrigir essa situação, seria necessário buscar alternativas, visando conciliar a responsabilidade fiscal com a social⁴⁷, equacionando a situação fiscal, mas garantindo a manutenção de serviços essenciais para a população, a elevação dos investimentos públicos e a promoção de políticas sociais. Uma tarefa nada fácil frente às dificuldades financeiras do governo do Estado.

Tabela 02: Resumo dos Indicadores Fiscais – 2002

Indicadores Fiscais	R\$ milhões	
	2002	Limite LRF
Receita Corrente Líquida	12.500	
% Despesa de Pessoal/ RCL	73,06%	60%
Dívida Consolidada Líquida /RCL	2,62%	2,00%
Resultado Primário	449	
Dívida Flutuante	5.200	
Dívida Fundada (Interna+Externa)	37.000	
Resultado Orçamentário*	-941	
Restos a Pagar/Disponibilidade de Caixa*	-3.400	

Fonte: elaboração própria, a partir do Balanço Geral do Estado 2002

* (-) Déficit

Além dos indicadores fiscais revelarem a fragilidade financeira do estado e apontar para os pontos críticos que impossibilitavam o ajuste fiscal de suas contas, outras questões que poderiam contribuir para reversão deste quadro, tais como: o aprimoramento do planejamento governamental e o estabelecimento de metas realistas inseridas pela LRF, também precisariam de melhor tratamento.

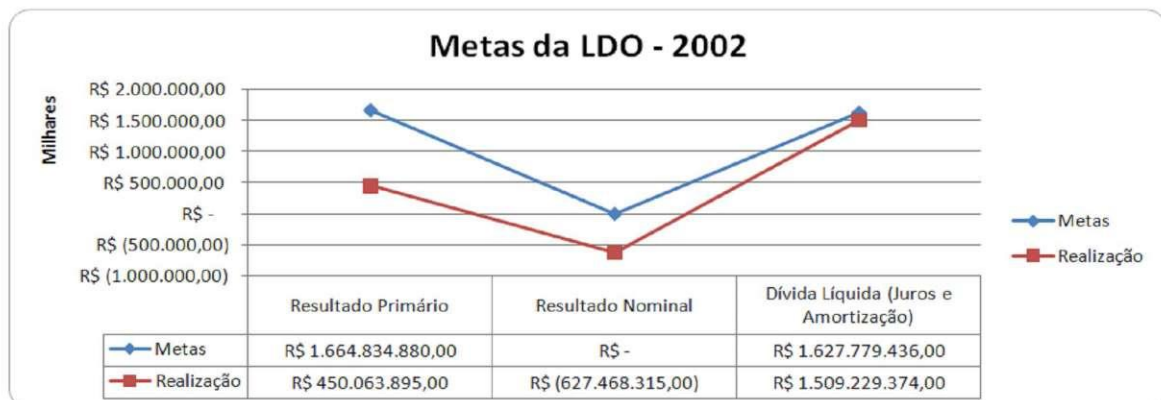
⁴⁷ O Projeto de Lei PLP-264/2007 - Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal e Social – LRFS pretende integrar metas fiscais com metas de alcance social relacionadas a políticas públicas, sujeitando-as a mecanismos de planejamento e controle semelhantes aos da LRF.

O fato, entretanto, é que não se registrou, durante a sua administração, avanços importantes no processo de planejamento das ações governamentais, especialmente a Lei de Diretrizes Orçamentárias, questão priorizada na Lei de Responsabilidade Fiscal e instrumento imprescindível para a boa gestão das finanças públicas. Isso é evidente porque itens importantes na elaboração da LDO, que passaram a ser obrigatórios com a LRF, continuavam ignorados. Entre estes se destacou a renúncia de receita e a destinação de recursos para a reserva de contingência. De acordo com a LRF, qualquer concessão de anistia fiscal deve receber tratamento como renúncia de receita, devendo estar acompanhada de mecanismos para compensar essa perda, somente podendo ser realizadas se acompanhadas de estimativa de impacto orçamentário-financeiro dessa iniciativa. Em 2001, o governo concedeu anistia fiscal (considerada pela LRF como renúncia de receita), a qual gerou, para os cofres públicos, receitas da ordem de R\$ 327 milhões. Na LDO⁴⁸, no entanto, nem a estimativa de seus impactos, nem os mecanismos de compensação foram previstos; apenas justificando-se que como a anistia já havia sido considerado anteriormente, não haveria necessidade de adotar medidas compensatórias. Embora este procedimento seja correto do ponto de vista do atendimento ao referido artigo, não restam dúvidas, no entanto, que ele carecia de metodologias confiáveis e de transparência nas informações prestadas. Da mesma forma, em relação à destinação dos recursos a título de reserva de contingência, exigência do artigo 5º III, na LDO essa questão também não foi contemplada.

Outro ponto chave que deve ser destacado na LDO, de acordo com a LRF, as metas relativas ao resultado nominal ainda não haviam sido incluídas para o ano de 2002; e, embora, estabelecidas as metas de resultado primário e dívida pública (juros e encargos da dívida) terminaram por não serem atingidas. Essas metas se encontram retratadas no Gráfico 02.

⁴⁸ Lei 13.826 de 27.07.00 – Estabelece diretrizes para os Orçamentos Fiscais e para os de Investimentos das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício de 2001.

Gráfico 02 – Metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias - 2002



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2002.

O fato é que muito pouco se avançou, durante a administração Itamar Franco no fortalecimento do compromisso com a gestão fiscal responsável e no enquadramento no paradigma neoinstitucionalista. Apesar do crescente aumento das receitas estaduais (Anexo 18), este não foi suficiente para permitir, ao governo, honrar seus compromissos, e garantir, ao mesmo tempo, a cobertura das despesas com custeio e com políticas sociais não privilegiadas por alguma norma legal/constitucional.

Os acentuados desequilíbrios financeiros do governo aliados à ausência de uma cultura de responsabilidade/austeridade fiscal e mesmo de condições materiais para enquadrar-se nas regras pré-estabelecidas, tornavam complicada a aplicação da LRF nesses primeiros anos de sua vigência no Estado de Minas Gerais. Em face dessa fase embrionária da lei, as expectativas eram de aperfeiçoamento e melhorias substantivas de seus condicionantes. Nessa situação, alguns passos – embora poucos - foram dados nessa direção.

4.2.2 Os primeiros passos para a disciplina fiscal (1999-2002)

No governo Itamar Franco, apesar das dificuldades encontradas para realizar um ajuste estrutural, algumas medidas administrativas foram realizadas visando criar condições para atender as exigências da LRF no que diz respeito ao controle, consolidação e transparência das contas públicas. Para os gastos com pessoal, centralizou-se a operacionalização da folha

de pagamento de pessoal da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual na Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração (SERHA), com o objetivo de aprimorar o controle relativo às despesas voltadas para a área de pessoal.

Também foi realizada a reforma do sistema previdenciário que teve, entre seus objetivos, a revisão da contribuição patronal e do servidor, a constituição de fundos específicos para o pagamento de benefícios e a reforma de todo o sistema de gestão previdenciária. Por meio da Lei Complementar n. 64 de 26.03.2002, o Regime Próprio de Previdência Social passaria a ser gerido pelo IPSMG (Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais), CONFIP (conta financeira da previdência) e o FUNPEMG, representando um passo importante do governo de Minas, com o objetivo de atingir o equilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência, buscando torná-lo mais equilibrado, principalmente no que tange à vinculação entre contribuição e benefício, estabelecendo-se que os percentuais de alíquotas de contribuições mensais dos servidores que ingressaram no serviço público estadual até 31/12/2001 manter-se-iam inalterados e novos índices para os que ingressassem após esta data⁴⁹.

Em 04 de maio de 2001, a Secretaria do Tesouro Nacional dispôs sobre a uniformização dos procedimentos de execução orçamentária no âmbito dos entes estatais com a edição da Portaria 163/2001, visando o atendimento de exigência de consolidação nacional⁵⁰ das contas dos entes da federação, por esfera de governo (art. 51 da LRF). Com essa medida, implantou-se a classificação orçamentária das receitas e despesas para uso comum por todos os entes da federação, favorecendo a consolidação e a transparência dos recursos auferidos e despendidos, adequando-se o Plano de Contas Único do Estado⁵¹ e reestruturando o SIAFI/MG. Nota-se que, nesse quesito, a execução orçamentária das empresas dependentes do governo do estado mineiro não se encontrava consolidada na execução do orçamento fiscal em 2001, fato que foi corrigido em 2002, com a sua integração obrigatória como usuário do SIAFI/MG, proporcionando maior controle e transparência aos recursos destinados a essas entidades.

⁴⁹ Sobre a reforma da previdência em Minas Gerais, um estudo mais detalhado pode ser encontrado em **Minas do Século XXI**, capítulo 4, BDMG, 2002.

⁵⁰ Artigo 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal

⁵¹ Portaria SCCG/SEF/N 618 de 11 de janeiro de 2002

Devido à vedação da realização de operações de crédito entre os entes da Federação, seja diretamente ou através de fundos, pela LRF, alguns Fundos Estaduais⁵² foram extintos em 2001. Eles foram criados com o objetivo de atender às necessidades de financiamento dos setores de saneamento básico e ambiental e foram alimentados, principalmente, com recursos captados no Banco Mundial – BIRD. Com a sua extinção, as obrigações contratuais da dívida dos respectivos fundos foram transferidas para a conta Encargos Gerais do Estado.

Dado o caráter gradual que se imprimiu às novas regras, era possível prever que, se estes primeiros passos dados pela administração Itamar não tivessem continuidade e as medidas de *enforcement* não fossem aplicadas para garantir sua trajetória, seriam grandes os indícios de insucesso do compromisso com os princípios da gestão fiscal responsável, podendo se reproduzir os cenários de indisciplina fiscal anteriores. À luz dos preceitos da teoria *New Institucional Economics* a capacidade das regras fiscais de reverter esses cenários dependeria substancialmente dos incentivos gerados pelas diferentes categorias de instituições. Assim, para se alcançar resultados positivos advindos de sua aplicação contínua seriam decisivos, nesse processo, o compromisso do Governo Federal, dos órgãos envolvidos na fiscalização e na aplicação de suas penalidades, em manter rígida a política de austeridade fiscal. Pois, conforme afirma (Drazen *apud* Souza, 2007), as regras são fadadas ao malogro, caso não haja custos efetivos associados aos seus desvios.

Assim, sob o prisma dos seus principais indicadores fiscais (ver Figura 01) e para o Estado enquadrar-se como ente subnacional “*responsável*”, seria necessário mudar o rumo do barco de sua administração e criar condições para que ventos favoráveis o ajudassem nessa empreitada. Na seção seguinte, procura-se analisar se a nova administração, que assumiu o governo em 2003, conseguiu caminhar nessa direção e que medida obteve ou não êxito em garantir o cumprimento das exigências contidas na LRF.

⁵² PROSAM – Fundo de Saneamento Ambiental das Bacias dos Ribeirões Arrudas e Onça; SOMMA – Fundo Estadual de Saneamento Ambiental, organização e modernização de municípios; FESB – Fundo Estadual de Saneamento Básico; FUNDEURB – Fundo de Desenvolvimento Urbano.

4.3 O Governo Aécio Neves e a disciplina fiscal: 2003 a 2007

Com o propósito de reverter o quadro anterior e equacionar a situação fiscal do estado, a administração do Governo Aécio Neves definiu um programa de governo intitulado de *Choque de Gestão*, composto por medidas emergenciais e estruturantes. As medidas emergenciais objetivaram amenizar a situação de curto prazo e gerar as condições necessárias à obtenção e sustentabilidade do equilíbrio fiscal; já as medidas estruturantes procuraram retomar a capacidade do Estado no desempenho das funções de indutor do desenvolvimento econômico e social.

Para avaliação dos resultados alcançados em sua administração, divide-se a análise em duas etapas: a primeira, relata o conjunto de medidas voltadas para os objetivos da disciplina fiscal no período de 2003 a 2004 e os resultados que foram alcançados; a segunda remete à análise do período de 2005 a 2007, momento em que se começa a colher os frutos dos primeiros passos que foram dados pelo Governo Itamar Franco e adubadas no período subsequente pelo seu sucessor. As expectativas dominantes eram de que o novo programa conseguiria modificar positivamente a realidade das finanças públicas do governo do Estado nos exercícios seguintes e criar condições para promover um ajuste fiscal de longo prazo, capaz de abrir as portas para que o Estado retomasse o seu papel de agente ativo de coordenação do desenvolvimento.

4.3.1 As sementes lançadas (2003-2004)

A performance de 2003

As primeiras medidas adotadas pelo Governo Aécio Neves foram revestidas de ações que visavam alcançar uma situação mais confortável na gestão do fluxo de caixa do Estado, tendo em vista a situação encontrada em janeiro de 2003, no início de seu mandato:

Havia 24 milhões no caixa e cerca de R\$ 1,3 bilhões a pagar, a arrecadação de ICMS no dia 10 de janeiro, no valor de R\$ 75 milhões havia sido antecipada em dezembro de 2002 e, portanto, não ingressaria nos cofres estaduais naquele mês, e ainda, a Secretaria do Tesouro Nacional, em 27 de dezembro de 2002, aplicaria a penalidade equivalente a R\$ 36 milhões ao Estado de Minas Gerais pelo não cumprimento de metas do acordo assinado, situação esta que agravaria ainda mais a situação financeira estadual, a dívida flutuante estava acumulada em R\$5 bilhões, incluído o R\$ 1,3 bilhão acima citado (Minas Gerais, 2007: 35-36).

Apesar dessa fragilidade financeira, alguns fatos foram favoráveis à administração Aécio Neves em relação à administração Itamar Franco, quando este assumiu: além do novo governo iniciar sem o ônus do 13º salário atrasado, havia a expectativa da entrada de recursos em caixa da ordem de R\$ 223 milhões, a serem pagos pela União em 2003, referente ao acerto feito pelo estado com o Governo Federal de assumir a manutenção e recuperação das estradas federais, além do ingresso das receitas com a arrecadação do IPVA (cerca de R\$ 350 milhões) que entrariam "livres" no caixa.

Isso, aliado à adoção de medidas gerenciais e de controle orçamentário-financeiro, proporcionaram ao Governo do Estado melhores condições para administrar o fluxo de caixa nos primeiros meses do ano, como aponta Carvalho (2005).

Nessa linha, duas foram as políticas básicas adotadas para melhorar a gestão do caixa:

A primeira voltada para combater o descasamento entre recursos orçamentários e financeiros, determinando-se que só se poderia gastar quando houvesse sinais evidentes da existência de recursos financeiros disponíveis; a segunda, a necessidade de se ter disponibilidade de caixa em volume suficiente para garantir a liquidez da Secretaria do Tesouro Estadual (STE) em quaisquer circunstâncias (Minas Gerais, 2007: 75).

Para atingir os resultados pretendidos, além das políticas de gestão do caixa, o governo procurou “atacar ferozmente” duas variáveis chaves que compõem a administração financeira do Estado: as receitas e as despesas, já que, pelo lado do crédito público, não seria possível realizar nenhuma nova contratação de dívida, visto que o limite, tanto para a dívida pública como para a despesa de pessoal, encontrava-se acima dos permitidos pela LRF.

A nova administração do Estado deu início a um amplo processo de gestão das receitas estaduais com ações que foram desde a busca de alternativas para viabilizar o incremento da atividade econômica do estado à simplificação da legislação tributária e da arrecadação e ao combate à sonegação fiscal. Procurar aproximar a arrecadação real da arrecadação potencial do ICMS (principal fonte de arrecadação estadual) e otimizar a arrecadação dos demais tributos de sua competência foram as ações norteadoras da gestão das receitas estaduais, por meio do projeto estruturador denominado *Modernização da Receita*⁵³.

O objetivo do projeto estruturador foi o de acolher, sem restrições, o artigo 11 da LRF que considera, como requisito essencial da responsabilidade, na gestão fiscal, a *instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional do ente*. As medidas desse projeto compreenderam tanto a exploração do potencial de arrecadação, a partir de sua base tributária própria: com a elevação do percentual de arrecadação do ICMS e com a revitalização da gestão de outros tributos (como as Taxas e o ITCD).

A aplicação efetiva desse artigo é resultado, em boa parte, das medidas tributárias centralizadoras que foram implementadas pelo Governo Federal discutidas no capítulo 2, que reduziu sensivelmente os recursos que seriam transferidos aos estados. Sem poder contar com a União e/ou com a utilização do crédito público, o aumento das receitas próprias foi o caminho que restou ao estado para enquadrar-se nos limites da LRF e procurar garantir, ao mesmo tempo, a oferta de serviços públicos.

Contudo, a crise econômica que assolou o mundo (conflito entre Estados Unidos e Iraque) trouxe consequências para a economia brasileira, com esta acompanhando o ritmo de desaceleração da economia mundial e registrando um modesto crescimento do PIB (1,2%) no ano. Afetada por esse desempenho a economia mineira cresceu apenas 1,5% impactando negativamente na arrecadação do ICMS, que registrou um crescimento negativo de 6,09%, dado suas características pró-cíclicas.

⁵³ Foram adotadas medidas que beneficiam os contribuintes, entre as quais o aprimoramento do tratamento fiscal diferenciado para o segmento de micro e pequenas empresas, mediante a adoção do Simples Minas, a desoneração tributária proposta para mais de 150 produtos que compõem a cesta de consumo popular e a simplificação de procedimentos viabilizando o cumprimento das obrigações tributárias acessórias e principal via Internet, a adoção do Instituto Substituição Tributária, alterações nas regras de parcelamento, combate aos crimes contra a ordem tributária foram intensificados, busca de outras fontes de receitas tributárias (Minas Gerais, 2007).

Tal desempenho não comprometeu, todavia, o total da arrecadação tributária projetada, que registrou um aumento nominal de 14,44%, alavancadas pelo aumento da arrecadação das Taxas e do ITCD (Imposto de Transmissão *causa mortis* e doação), com aumentos nominais da ordem 19,24% e 27,25%, respectivamente.

Pelo lado da despesa, o programa *Choque de Gestão* adotou as seguintes iniciativas: redução de 15,5% na despesa com custeio (suspensão de gastos nos cem primeiros dias da sua administração e decreto de contingenciamento de 20% das despesas). Também foi realizada a *Reforma Administrativa do Poder Executivo do Estado* com a redução de 30% no número das secretarias, mediante fusão, extinção de 1.326 cargos comissionados, visando economizar R\$ 19,8 milhões para os cofres públicos, o que corresponderia a aproximadamente 12% do custo anual da administração direta do estado. Da mesma forma, as despesas de capital também foram contingenciadas (redução de 35,85%), registrando-se uma queda expressiva dos investimentos e inversões financeiras que sofreram uma redução de 45,42%.

Nessa primeira fase do ajuste, as ações do Estado ensejavam apenas (re) equilibrá-lo financeiramente para, num segundo momento, explorar alternativas que pudessem impulsionar os investimentos e fortalecer o papel do Estado como indutor do desenvolvimento, além de procurar atender as demandas sociais pelos serviços públicos e políticas públicas de sua responsabilidade.

Esse conjunto de ações teve seus efeitos traduzidos em 2003 na redução de 69% do déficit orçamentário em relação ao déficit do período anterior. Apesar desse resultado positivo, este ainda era insuficiente para garantir o atingimento das metas de resultado primário definidas na lei de diretrizes orçamentárias, revelando que o governo ainda não havia conseguido alcançar a relação desejada entre receitas e despesas primárias, nem as metas de resultado nominal e da dívida pública, conforme ilustra o gráfico a seguir.

Gráfico 03 – Metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2003



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2003.

Na avaliação do cumprimento das metas relativas ao exercício anterior (art. 4º, § 2, I da LRF) - item obrigatório a ser abordado na lei de diretrizes orçamentárias do exercício seguinte, justificou-se o não atingimento das metas fiscais estabelecidas pela frustração das receitas de capital não compensadas pela redução das despesas, indicando que o esforço fiscal deveria ser intensificado para garantir seu atingimento.

Com relação à intensificação desses esforços, muito se tem discutido acerca do fato da LRF eleger, como valor absoluto, o cumprimento de metas fiscais, principalmente a geração de superávits primários. A preocupação reside no fato de que, ao perseguir metas de superávit primário, os investimentos públicos e demais metas sociais aparecem como os principais gastos a serem contingenciados. Cabe lembrar que se esse procedimento compromete no presente, a expansão de tais gastos, criam, no entanto, melhores condições para eles no futuro. Greggianin (2008) reafirma que apertos fiscais no presente garantem situações mais favoráveis no futuro e vice-versa. Nessa linha, algumas alternativas para reduzir esse *trade-off* estariam na direção da melhoria da qualidade do gasto público que exigiria a avaliação dos gastos que são realizados em atividade-meio e atividades-fins.

Em Minas Gerais, no ano de 2003, os gastos com atividade-meio consumiam cerca de 60% do total de suas despesas, limitando a aplicação de percentuais maiores a 40% em suas atividades finalísticas. Nesse caminho tortuoso das escolhas trágicas, ajustes fiscais duradouros revestem-se de um planejamento e controle adequado de suas contas somado à coragem dos administradores públicos de tomarem medidas restritivas muitas vezes impopulares.

Assim é importante refletir que os esforços a serem empreendidos pelo Governo Estadual mediante a continuação de suas políticas de austeridade fiscal deveriam primar, essencialmente, pela análise rigorosa de suas atividades-meio, com o objetivo de não comprometer as suas atividades finalísticas, os investimentos e as metas sociais. Uma estratégia bem sucedida, para o caso de Minas Gerais, seria a busca de alternativas para aumentar a eficiência do gasto público, de forma a otimizar a aplicação dos escassos recursos existentes, visando aumentar a oferta de bens públicos para a população e melhorar a sua qualidade, como afirma Oliveira (2002).

A performance de 2004

O ano de 2004 é marcado pela forte recuperação da economia brasileira, com crescimento do PIB de 5,7 %, e da economia mineira de 5,9%, em contraste com os modestos resultados de 2003. Tal desempenho elevou substancialmente a arrecadação do ICMS, que registrou um aumento nominal de 19,34%, contribuindo para o aumento da receita fiscal total do Estado, que foi da ordem de 18,23% contra apenas 6,97% do ano anterior.

Somado a isso, as estratégias voltadas para o incremento das receitas públicas foram intensificadas. Os tributos de pouca representatividade, no total da Receita Tributária, como IPVA, Taxas, ITCD, dentre outras, continuaram com o seu potencial sendo explorado e, registrando nesse exercício, ganhos expressivos. O Quadro 05 apresenta essas medidas, bem como os resultados com elas alcançados.

Quadro 5 – Estratégias para elevar o potencial de arrecadação (2003-2004)

Tributos	Estratégias para elevar o potencial de arrecadação	Aumento
IPVA	▪ Redução do percentual de desconto para pagamento único de 10% para 3%	
	▪ Aumento da alíquota de caminhonete de 2% para 3%	25,81 %
	▪ Elevação da alíquota de motocicletas até 150 cc de 1% para 2%	
	▪ Elevação da alíquota de motocicletas acima de 150 cc de 1,5 % para 2%	
ITCD	▪ Lei 14.941 de 2003 – alteração nas alíquotas	46,31%
TAXAS	▪ Taxas de Segurança Pública – Polícia Civil	
	▪ Taxa de Renovação de Licenciamento de Veículos	
	▪ Taxa Florestal	19,34%
	▪ Taxa de Incêndio (instituída em 2004)	

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados dos Balanços Gerais do Estado.

Outra receita que também teve percentual de crescimento significativo, da ordem de 24,74%, foi a Receita Mobiliária – Remuneração de Depósitos Bancários, beneficiada pela melhoria na gestão dos recursos disponíveis para aplicações financeiras.

Já as receitas de capital tiveram redução de 21,40% e, portanto, não tiveram participação importante na exploração do potencial de arrecadação estadual que teve, na Receita Tributária, sua maior fonte.

Além disso foi instituída, pela União, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool etílico e combustível, o que contribuiu para aumentar o valor nominal arrecadado por meio de transferências correntes em 18,68% .

É importante ressaltar o papel das transferências para as relações federativas. Autores como Buchanan (1970) e Musgrave & Musgrave (1980) veem as transferências como importante mecanismo de coordenação fiscal. Os autores defendem que esses recursos, recebidos do Governo Federal, não só auxiliam a implementação de políticas de interesse nacional, como também influenciam o grau de cooperação com as regras federais de equilíbrio orçamentário (visto que os governos subnacionais dependentes, das transferências, seriam mais propensos à disciplina fiscal, se este fosse o interesse do governo central). Além disso, a magnitude das transferências se soma à receita tributária dos governos numa relação direta com o resultado fiscal (Souza, 2007: 859).

Como o desempenho da arrecadação nesse ano mostrou-se ascendente, as medidas adotadas para a redução dos gastos públicos, nesse exercício, já não foram perseguidas com ênfase. Nesse período registrou-se um acréscimo nominal nas despesas correntes de 11,84%, e nas despesas de capital, de 34,18%. Ao final do período, o resultado orçamentário foi positivo, o que propiciou a obtenção de um superávit orçamentário de R\$ 90.651 milhões.

Os resultados alcançados (2003 – 2004)

Além do superávit primário alcançado, essa conjuntura também permitiu que as metas estabelecidas na LDO para os resultados primário e nominal e para a dívida pública fossem também atingidos (Anexo 20). Registrou-se, também, uma melhoria significativa no que diz respeito ao planejamento governamental, notadamente na elaboração da LDO, que passou a ser utilizada como um importante instrumento de gestão fiscal.

Esses foram os primeiros resultados tangíveis (e amplamente divulgados), além da melhoria verificada nos indicadores fiscais, que garantiram o enquadramento das contas públicas estaduais aos princípios instituídos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse exercício, os valores oficialmente divulgados apresentavam o percentual consolidado de comprometimento das Despesas com Pessoal sobre a RCL (DP/RCL), situando-se em 57 % da RCL e atingindo o limite prudencial estabelecido. O percentual de comprometimento da dívida pública (DCL/RCL) era de 224,39, bem próximo do teto de 227,86 exigido naquele momento.

A obtenção desses resultados no período de 2003 e 2004, bem como as expectativas promissoras que geraram quanto ao desempenho dos exercícios futuros, criou um ambiente favorável do governo do Estado junto à União e ao mercado externo. A confirmação de que o estado havia se enquadrado nos limites da LRF (o enquadramento será discutido no capítulo que discute os indicadores da gestão responsável) e a melhoria dos indicadores do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal⁵⁴ abriram as portas para que o governo do estado recebesse autorização para contratar recursos externos de organismos, como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) e do Banco Mundial (BID), além dos recursos internos que passaram a ser contratados no exercício de 2005.

Se comparados aos exercícios anteriores, os resultados alcançados indicavam ter-se conseguido um grande avanço nos indicadores da LRF, mas ainda sinalizavam que, para garantir sua sustentabilidade e/ou melhorias, seria necessário reforçar o gerenciamento e o controle de variáveis orçamentárias chaves, principalmente no que tange à despesa pública, já que, relativamente às receitas, ações eficazes para elevar a arrecadação já haviam sido realizadas.

A indicação de que novos esforços seriam necessários advinha da análise de que se algumas medidas influenciaram na redução do déficit e melhoria do superávit alcançado no período, como por exemplo, o desempenho da economia, o repasse da CID (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico), a economia dos gastos com o funcionalismo inativo propiciada pela reforma previdenciária iniciada no Governo Itamar Franco (mas que teve seus reflexos financeiros sentidos somente na administração posterior). Seria necessário avançar ainda mais no ajustamento das despesas para garantir equilíbrio mais duradouro nas contas públicas.

A aplicação da LRF

Em Minas Gerais, as regras de procedimento delineadas pela LRF, apesar de alguns avanços registrados, ainda precisavam ser aprimoradas para assegurar o seu cumprimento no

⁵⁴ O Programa de Ajuste Fiscal supervisionado pela Secretaria do Tesouro Nacional, estabelece metas sobre o endividamento, resultados primários, despesas com pessoal, receitas, investimentos e privatizações.

que se refere, principalmente, a transparência das contas públicas. Além do *Choque de Gestão* fazia-se necessário instaurar um *Choque de Transparência*.

A consolidação das contas (exigência do artigo 50 da LRF)⁵⁵ ainda não se configurava completa, sendo que alguns dados ainda foram demonstrados sem as informações de algumas empresas dependentes (principalmente no que se refere à dívida), não aplicando, na íntegra, o conceito de sistema fiscal inserido pela Lei Complementar n.101/00. Esparsas informações eram prestadas referentes à consolidação dos dados referentes às empresas estatais dependentes; a consolidação geral dos dados financeiros e patrimoniais das entidades da administração direta, indireta e fundos e a uniformização de conceitos e procedimentos para preenchimento dos relatórios obrigatórios são itens que merecem destaque para essa finalidade.

Quanto à uniformização de procedimentos e conceitos, cada Poder e Órgão publicavam seus relatórios de forma não padronizada, prejudicando a avaliação dos dados e, conseqüentemente, a transparência das informações prestadas. Aliado a isso, interpretações diferentes quanto à contabilização de itens que compõem as *Despesas não Computadas* para fins de exclusão no cálculo da despesa com pessoal levavam cada Poder e Órgão a utilizar critérios diferentes.

Essas questões foram alvo de reiterados apontamentos pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG), órgão responsável pela fiscalização da gestão fiscal (art. 59 da LRF) e pela conferência dos cálculos realizados, mas ainda restavam sem solução nesse período.

Ainda, nesse exercício, no que diz respeito ao confronto entre receita estimada e receita realizada (atendimento ao artigo 12 da LRF), as receitas correntes apresentaram uma realização 10,45% superior à prevista; já as receitas de capital ficaram 75% abaixo do valor previsto, significando a não realização de R\$ 2,368 bilhões nesta categoria⁵⁶. Pelas regras da

⁵⁵ Art. 50, III – As demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações de cada órgão, fundo, ou entidade da administração autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente. (grifos nossos)

⁵⁶ Fato este devido à inclusão de R\$ 2,29 bilhões incluídos na previsão de Outras Receitas de Capital na rubrica “Restituições da União.”

Lei de Responsabilidade Fiscal, quando a receita fica “muito abaixo”⁵⁷ da estimativa, isso indica a necessidade de aperfeiçoamento de metodologia de cálculo de apuração de sua estimativa para os exercícios seguintes (art. 12 da LRF) e de fortalecimento do planejamento orçamentário, em especial, da Lei Orçamentária. Situação essa que não se apresentou diferente dos governos anteriores, considerando que a inclusão de receitas improváveis e fictícias sempre foi um artifício utilizado recorrentemente, que lhes asseguram uma fixação de gastos além de suas bases arrecadoras.

É importante frisar que em governos comprometidos com a responsabilidade fiscal, a superestimativa das receitas é um instrumento que não lhe proporciona nenhum risco de incorrer em déficits orçamentários. Configurando-se apenas como uma autorização prévia na Lei Orçamentária, caso essas receitas venham a ser arrecadadas. O problema só ocorre no caso de governos acostumados à indisciplina fiscal, os quais gastam além do que arrecadam exatamente porque são induzidos pela autorização de arrecadação de um recurso que não irá se efetivar. Nesses casos, a instituição de regras do tipo procedimentos visa a restringir a atuação desses governos e a induzi-los a se comportarem de acordo com os objetivos da política de restrição fiscal. No caso de Minas, nesse ano, esse artifício não comprometeu os resultados do período, mas, também, ainda não se ajustava à situação ideal determinada pela LRF.

4.3.2 Os frutos colhidos (2005-2007)

O expressivo crescimento econômico registrado na economia mineira a partir de 2004 somados aos resultados que as estratégias implementadas para elevar os ganhos na arrecadação do governo estenderam-se pelos exercícios que se seguiram.

Beneficiada pelo crescimento da economia brasileira, que registrou uma expansão de 3,2% em 2005, a economia mineira conheceu ainda mais notável aumento real do PIB de 4%. No exercício seguinte, a taxa de crescimento da economia mineira manteve-se no mesmo patamar anterior (3,9%) praticamente igualada à registrada para o Brasil (4%). Em 2007, essa

⁵⁷ São considerados aceitáveis percentuais aproximados até 30% de diferença entre receita estimada e realizada.

trajetória manteve-se firme com crescimento de 5,7% para a economia brasileira, e 5,8% para Minas.

Nessa conjuntura, a receita fiscal total apresentou crescimento nominal nos exercícios de 2005, 2006, 2007 de 16,98%, 14,06%, 12,14%, respectivamente, alavancadas pelo seu principal imposto, o ICMS, que registrou percentuais de crescimento de 17,42%, 9,73% e 13,86%, nos mesmos anos.

A tendência observada nos exercícios anteriores de explorar os tributos de pouco expressividade no total da receita - mas com potencial para elevação dos percentuais de arrecadação -, fez com que o ITCO e as Taxas, em muito, superassem o crescimento médio, com aumentos de 79,84% e 33,79% no exercício de 2005.

A Receita Patrimonial, antes com participação pouco expressiva na composição da receita total do governo, passava a apresentar taxas de crescimento relevantes. Dentre elas: a) Receita Patrimonial com Dividendos, estes recebidos em decorrência das ações da CEMIG; b) a Receita Patrimonial com Remuneração de Depósitos Bancários - decorrentes das medidas implantadas para melhorar a gestão do caixa. A Receita Patrimonial registrou um crescimento nominal de 74,35% e 51,36% em 2005, 2006, respectivamente. Já em 2007, este crescimento foi de 43,42%, beneficiado, além dos dividendos e aplicações financeiras, pela Receita Extraordinária de Concessões e Permissões referente à transferência da folha de pagamento dos Poderes Executivo e Judiciário para o Banco do Brasil e Itaú.

Algumas ações pontuais relativas à gestão da arrecadação do IPVA também foram realizadas visando aumentar os ganhos de eficiência na sua cobrança: melhoria da eficiência na cobrança e recuperação do IPVA vencido; implementação de cobrança específica de empresas de *leasing*; parcelamento do IPVA de exercícios anteriores; intensificação da cobrança de omissos. Essas ações garantiram um crescimento nominal deste imposto de 16,59% em 2005, 24,16%, em 2006 e de 17,72% em 2007.

Destacou-se também, nesse período, a expansão das Receitas de Capital, resultante de novas contratações de operações de crédito, que estavam impedidas desde a promulgação da LRF. Os anos de 2005, 2006 e 2007 registraram considerável aumento dos empréstimos

contratados de terceiros, sendo o exercício de 2006 o que mais se destacou neste processo, quando foram mais significativos os recursos contratados com crescimento de 297,40% (as operações de créditos serão abordadas mais detalhadamente adiante), proporcionando ao Estado destinar mais recursos para investimentos, além de reverter o quadro restritivo que predominou em 2003, principalmente, nesse campo de gasto.

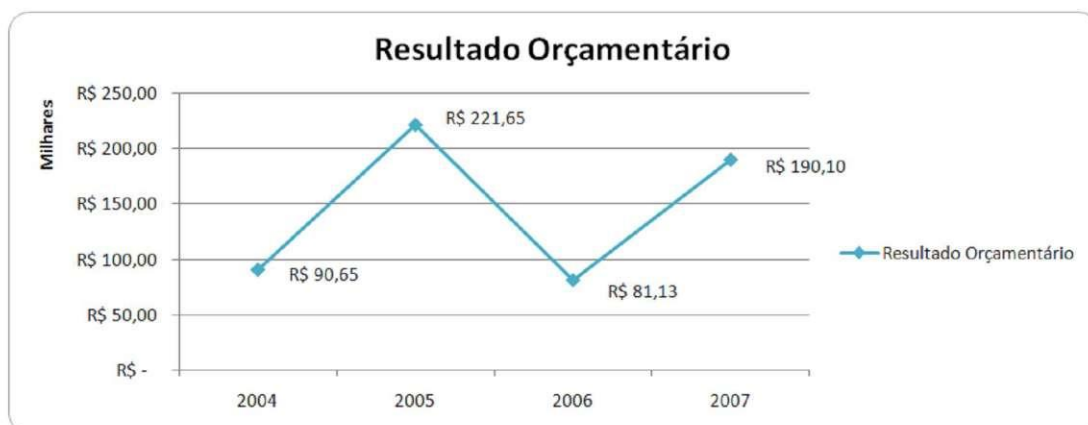
Quanto às exigências do artigo 12 da LRF, relativas à precisão na estimativa de receitas, esta permaneceu carente de critérios metodológicos mais rigorosos, como ocorreu nos exercícios anteriores. De um lado, as receitas correntes superaram a previsão feita em todos os exercícios (cerca de 9% em média), enquanto, de outro, as receitas de capital continuavam superestimadas, com descompasso próximo de 50% em média de sua projeção, exceto no exercício de 2006, quando se realizou 83,51% de sua estimativa.

Do lado do gasto, as despesas de capital registraram crescimento expressivo, no período, impulsionado principalmente pelos grupos de despesas com investimentos e com inversões financeiras que apresentaram um crescimento nominal de 253% comparado ao valor aplicado no exercício de 2003 (Anexo 16).

Já as despesas com pessoal, componente mais importante das despesas correntes, apresentaram um aumento nominal de 8,59%, 12,4%, 11,64%, respectivamente nos exercícios de 2005, 2006 e 2007, devido ao crescimento vegetativo da folha de pagamento, das novas contratações realizadas e de ajustes salariais concedidos. As outras despesas correntes (segundo componente mais importante), as quais abrangem as despesas operacionais para garantir o funcionamento da máquina pública, principalmente às compras de bens e serviços e às despesas com manutenção, apresentaram crescimento nominal de 15,21%, 13,44% e 14,66%, seguidas do aumento dos juros e encargos da dívida para patamares próximos a 16% de crescimento médio anual.

Nessa conjuntura em que o aumento de ingresso de recursos propiciou ao estado obter consecutivos superávits orçamentários, conseguiu-se cumprir, parcialmente, as exigências do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal no que diz respeito ao equilíbrio orçamentário, conforme o exame do Gráfico 04.

Gráfico 04 – Resultado Orçamentário – 2004- 2007



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados dos Balanços Gerais do Estado.

Uma situação que permitiu, inclusive, ao estado superar todas as metas de resultado primário que foram estabelecidas na LDO, principalmente, devido ao excelente desempenho das receitas no período em análise.

**Tabela 03 - Resultado Primário – Metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias
Período 2005 - 2007**

R\$ milhares		
	Meta Fixada na LDO	Realização
2005	1.127.000	1.928.250
2006	1.440.972	1.937.082
2007	1.687.091	2.308.783

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Anexo das Metas Fiscais da LDO.

Esses resultados primários positivos e crescentes também propiciaram, ao estado, melhorar sua posição nos conceitos da Portaria MF n. 089/97, que classifica os resultados primários em categoria A ou B ou C. A categoria A indica que o Resultado Primário positivo é suficiente para saldar todos os serviços da dívida (amortização + juros e encargos); a categoria B que é suficiente para pagar apenas juros e encargos da dívida; e C, indica ser o Resultado Primário, apesar de positivo, insuficiente para saldar os encargos da dívida.

Classificado na Categoria B (em 2004), o estado saltou, em 2005, para a categoria A. Isso lhe abriu caminho para recuperar o crédito internacional e pleitear novos empréstimos, contando, inclusive, com o aval da União para a garantia de empréstimos externos (Minas Gerais, 2007). As contratações negociadas, nesse período, estão dispostas no Quadro 6.

Quadro 6 - Contratações de Operações de Crédito - 2005-2007

Ano	Agente Financeiro	Valor Contratado	Destinação
2005	BNDES	R\$ 53.770.000,00	Implementação de investimentos no Vale do Aço – Fundo para Desenvolvimento Regional da Desestatização – FRF.
2006	BIRD Contrato n. 91	US\$ 35.000.000,00	Projeto de Combate à Pobreza Rural da Região Mineira do Nordeste (PCPR)
2006	BNB - Banco do Nordeste do Brasil	US\$ 27.500.000,00	Projeto de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste PRODETUR/NE
2006	BIRD Contrato n. 94	US\$ 170.000.000,00	Programa de Melhoria da Administração fiscal do setor público para promover o desenvolvimento do setor privado.
2007	Banco do Brasil Contrato n. 95	R\$ 140.729.750,00	Projeto de Melhoria de Ligações e Acessos Rodoviário no Vale do Rio Doce.
2007	BID Contrato n. 99	US\$ 100.000.000,00	Projeto de Melhoria da Acessibilidade de Municípios de Pequeno Porte (PROACESSO BIHD) – Fase 1

Fonte: elaboração própria, a partir dos Relatórios da Prestação de Contas do TCEMG e Balanços Gerais do Estado.

Tendo recuperado a sua capacidade de investimento por meio da retomada do processo de captação de recursos, via crédito interno e externo, verificou-se, como resultado deste processo, como se comportaram os principais indicadores da Lei de Responsabilidade Fiscal. O objetivo foi compreender a efetividade do papel das regras fiscais intergovernamentais, principalmente a LRF, para a elevação do desempenho fiscal alcançado pelo estado de Minas Gerais em seus principais indicadores.

Procurou-se discutir esse papel à luz da *New Institucional Economics* que defende que as instituições funcionam como um contrato firmado entre as partes envolvidas. Nele estariam estampadas as “regras do jogo” que deveriam ser respeitadas, assegurando o seu cumprimento pelos mecanismos de *enforcement*. Aplicada em contextos federativos, as instituições teriam papel fundamental na restrição à atuação dos governos subnacionais para que os resultados macroeconômicos sejam atingidos.

Em sentido oposto, o exame da literatura aponta para discussões que questionam se o compromisso político dos governos com as políticas de austeridade/disciplina fiscal substitui as regras. O argumento utilizado parte das hipóteses de que governos politicamente comprometidos podem adotar medidas espontâneas para alcançá-la, ao passo que governos não comprometidos com a disciplina fiscal podem encontrar formas de não cumpri-las.

Desse modo, na primeira hipótese, as regras formais seriam desnecessárias. Na segunda, insuficientes, pois poderiam estimular a utilização excessiva de válvulas de escape na tentativa de contornar as regras fiscais e/ou ajustarem engenhosamente os resultados fiscais às metas pretendidas. As pressões políticas⁵⁸ para reinterpretar, emendar ou dispensar a sua obrigatoriedade, acordos políticos entre os responsáveis pela aplicação das medidas de *enforcement* e a utilização de contabilidade criativa para apuração dos resultados fiscais são exemplos bem comuns de válvulas de escape exploradas para contornar as regras fiscais, o que leva a perda de credibilidade quanto à sua efetividade. Conclui-se que, na presença de válvulas de escape, os resultados dos indicadores fiscais não retratam a realidade. É por essa razão que alguns autores, como Webb (2004), veem os incentivos políticos como meios mais eficazes de obtenção de disciplina fiscal (Souza, 2007).

Embora seja inegável a melhoria apresentada pelas finanças públicas do Governo de Minas, em virtude dos frutos do crescimento econômico e dos resultados colhidos na implementação dos programas de governo, o fato, entretanto, é que essa melhoria parece ter contado com um fator adicional e ido bem além do que de fato ocorreu: o uso da *contabilidade criativa*. Com o uso desse artifício, o governo conseguiu antecipar o enquadramento de suas despesas com pessoal ao limite permitido em dois anos, tornando

⁵⁸ Destaca-se aqui que já foram elaborados mais de 100 projetos de lei que visam modificar a Lei de Responsabilidade Fiscal. Em grande parte destinam-se ao afrouxamento das regras.

inócuo o seu mecanismo de *enforcement* mais efetivo, o qual proíbe a contratação de operações de crédito enquanto os indicadores estiverem acima dos limites permitidos.

Como se verá na seção seguinte, isso parece ter ocorrido porque os instrumentos de controle e de *enforcement* foram sendo afrouxados neste processo e conduzido o governo para uma trajetória de retrocesso no tocante aos princípios da LRF, dando início à reprodução das relações federativas do passado, balizadas por restrições orçamentárias fracas, no entanto, maquiadas pelos princípios de disciplina e de austeridade fiscal.

4.4. Indicadores da Gestão Responsável (2003-2007)

A mesma realidade pode ser descrita de um enorme número de maneiras, visto que descrições podem ser respostas para qualquer uma dentre uma multidão de questões. (AMARAL, 2003, p. 52)

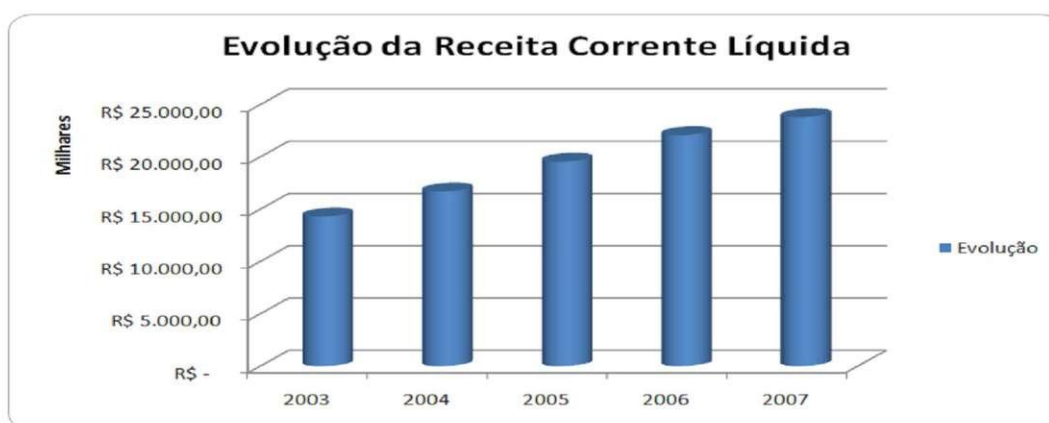
A edição da LRF contribuiu para que os governos estaduais se comprometessem com um padrão mínimo de disciplina fiscal. Por outro lado, na ausência de aplicação de penalidades àqueles que não se enquadrarem às regras, abriu espaços para que, na prática, uma margem considerável de contabilidade criativa fosse utilizada para melhorar a situação dos seus indicadores. Milesi-Ferretti (2000:03) já alertavam que a imposição de regras numéricas rígidas pode encorajar o uso de práticas duvidosas de contabilidade, reduzindo, conseqüentemente, o grau de transparência dos dados.

No caso do Governo de Minas, o uso dessa válvula de escape comprometeu a transparência dos dados oficialmente publicados pelo governo, não permitindo que eles retratassem com fidedignidade a realidade. Isso se deu, principalmente, pela elevação do principal indicador da LRF, a Receita Corrente Líquida. O órgão fiscalizador estadual (TCEMG), responsável pela fiscalização e revisão das contas estaduais, identificou divergências na apuração das receitas que fazem parte de seu cálculo, o que modificou o perfil dos indicadores que são expressos como proporção de seu conceito.

4.4.1 A Receita Corrente Líquida

A forte recuperação da economia mineira, a partir de 2004, somada ao ajuste fiscal que foi realizado pelo governo e assentado em medidas de exploração de sua base arrecadadora tiveram impactos altamente positivos na Receita Corrente Líquida. O gráfico 5 ilustra a ascendente trajetória desse indicador no período.

Gráfico 5 – Evolução da Receita Corrente Líquida - 2003-2007



Fonte: elaboração própria, a partir dos Balanços Gerais do Estado.

* Nota: Valores Nominais

A relevância de analisar seu comportamento para o propósito desse trabalho reside no fato de que sua principal finalidade é servir de parâmetro para apuração dos tetos legalmente estabelecidos pela lei em relação à reserva de contingência, despesa de pessoal, montante da dívida consolidada e contratação de operações de crédito, garantias e contragarantias.

A finalidade deste conceito é avaliar, a partir das receitas que fazem parte de sua composição, a efetiva capacidade de financiamento de despesas com receitas desembargadas e livres das vinculações constitucionais, legais ou previdenciárias, como afirma Barcelos (2001).

Para que isso possa ocorrer, a LRF, em seu artigo 2º, estabeleceu o conceito e fixou os parâmetros para seu cálculo, sendo que este deverá ser realizado somando-se às receitas correntes arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, consideradas algumas deduções e excluídas as duplicidades. A sua composição encontra-se detalhada no Quadro 3⁵⁹, como assinala Lino (2001: 24)

Na caracterização da receita corrente líquida, além de não se considerarem os recebimentos esporádicos, episódicos, tais como as receitas de capital, hão de ser excluídas, ainda, as entradas de recursos provenientes das contribuições, incidentes sobre a folha de pagamento de pessoal do ente – resultantes de sua qualidade, seja de empregador, seja de tomador de serviço de natureza estatutária ou privada –, receitas provenientes da retenção de parcelas previdenciárias relativas à contribuição de seus servidores, empregados e autônomos, bem como as receitas provenientes da compensação financeira entre os regimes previdenciários da União, Estados e Municípios, prevista no §9º do art. 201 da CF. (Lino, 2001:24)

Devido à sua relevância, a Receita Corrente Líquida tem sua elaboração padronizada pelas portarias expedidas pela Secretaria do Tesouro Nacional⁶⁰, sendo o demonstrativo da Receita Corrente Líquida parte integrante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO).

Em particular, a Portaria nº 441 de 27/08/2003 da STN, que disciplina a elaboração dos RREO determinou que a parte patronal das Contribuições para os Regimes Próprios de Previdência fosse deduzida para efeito de cálculo da Receita Corrente Líquida. Como a parte patronal é proveniente de receitas já arrecadadas, deve ser retirada, a fim de evitar a duplicidade de receitas. Assim, a contribuição patronal deve ser computada nas deduções para efeito de cálculo da RCL. Posteriormente, a Portaria 471/04, também, textualizou que:

A partir de 2005, com a eliminação da dupla contagem, a contribuição patronal ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, será feita na forma de repasse previdenciário. Em decorrência dessa nova forma de registro, a partir do exercício de 2005, a contribuição patronal não poderá mais ser deduzida da Receita Corrente Líquida, pois não haverá mais dupla contagem dessa contribuição. (grifos nossos).

⁵⁹ As duplicidades são caracterizadas pela dupla contabilização de um mesmo recurso ingressado nos cofres públicos, sem distinguir o ente.

⁶⁰ Portarias n. 571/02, 441/2003 e 471/04.

Nesse exercício de 2005, a contabilização da contribuição patronal foi, destarte, modificada e passou a ser realizada por meio de repasse, o que eliminaria a dupla contagem. No entanto, a lógica da regra do art. 2º não foi modificada. É o que expressa o entendimento que está na Nota Técnica nº 399/2004 - GEANC /CCONT da Secretaria do Tesouro Nacional:

A contribuição patronal deverá ser deduzida da RCL quando não for efetuada por repasse financeiro, e sim por despesa realizada, a qual gera uma receita de contribuição. Se for feita por meio de repasse financeiro à entidade previdenciária instituída para gerir e evidenciar o patrimônio do Regime Próprio de Previdência Social, a dupla contagem já foi eliminada, não sendo necessária a sua dedução das demais receitas.

Entretanto, o governo de Minas, ao calcular a RCL não adotou as determinações da LC 101/2000 quanto a deduções para efetuar tal cálculo, superestimando-a, o que facilitou a melhoria de seus indicadores fiscais. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), responsável pela apreciação das Contas do Governador, em seus Relatórios Técnicos referentes às Prestações de Contas do período analisado, apurou divergência na apuração da RCL, no que tange às contribuições destinadas ao Regime Próprio dos Servidores do Estado. Seguindo os preceitos da LRF e as determinações da STN, o TCEMG, a fim de se evitar a dupla contagem na apuração da RCL, apurou valores divergentes daqueles publicados oficialmente pelo estado em seus relatórios.

As divergências referem-se, substancialmente, conforme pode ser visualizado no Anexo 01 à não dedução das parcelas previdenciárias para cálculo da RCL, bem como a não dedução das contribuições dos servidores relativas à saúde, criadas pelo art. 85 da LC/64 e as contribuições referentes à Assistência Complementar, receita do Fundo de Apoio Habitacional da Assembléia Legislativa (FUNDHAB). Os Relatórios Técnicos das Contas do Governador elaborado pelo TCEMG, justificam a exclusão dessas contribuições argumentando que:

Quanto às deduções, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina no § 3º do artigo 2º a exclusão das duplicidades, ou seja, a subtração de recursos transferidos para outros entes, por não pertencerem àquele. (2004: 77)

.... tais contribuições não configuram receita de livre aplicação pelo Estado. (2004: 77)

... há de se fazer distinção entre o patrimônio da previdência social e o patrimônio do Estado, entidades jurídicas distintas que se relacionam por força de lei. (2006: 1846)

A interpretação forçada de que essas contribuições configuram-se de livre aplicação do estado proporcionou a elevação das receitas de forma artificial, o que distorceu, substancialmente, os indicadores fiscais da LRF que passaram a não retratar a realidade do ente nos anos de 2003 a 2006. No exercício de 2007, as correções relativas à dedução da parcela patronal previdenciária foi corrigida, restando, como diferença, somente o entendimento quanto à dedução da parcela relativa à contribuição do servidor para a Saúde e para a Assistência Complementar do FUNDHAB, o que proporcionou uma redução significativa nas divergências apuradas, mas ainda assim elevava o seu valor.

Os valores apresentados na Tabela 03 a seguir representam os valores apurados e publicados pelo estado, por meio da SCCG/SEF em confronto com a RCL ajustada pelo TCEMG.

Tabela 04 - Receita Corrente Líquida Ajustada

R\$ milhares			
Ano	Receita Corrente Líquida Publicada	Receita Corrente Líquida Apurada TCEMG	Divergência
2003	14.305.976	13.073.385	1.232.591
2004	16.695.979	15.620.658	1.075.321
2005	19.550.334	18.358.821	1.191.513
2006	22.083.399	20.665.183	1.418.216
2007	23.803.678	23.492.795	310.883

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados dos Relatórios da Prestação de Contas do Governador – TCEMG e dos Balanços Gerais do Estado.

*Nota: Valores Nominais

Neste trabalho, para a apuração do cumprimento dos limites de despesa com pessoal e do endividamento serão utilizados os valores publicados pelo governo em comparação aos valores ajustados pelo TCEMG, com o objetivo de aferir em que medida a ausência dessas deduções na composição do cálculo da RCL compromete os resultados dos indicadores fiscais oficiais publicados e, por consequência, a evidenciação (*disclosure*) da realidade do ente quanto aos indicadores fiscais que se expressam como proporção de seu cálculo e suas implicações para os mecanismos de *enforcement* utilizados pela lei.

Cabe lembrar que a conjuntura favorável que aliou crescimento econômico e equilíbrio fiscal deveria ser aproveitada para preservar e para reforçar, não para enfraquecer a responsabilidade fiscal. A utilização de válvulas de escape não somente distorce os resultados, mas compromete o propósito da LRF de enraizamento de uma cultura de disciplina fiscal intertemporal. Nesse caso ainda há muito a avançar. Os desafios remetem à busca de soluções para fortalecer e preencher as lacunas que impedem a sua correta aplicação.

4.4.2 As Despesas com Pessoal

A LRF reserva em seus artigos referente ao tema Despesas com Pessoal, definições, limites e controles peculiares devido à representatividade desses dispêndios na participação dos gastos totais do governo. Vale a pena destacar que essas despesas são de difícil corte/contingenciamento, visto que a Constituição Federal garante estabilidade aos servidores públicos e, mais esses gastos, apresentam um crescimento *vegetativo* no tempo, que independe de políticas de reajuste salarial e/ou reestruturação de carreiras e cargos, à medida que se configura pelas vantagens pessoais (adicionais por tempo de serviço, férias-prêmio, etc.) às quais os servidores têm direito e que aumentam, em média, 3%, a folha de pagamento a cada ano.

A representatividade desses gastos pode ser percebida pela análise da evolução do grupo de despesa 1 - Despesa de Pessoal e Encargos Sociais. Os valores que compõem esse grupo equivalem ao total gasto com pessoal **sem** as exclusões impostas pela LRF para apuração dos seus limites. Essa análise justifica-se, pois a transparência, a padronização e a uniformização de procedimentos no que se refere aos itens que compõem as **deduções** da despesa com pessoal ainda são pontos eivados de contradições. O autor Greggianin (2008) alerta que:

As informações disponíveis acerca dos indicadores fiscais devem ser analisadas com cautela, pois os Tribunais de Contas têm identificado uma série de artifícios com vistas a reduzir o montante de tais despesas, carregando o excesso em outras despesas correntes ou como dedução (Greggianin, 2008: 215).

Nessa linha, o grupo Despesa de Pessoal e Encargos Sociais seria o que mais se aproxima dos efeitos que esses gastos produzem sobre a RCL. A tabela 04 relaciona os gastos desse grupo de despesa com a RCL, cotejando a participação desse grupo com a sua capacidade de pagamento.

Tabela 05 - Grupo 1- Pessoal e Encargos/RCL

R\$ milhares			
	Pessoal e Encargos	RCL - TCEMG	% Pessoal e Encargos / RCL ajustada
2002	8.976.847	12.542.039	71,57%
2003	9.300.291	13.073.385	59,54%
2004	10.439.284	15.620.658	56,86%
2005	11.336.497	18.358.821	54,86%
2006	12.780.455	20.665.183	61,85%
2007	14.268.355	23.492.795	60,74%

Fonte: elaboração própria, a partir dos Balanços Gerais do Estado e Relatórios do TCEMG

* Nota: Valores Nominais

À luz da LRF, esse grupo de despesas ganhou centralidade, já que o indicador Despesa com Pessoal/RCL (DP/RCL) passou a expressar os limites que podem ser gastos por cada ente em relação às suas receitas, bem como sua repartição por Poder e esfera de governo. As disposições das Despesas com Pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal constam dos artigos 18 a 20, que definem o que é incluído a título dessa despesa, quais os limites fixados e, no artigo 21, como deverá ser realizado o controle das despesas totais.

A lei estabelece o limite de 60% da RCL para a esfera estadual, contemplando essa distribuição entre os distintos poderes com os seguintes percentuais: a) 3% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado, b) 6% para o Judiciário, c) 49% para o Executivo, d) 2% para o Ministério Público dos Estados.

Ainda de acordo com a lei, enquanto perdurar a situação de extrapolação do limite, o ente sofrerá sanções institucionais que são: não poderá receber transferências voluntárias; não poderá obter garantia direta ou indireta de outro ente; não poderá contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (Figueiredo & Nóbrega, 2001). Conjugado com este artigo, as determinações contidas no art. 40, § 2º, também disciplinam a concessão de garantias e de contragarantias.

Art. 40 § 2º. No caso de operações de crédito no organismo financeiro internacional, ou a instituição federal de crédito e fomento para repasse de a União só prestará garantia a ente que atenda, além do disposto no § 1º, as exigências legais para o recebimento de transferências voluntárias. Para a realização de transferências voluntárias (art. 25, IV, c) é necessário à observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal. (grifos nossos)

No caso específico de Minas Gerais, esses indicadores apresentavam, no exercício de 2002, em níveis bem superiores aos limites definidos por este artigo: índice de comprometimento de sua RCL com a despesa com pessoal, com a dívida consolidada líquida, bem como a indicação de inscrições em Restos a Pagar sem disponibilidade financeira, em discordância com a LRF, como mostrou a Figura 01. Isso o impedia de realizar novas contratações de empréstimos, restringindo suas condições de financiamento no campo fiscal. Diante dessa situação, seria necessário encontrar soluções para reverter esse quadro.

O ano de 2003: as soluções encontradas

No exercício de 2003, algumas ações (que geraram resultados no curto prazo) foram promovidas pelo governo Aécio Neves, visando melhorar a situação desses indicadores, especialmente no que se refere à Despesa com Pessoal. Uma delas foi a reorganização institucional de diversos órgãos e entidades, acompanhada da extinção de 1.858 cargos comissionados da Administração Direta e Indireta, de redução do salário do Governador e do Vice-Governador, dos Secretários de Estado e Secretários adjuntos e de ações voltadas para o

melhor controle e execução da folha de pagamento. Também foi feita a Reestruturação das Carreiras dos Servidores Públicos Cíveis do Poder Executivo, que teve início efetivo com o decreto n. 43.476 de 9/9/03 que estabeleceu diretrizes para os novos planos de carreiras (com vistas à obtenção de resultados de curto e médio prazo).

Este processo de reestruturação resultou na extinção de cerca de 80 mil cargos de provimento efetivo (maioria de nível fundamental de escolaridade) e criação de cerca de 44 mil cargos de provimento efetivo (maioria de níveis intermediário e superior de escolaridade). Isso permitiu a redução real de 16% nesse item de despesa.

Por outro lado, esforços mais significativos por parte do governo, para este propósito, ocorreram principalmente com medidas voltadas para o crescimento da Receita Corrente Líquida, que foi a locomotiva que impulsionou o seu posterior enquadramento nos tetos legalmente estabelecidos.

Ainda que importantes, essas ações foram insuficientes para conseguir o enquadramento do Estado em 2003, aos limites estabelecidos na LRF para os gastos com pessoal, que apresentava índice de comprometimento de 71,53%, conforme Tabela 05. A solução doméstica encontrada – mas que bateu de frente com a LRF- foi a retirada dos gastos com inativos e pensionistas da composição de seu cálculo (*incluindo-as nas Despesas não computadas*) legitimadas pela aprovação da Instrução Normativa do Tribunal de Contas n. 05/2001.

Em virtude dessa instrução, que determinou a exclusão dos gastos com Aposentadorias e Pensões do cálculo da Despesa com Pessoal, os percentuais da Despesa com Pessoal por órgão e Poder, publicados pelo estado, foram apurados e conseguiram situar-se abaixo dos limites estabelecidos na LRF, mas, a rigor, era evidente o seu descumprimento pelas regras legais.

Para sanar essa deficiência na transparência dos dados, procura-se, em seguida, comparar os valores publicados pelo governo do estado, comparando-os com os apurados pelo

TCEMG (com e sem a inclusão dos inativos)⁶¹, com o objetivo de evidenciar a realidade dos indicadores da gestão fiscal nesse elemento de despesa, tendo em vista as diferenças apontadas no cálculo da RCL e a divergência de interpretações quanto à exclusão dos inativos e pensionistas para determinação do índice da despesa de pessoal.

Tabela 06 - Comparativo da Participação da Despesa com Pessoal na RCL – 2003

Despesas com Pessoal	Publicação MG	Apuração TCEMG		
	SEM INATIVOS	SEM INATIVOS ¹	COM INATIVOS ²	LIMITE
	RCL - R\$ 14.305.976	RCL - R\$ 13.073.385	RCL- R\$ 13.073.385	LRF
Poder Legislativo	1,68	2	3,22	3
Poder Judiciário	4,23	5,21	7,77	6
Ministério Público	1,27	1,55	2,56	2
Poder Executivo	31,53	35,23	57,98	49
Consolidado do Estado	38,71	44	71,53	60

Fonte: dados extraídos pelo Relatório da CAEO - 2003 - adaptado pela autora

*1. Despesa calculada conforme Instrução Normativa n. 05/2001 e RCL recalculada pelo TCEMG

*2. Despesa calculada incluindo os inativos excluídos pela IN. 05/2001 e RCL recalculada pelo TCEMG

A tabela anterior (05) revela que, com a inclusão dos Inativos e Pensionistas - conforme determina o art. da LRF que disciplina a composição da Despesa com Pessoal - e, com a RCL ajustada (excluindo as duplicidades), a participação da Despesa com Pessoal se situou, na realidade, acima do limite permitido, evidenciando a relevância destes gastos na composição da despesa com pessoal; as medidas adotadas pela nova administração, apesar de terem reduzido o percentual da RCL comprometido com essa despesa, foram insuficientes para permitir, ao estado, enquadrar-se na LRF.

⁶¹ Os detalhamentos dos cálculos realizados para apuração desses valores encontram-se nos Anexos de 02 a 08.

O ano de 2004: o enquadramento

Em 2004, a recuperação da economia mineira somada aos efeitos das medidas adotadas no exercício de 2003 refletiram-se nos melhores resultados apresentados pelo governo na DP/RCL, principalmente no que diz respeito à RCL, que no ano de 2004 registrou um crescimento nominal de 16,71% e real de 8%.

Além disso, nesse mesmo ano, para alavancar esse resultado, o governo do Estado utilizou-se de uma movimentação escritural (sem ônus financeiro) para dar solução ao problema de enquadramento do Poder Judiciário (Tribunal de Justiça) e do Ministério Público. Essa movimentação transferiu a despesa relativa ao pagamento dos benefícios dos inativos e pensionistas destes órgãos para o Poder Executivo, as quais foram transferidas para o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG, por meio do Fundo Financeiro de Previdência – FUNFIP⁶². Conforme afirma Carvalho (2005: 94) do ponto de vista legal, a transação foi correta, mas do ponto de vista da moralidade dos atos da administração pública, a situação foi questionável.

Tal situação propiciou, ao estado, enquadrar formalmente as suas despesas de pessoal nos limites prudenciais exigidos pela LRF. Esse indicio de enquadramento possibilitou-lhe não mais valer-se da Instrução Normativa n. 05/2001 para apurar os índices da Despesa com Pessoal, já que a partir do crescimento da RCL (e dos métodos utilizados para seu cálculo) e da movimentação escritural realizada, foi possível ajustar os seus valores aos limites permitidos.

Em contraposição, os valores apurados pelo TCEMG dispostos na Tabela 06 revelam outra realidade. Pelo seu cálculo evidenciado na Tabela 06, somente o Poder Legislativo encontrava-se em situação confortável aos limites exigidos. O que leva a concluir que o enquadramento do indicador DP/RCL ao limite prudencial foi acelerado pela utilização de válvulas de escapes que elevaram o valor da RCL, propiciando o seu ajustamento.

⁶² Decreto n. 43.876 de 22/09/04

Tabela 07 - Comparativo da Participação da Despesa com Pessoal na RCL – 2004

Despesas com Pessoal	Publicação MG	Apuração TCEMG		LIMITE	
	COM INATIVOS	SEM INATIVOS ¹	COM INATIVOS ²		
	RCL - R\$ 16.695.979	RCL - R\$ 15.620.658	RCL - R\$ 15.620.658	LRF	PRUDENCIAL
Poder Legislativo	2,85	1,67	2,83	3	2,85
Poder Judiciário	5,70	5,08	7,21	6	5,70
Ministério Público	1,90	1,68	2,15	2	1,90
Poder Executivo	46,55	32,16	52,47	49	46,55
Consolidado do Estado	57,00	40,59	64,67	60	57

Fonte: dados extraídos do Relatório da CAEO - 2004 - adaptado pela autora

*1. Despesa calculada conforme Instrução Normativa n. 05/2001 e RCL recalculada pelo TCEMG

*2. Despesa calculada incluindo os inativos excluídos pela IN. 05/2001 e RCL recalculada pelo TCEMG

Como resultante constata-se que, na presença de válvulas de escape, os mecanismos de *enforcement* da LRF, *as sanções institucionais*, perderam a sua eficácia. Enquanto mantiveram-se rígidas, elas funcionaram como um efetivo mecanismo que impedia a elevação do endividamento. Essa tendência foi revertida em 2004 quando os artifícios utilizados propiciariam o início do processo de negociações de novas contratações de operações de crédito pelo governo, as quais se realizaram no exercício seguinte.

O ano de 2005: um ano promissor

Em 2005, o crescimento da economia propiciou uma trajetória ascendente à arrecadação estadual, o que propiciou à RCL uma elevação nominal de 17,10% e real de 10%. Como consequência, reduziu-se o percentual de comprometimento da despesa com pessoal, o qual, de acordo com os dados do governo, já se situava na marca dos limites prudenciais permitidos, já não sendo necessários esforços adicionais para reduzi-la.

Esses resultados, aliados à entrada de recursos advindas das contratações de operações de crédito - que seriam utilizados para alavancar os investimentos-, levaram a um afrouxamento da política de contenção de gastos, principalmente no que se refere às despesas com pessoal. A melhoria do cenário econômico e as expectativas promissoras que gerou reforçaram a noção de que o esforço fiscal poderia ser afrouxado.

Assim, foram abandonadas iniciativas para controle das despesas correntes e também para limitação dos gastos com pessoal, condição necessária para expandir investimentos sem aumento da carga tributária ou da dívida pública. No que se refere a esses pontos, o governo do Estado exime-se de enfrentar a questão e de propor soluções que tornem confiável o ajuste estrutural de suas contas. Cabe ressaltar que medidas de contenção de gastos são, de certa maneira, impopulares, dificultando sua realização, mas, nesse caso, é mais fácil buscar a solução no Governo Federal e transferir para o futuro o ônus político do controle do gasto público.

Nesse ano, o governo do estado concedeu 10% de reajuste salarial e de adicional de periculosidade aos policiais civis, militares, bombeiros militares e agentes de segurança penitenciária; autorizou, entre 2003 e 2005, a criação de cerca de 42 mil vagas para concursos públicos; instituiu a Vantagem Temporária Incorporável (VTI) somando a Parcela Remuneratória Complementar (PRC) e o abono de R\$ 45,00 dentre outras. Essas medidas não geram um aumento real nas despesas com pessoal nesse ano, que registraram um aumento real de apenas 2%, mas seus impactos seriam sentidos no ano seguinte, quando se registraria um aumento significativo dessas despesas.

Apesar disso, de acordo com os dados publicados pelo governo, os limites de gastos com pessoal continuaram sendo respeitados. Mas, de acordo com o TCEMG que faz o ajustamento da RCL, a relação GP/RCL ainda estava acima do limite permitido, confirmando o desenquadramento do estado das regras da LRF relativas aos gastos com pessoal, até 2005.

Tabela 08 - Comparativo da Participação da Despesa com Pessoal na RCL – 2005

Despesas com Pessoal	Publicação MG COM INATIVOS	TCEMG COM INATIVOS	LIMITE	
	RCL - R\$ 19.550.334	RCL- R\$ 18.358.821	LRF	PRUDEN CIAL
Poder Legislativo	2,70	2,61	3	2,85
Poder Judiciário	4,85	6,38	6	5,70
Ministério Público	1,75	2,16	2	1,90
Poder Executivo	43,49	53,4	49	46,55
Consolidado do Estado	52,79	64,55	60	57

Fonte : dados extraídos do Relatório da CAEO – 2005

Na situação de apuração de desenquadramento aos tetos legalmente estabelecidos pela LRF, ilustrado na Tabela 07, a LRF prevê, como mecanismo de *enforcement*, o artigo 22, que veda a concessão de vantagens, aumento, reajuste, ou adequação de remuneração a qualquer título (ressalvadas as revisões previstas no art. 37 inciso X da Constituição)⁶³; e a criação de novos cargos, emprego ou função, alteração na estrutura de carreira, dentre outras. O que, a partir da apuração do TCEMG, estaria bloqueado a todos os órgãos, exceto o Poder Legislativo. Dessa forma, esse mecanismo de *enforcement* foi enfraquecido diante da divergência de apuração nos cálculos, o que nos leva a inferir que a adoção e o cumprimento de regras fiscais não se resumiu apenas a questões técnicas. Souza (2007) enfatiza:

As regras funcionam como um mecanismo de compromisso político, tanto no tempo, para influenciar o comportamento dos futuros governos, quanto no espaço, para coordenar as decisões fiscais de diferentes jurisdições. Em outras palavras, independentemente do formato e da natureza das regras, elas se baseiam quase sempre em compromissos políticos entre os autores interessados (Souza, 2007: 854).

⁶³ De acordo com a Constituição Federal, a revisão geral anual da remuneração é permitida, limitada à recomposição do poder aquisitivo (art. 17, § 6º da LRF), por meio de lei específica (art. 37, X CF).

O ano de 2006: o final de mandato

No ano de 2006, a conjuntura de melhoria geral dos indicadores fiscais somada ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo pôs em xeque a política de austeridade fiscal do governo. A literatura aponta que, nessa fase, aumentam as possibilidades de elevação da despesa pública. Em período eleitoral os governantes procuram ampliar os seus feitos e suas realizações que se dão por meio de obras, gastos com pessoal, distribuição de incentivos tributários e outras iniciativas que objetivam ampliar o apoio político para sua reeleição ou de seu correligionário. Estes gastos, quando realizados próximos ao final de mandato do titular, dão retorno eleitoral superior à recompensa que teriam se fossem realizados nos primeiros anos. Autores como Olson (1982) e Buchanan (1997) também enfatizam que há dificuldades de se estabelecer uma disciplina fiscal (nesse caso mais **forte**) em períodos eleitorais, pois o processo político tende a enfatizar decisões que gerem resultados de curto prazo em detrimento de resultados que visam a estabilidade no longo prazo (Souza, 2007).

No caso específico das despesas com pessoal, o art. 21 da LRF visa coibir essa tendência, ao *tornar nulas de pleno direito ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão.*

No entanto, antes de serem aplicadas as regras de fim de mandato (junho de 2006), novas ações foram implementadas na sua política, provocando um aumento real nesse ano de 12% nos gastos com o funcionalismo público. O controle rigoroso das despesas, iniciado em 2003, foi sendo abrandado, já que, de acordo com os dados do governo, os limites para o gastos com pessoal estavam abaixo do limite exigido. Assim, torna-se necessário rever a metodologia utilizada pela LRF no que tange às regras de final de mandato, visto que elas permitem tanto que válvulas de escape sejam utilizadas como maior afrouxamento das regras no período que lhe antecede.

No caso do governo de Minas Gerais, foram adotadas as seguintes medidas relativas à política de pessoal neste ano: reajuste salarial para o Poder Executivo; criação de cargos para o Ministério Público; nomeação de cerca de 5.500 servidores aprovados em concurso público para o Tribunal de Justiça; nomeação de 550 servidores para a Secretaria de Estado do Meio

Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; reajuste salarial dos servidores do Tribunal de Contas do Estado; aprovação do novo subsídio para a Magistratura de Desembargadores; reajustes salariais que retroagiram a janeiro de 2005, em adequação aos salários dos Ministros para 847 servidores ativos, procuradores e promotores, e cerca de 603 aposentados e pensionistas do MP; quitação de 4.299 precatórios pendentes de pagamento, cujas execuções se arrastavam por anos, dentre outras medidas.

Todavia, apesar disso, mesmo pelos cálculos que foram realizados a partir da RCL ajustada pelo TCEMG, ocorreu, em 2006, o enquadramento efetivo das despesas com pessoal do estado aos limites da LRF, ilustrado pela Tabela 08. Chama a atenção, no entanto, a reduzida margem existente entre o limite prudencial e os valores apurados (tanto pelo lado dos valores publicados pelo governo do estado quanto pelo lado dos valores ajustados pelo TCEMG), indicando ser necessário cautela com esse indicador, visto o seu enquadramento ter se dado muito mais pelo crescimento da RCL, que depende do desempenho da economia, do que pelo controle dessa despesa, que indicaria a realização de um ajuste mais estrutural.

Tabela 09 - Comparativo da Participação da Despesa com Pessoal na RCL – 2006

Despesas com Pessoal	Publicação MG COM INATIVOS	TCEMG COM INATIVOS	LIMITE	
	RCL - R\$ 22.083.398	RCL- R\$ 20.665.183	LRF	PRUDEN CIAL
Poder Legislativo	2,21	2,37	3	2,85
Poder Judiciário	5,06	5,41	6	5,70
Ministério Público	1,84	1,97	2	1,90
Poder Executivo	44,58	47,64	49	46,55
Consolidado do Estado	53,71	57,39	60	57

Fonte : dados extraídos do Relatório da CAEO – 2006

O ano de 2007: o início do segundo mandato

Situação similar a 2006 ocorreu em 2007, quando foi registrado um aumento real de 6% nas despesas com pessoal. As divergências apuradas na composição da Receita Corrente Líquida foram reduzidas devido às modificações nos critérios de sua contabilização. Isso aproximou os valores dos indicadores que foram divulgados pelo estado aos valores apurados pelo TCEMG. O percentual de comprometimento da despesa com pessoal (consolidado) com a RCL continuou decrescendo, mas situando-se ainda próximo do limite prudencial. É importante notar, no entanto, o crescimento na apuração feita pelo governo do estado de 2 pontos percentuais da relação DP/RCL em relação a 2006 (55,8% contra 53,7%), Tabela 09.

Tabela 10 - Comparativo da Participação da Despesa com Pessoal na RCL - 2007

Despesas com Pessoal	Publicação MG COM INATIVOS	TCEMG COM INATIVOS	LIMITE	
	RCL - R\$ 23.803.678	RCL- R\$ 23.492.795	LRF	PRUDEN CIAL
Poder Legislativo	2,17	2,21	3	2,85
Poder Judiciário	5,40	5,47	6	5,70
Ministério Público	1,85	1,87	2	1,90
Poder Executivo	46,37	46,99	49	46,55
Consolidado do Estado	55,80	56,54	60	57

Fonte : dados extraídos do Relatório da CAEO – 2007

As estratégias utilizadas para o enquadramento das Despesas com Pessoal aos limites exigidos pela LRF abriram espaço para a abertura de frentes de captação de recursos de créditos, assegurando a ampliação de seus gastos por este instrumento. Isso levou a um abrandamento, a partir de 2005, das medidas restritivas inicialmente implementadas e a adoção de políticas mais liberalizantes. Essas políticas elevaram a relação DP/RCL de 52, 79 em 2005, para 55,80 em 2007.

Resta saber como se darão os impactos dessas medidas no médio e longo prazo. No médio prazo, a criação de despesas de caráter continuado (nesse caso Despesa com Pessoal) deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro (art.16), da demonstração da origem dos recursos financeiros para seu custeio e da comprovação de não comprometimento das metas de resultados fiscais pretendidas. Além disso, exige-se o mecanismo da compensação. Toda a despesa de longo prazo só poderá ser criada se houver um mecanismo de compensação, retirando do orçamento uma despesa, ou incluindo uma receita também de longo prazo. Fica evidente que o mecanismo de compensação utilizado no governo de Minas baseou-se no incremento das receitas.

De longo prazo, as estimativas para os impactos no sistema previdenciário não são promissoras. Atualmente, os resultados previdenciários⁶⁴ mostram-se deficitários – ainda que estes déficits venham diminuindo -, revelando o descompasso do regime previdenciário dos servidores públicos do Estado, com a necessidade de repasses do Tesouro para a cobertura dos déficits existentes. Estes apresentaram valores bem significativos no exercício de 2006 e 2007, de R\$ 3,366 bilhões e R\$ 3,928 bilhões, respectivamente (Anexo 21).

Nota-se que muito pouco se avançou no governo de Minas para o controle das despesas com pessoal. Os indicadores que deveriam retratar a realidade desse item apresentam contradições; os gastos com remuneração normal dos servidores, que neste trabalho estão no item Grupo 1, elevaram-se nos dois últimos anos (2006-2007), enquanto, por outro lado, a relação DP/RCL apresentou-se declinante até 2007, o que se explica mais pelos ganhos obtidos pelo lado da RCL, dado o crescimento econômico e as mudanças realizadas no sistema tributário do estado, do que pela contenção dos gastos com pessoal. Não obstante o enquadramento de todos os Poderes e Órgãos aos limites estabelecidos, o maior esforço para isso foi realizado no âmbito do Poder Executivo, que conseguiu a maior redução deste percentual desde o advento da LRF, tendo sido decisivo para que o enquadramento do estado às regras da LRF fosse alcançado, o que poderia estar indicando uma redução na oferta de serviços públicos à sociedade.

⁶⁴ O artigo 53, inciso II da LRF, exige a publicação dos Demonstrativos dos Resultados Previdenciários.

As razões de contenção de gastos com o funcionalismo apóiam-se na experiência vivida por muitos estados e municípios onde o tamanho da folha de pagamento configura-se como fator de restrição à oferta adequada de serviços e de investimentos públicos, com prejuízos para a sociedade, como aponta o autor Greggianin (2008).

Apesar do enquadramento das despesas com pessoal aos limites definidos pela LRF, as melhorias registradas no indicador DP/RCL afiguram-se, assim, apenas aparentes. Os métodos de contabilização utilizados, aliados à elevação da RCL, não servem para equacionar problemas e sim só para escondê-los por algum tempo, pois significam que não foram solucionadas as suas causas estruturais. Afonso (2008) afirma que os relatórios e os indicadores fiscais têm falhado em separar o que é **conta** do que é o **faz de conta**. E alerta: se não for mudado o seu *modus operandi* a expectativa é de que se continue tendo que enfrentar crises a cada quatro anos. É nessa mesma linha que se passa a avaliar na seção seguinte, como esses mesmos fatores alteraram também o perfil dos indicadores da dívida pública.

4.4.3 O Endividamento

Dívida Fundada (2002-2004)

No campo do endividamento, este possui lugar de destaque na LRF. Visando um controle mais institucionalizado de seu nível, a Dívida Pública passou a conter novos conceitos e regras, disciplinados pelo artigo 29 da LRF. Por esse artigo, a dívida de longo prazo foi dividida em: dívida pública consolidada (para amortizações com prazo superior a 12 meses), dívida pública mobiliária (representada por títulos emitidos), operações de crédito (dívida assumida por meio de contratos), concessão de garantia (compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada) e refinanciamento da dívida mobiliária (emissão de títulos para pagamento do principal acrescidos de juros e atualização monetária).

O estabelecimento de limites à dívida pública foi disciplinado pela Resolução n. 40 do Senado Federal. Essa estabeleceu que o limite para o estoque da dívida dos governos estaduais não poderá exceder em duas vezes a sua RCL, estendendo o prazo para a recondução da dívida a este limite para os governos que estivessem acima dele, em 31 de dezembro de 2001, por 15 anos, prevendo-se punições associadas ao seu não cumprimento que lhes seriam aplicadas em 2016. Apurado o excesso, os estados teriam, assim, que reduzir o montante da dívida pública à razão de 1/15 ao ano desse percentual. Ou ainda, em 1º de maio de 2005, ajustar-se aos limites fixados no art. 3º ou à trajetória de redução da dívida definida no art. 4º, ambos da Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal, conforme o caso.

Naquela ocasião (dezembro de 2001) a relação Dívida Consolidada Líquida/RCL apurada pelo governo mineiro era de 234,45, apurando um excedente de 34,45 (que deveria ser reduzido a 1/15 ao ano). No entanto, o TCEMG, ao incluir os valores das dívidas das empresas estatais dependentes, apurou que essa relação seria de 235,23. Essa situação revela que os indicadores fiscais também falharam em retratar a realidade da dívida pública. Contudo prevaleceram, como corretos, os valores inicialmente apurados e repassados à STN para efeito de seu acompanhamento.

Estando acima do teto estabelecido, o mecanismo de *enforcement* garantiu que, até 2004, não fossem realizadas novas celebrações de contratos pelo estado de Minas Gerais com o orçamento registrando apenas receitas decorrentes da liberação de recursos referentes a contratos em vigência⁶⁵ e de despesas do principal, juros e outros encargos da dívida. As operações de crédito desse período encontram-se retratadas na Tabela 10.

Como mostra a Tabela a seguir, os tipos de dívida fundada, até então, referiam-se às operações de crédito (internas e externas), outras obrigações, precatórios anteriores a 5/5/00 e o parcelamento da dívida das empresas dependentes.

⁶⁵ Os contratos vigentes foram celebrados entre o governo do Estado e a Caixa Econômica Federal (CEF) para atender ao Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estado – PNAFE (contratação interna) e o contrato de origem externa *The Overseas Economic Cooperation Fund* para atender ao projeto de irrigação do Jaíba.

Tabela 11 - Dívida Fundada Segunda a LRF - 2002 – 2004

R\$ milhares

Dívida	2002	2003	2004
Dívida Contratual Interna	33.004.049	36.255.578	41.326.617
Dívida Contratual Externa	1.336.409	982.457	785.291
Outras Exigibilidades		94.263	50.204
Dívida Fundada da Adm. Indireta		29.360	29.134
Precatórios Posteriores a 05/05/00	353.662	347.794	497.771
Parcelamento Dívida Empr. Dependentes	5.482	4.172	2.394
TOTAL	34.694.120	37.713.624	42.691.411

FONTE: Balanço Geral do Estado

* Nota: Valores Nominais

Cabe observar que, mesmo sem a realização de novas contratações nestes exercícios, houve um crescimento global do estoque da dívida em 2004 em relação a 2002, com redução da dívida externa e crescimento da interna. Este aumento da dívida interna deve-se ao fato de que os valores decorrentes do limite estabelecido pela Lei n. 9.496/97 para pagamento de 13% da RLR de seus encargos terem sido insuficientes para a cobertura de seus serviços, incorporando-se, ao seu estoque, a parcela destes que não foram pagas com a dívida com a União; sendo corrigida pelo IPG-DI. Em particular, esse indicador apresenta crescimento superior a 7,5 % (a dívida é corrigida pelo $IGP_DI + 7,5\%$ de juros reais ao ano), e o pagamento destes encargos limitado ao teto de 13 % da RLR. Este tem sido, regra geral, inferior à correção de seu estoque, com a diferença sendo a ele incorporada, garantindo sua expansão.

Registrou-se no ano de 2004 um decréscimo de 15,25% nos valores que deveriam ser desembolsados para o pagamento dos juros e encargos *vis-à-vis* o exercício anterior, o que deu alívio ao fluxo orçamentário impactando negativamente na trajetória do seu estoque. Essa redução foi resultado de negociações do estado com o Governo Federal que permitiram a exclusão do cômputo da FUNFIP, da Receita Líquida Real que propiciou ao governo: a) uma economia de R\$ 108,0 milhões ao ano; b) da eliminação da dupla contagem do FUNDEF na RLR com redução de R\$ 40,0 milhões ao ano; c) da recuperação de parcelas pagas em

exercícios anteriores a título da dívida do Eurobônus⁶⁶ no valor de R\$ 157 milhões (Minas Gerais, 2007). A evolução dos juros e encargos que foram efetivamente desembolsados no período estão reportados na Tabela 11 e no Anexo 14.

Tabela 12 - Juros e Encargos da Dívida Pública - 2002-2007

Ano	Valores Nominais	Evolução Nominal	Valores Reais	Evolução Real
2002	1.077.532		1.707.367	
2003	1.192.787	11%	1.539.257	-10%
2004	1.371.951	15%	1.618.365	5%
2005	1.643.595	20%	1.829.628	13%
2006	1.916.507	17%	2.112.244	15%
2007	2.136.270	11%	2.240.394	6%

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados dos Balanços Gerais do Estado.

* Nota: Valores Reais atualizados pelo IGP_DI fator médio_2007 – R\$ milhares

Diante dessa abertura propiciada pela União com a finalidade de rever algumas cláusulas do contrato de refinanciamento, esta parece estar indicando a retomada de relações intergovernamentais cooperativas. O processo de controle fiscal implementado a partir da década 90, influenciado pelo modelo proposto de revisão de papel do Estado pelos organismos financeiros internacionais, implicaram no distanciamento do Governo Federal e das esferas subnacionais, além do desmonte da institucionalidade federativa anterior (Vargas, 2006), no caso de Minas Gerais foi sentido fortemente pelo governo Itamar Franco.

Esse modelo parece estar sendo revertido e o vazio institucional existente entre eles, reduzindo-se. Por outro lado, flexibilizações de grande relevância nos contratos de refinanciamento podem sinalizar o retorno das relações federativas passadas construídas por recorrentes socorros financeiros (*bailouts*) aos estados, o que prejudicaria os resultados macroeconômicos desejados. Diante desse quadro, o desafio que se apresenta para promover maiores resultados em termos de disciplina fiscal constitui-se na remontagem de relações federativas cooperativas conciliadas com as impositivas já existentes.

⁶⁶ Foram compensados R\$ 157,0 milhões, devido ao estado pleitear na Secretaria do Tesouro Nacional para que a dívida paga no passado a título de Eurobônus fosse considerada intralimite e deduzida com amparo da Lei 9.496/76, visto que esta parcela do Eurobônus já tinha sido paga pelo Estado ao Governo Federal em exercício anterior.

Dívida Fundada (2005-2007)

A partir de 2005, a dívida fundada teve seu perfil alterado. A sua elevação deu-se mais em função das novas contratações de crédito realizadas do que da correção da dívida, dado que esta se manteve estável nestes exercícios, devido à revisão da metodologia de apropriação de cálculo dos juros dos contratos amparados pela Lei n. 9496/97 efetuada pela União, com efeito retroativo à data da celebração dos contratos de refinanciamento, reduzindo seu ônus.

Nesse período (2005-2007), a dívida apresentou um crescimento nominal de 14% (Tabela 12), indicando que os mecanismos de *enforcement* instituídos pela Lei de Responsabilidade Fiscal não foram suficientes para conter o crescimento de seu estoque devido à contratação de novos empréstimos.

Tabela 13 - Dívida Fundada Segundo a LRF – 2005-2007

R\$ milhares			
Dívida	2005	2006	2007
Dívida Contratual Interna	41.743.070	44.645.793	48.397.721
Dívida Contratual Externa	550.320	594.253	562.371
Outras Exigibilidades	665.962	651.431	637.106
Dívida Fundada da Adm. Indireta	1.324.168	515.427	531.839
Dívida Fundada por Fundos	135.765	254.256	456.249
Precatórios Posteriores a 05/05/00	1.324.975	1.398.061	1.536.262
Parcelamento Dívida Empr. Dependentes	24.554	24.083	27.258
Total	45.768.817	48.083.304	52.148.806

Fonte: elaboração própria, a partir dos Balanços Gerais do Estado.

*Nota: Valores Correntes

O saldo global desse processo indicou que a restrição trazida pelos acordos de renegociação da dívida tendeu a repercutir de maneira favorável à federação, pois estancou o poder do estado de transferir o ônus do seu endividamento para o conjunto dos estados e para a União (Vargas: 2006). No entanto, o alto grau de engessamento do orçamento propiciado pelo pagamento dos juros ao Governo Federal, pelas despesas com pessoal e pelas despesas de custeio, limitou o poder de gasto estadual. Isso levou o Governo do Estado a buscar alternativas para manter a sua estrutura de gastos, garantindo a oferta de serviços públicos

adequada e retomar a sua capacidade de investimentos. Sob esse prisma os resultados são positivos. Souza (2007) argumenta que o aumento dos gastos com investimentos públicos e políticas sociais pode conferir benefícios difusos para gerações presentes e futuras.

Já sob a perspectiva da *New Institucional Economics*, tal fato significa que ainda há esforços a serem empreendidos para que o papel das regras fiscais possa modificar a tradição da “fuga para frente” e reverter as práticas e modelos do passado com vistas a propiciar o real equacionamento das contas estaduais. Foi esse propósito que guiou a edição da LRF e com esta finalidade estabeleceu limites para o endividamento. O que se avalia, em seguida, é se esses limites foram alcançados e respeitados.

A dívida pública e os parâmetros da LRF

No caso particular do enquadramento da Dívida Pública aos critérios definidos pela LRF e pela Resolução do Senado, registrou-se também à semelhança do verificado com as despesas com pessoal, divergência entre os resultados oficiais calculados pelo governo do estado e o TCEMG. Conforme se pode inferir da leitura da Tabela 12, o enquadramento do estado aos limites estabelecidos pela Resolução 40 do Senado teria ocorrido em 2004, de acordo com o cálculo realizado da RCL apurada pelo governo do estado. Nessa ocasião, enquanto o limite dado pela Resolução era de 227,86, no cálculo do TCEMG, que considera a RCL ajustada, o percentual DCL/RCL foi de 239,84, situando-se, portanto, acima do limite permitido.

Isso revela, tal como ocorreu com as Despesas de Pessoal, que a relação Dívida Consolidada Líquida/RCL, em 2004, quando novos empréstimos começaram a ser realizados, apresentou valores divergentes nos cálculos do governo e do TCEMG, em função da não dedução da receita corrente líquida (RCL) de parcelas que, previstas na LRF, comporia o seu cálculo. A rigor, prevalecendo o cálculo feito pelo TCEMG, o estado não estaria em condições de ser autorizado a realizar novas contratações de crédito.

Tabela 14 - Participação da Dívida Consolidada Líquida na RCL – 2002-2004

	RCL Publicada	RCL Ajustada	LIMITE*
2002	RCL - R\$ 12.542.039	RCL- R\$ 12.542.039	LRF
DCL/RCL	262,65	262,65	232,15
2003	RCL- R\$ 14.305.976	RCL - 13.073.385	LRF
DCL/RCL	242,8	265,69	229,86
2004	RCL- R\$16.695.979	RCL- R\$15.620.658	LRF
DCL/RCL	224,39	239,84	227,86

FONTE: Balanço Geral do Estado e Relatório da CAEO.

* Limite definido pela Resolução n. 40 do Senado Federal

Já no período seguinte (2005 a 2007), os percentuais calculados e divulgados tanto pelo governo como pelo TCEMG, embora discrepantes, revelam um enquadramento da Dívida Pública ao limite estabelecido pela LRF (de duas vezes a RCL). A partir do exercício de 2006, esse resultado o impossibilita de aumentar a relação DCL/RCL, para além de duas vezes a receita corrente líquida, durante o período previsto para o ajuste, ou seja, até 2016. (o art. 4º, IV, b da Resolução n. 40).

Tabela 15 - Participação da Dívida Consolidada Líquida - 2005 – 2007

	RCL Publicada	RCL Ajustada	LIMITE*
2005	RCL - R\$ 19.550.334	RCL- R\$ 18.358.821	LRF
DCL/RCL	203,10	216,28	225,56
2006	RCL- R\$ 22.083.399	RCL – 20.665.183	LRF
DCL/RCL	189,08	202,05	222,96
2007	RCL- R\$ 23.803.678	RCL- R\$ 23.492.795	LRF
DCL/RCL	187,76	190,24	220,66

Fonte : Balanço Geral do Estado e Relatório da CAEO.

* Limite definido pela Resolução n. 40 do Senado Federal

Adicionalmente, deve-se destacar uma importante questão relativa ao enquadramento da Dívida Pública aos limites impostos pela LRF que é a relativa aos componentes que fazem parte de seu cálculo. O indicador DCL/RCL leva em consideração o estoque da Dívida Pública, dele deduzido as disponibilidades financeiras líquidas. No caso do governo do estado, os haveres financeiros tiveram um crescimento real de 74% em relação aos valores que foram registrados em 2003, conforme se pode verificar pela leitura do Anexo 12. Esse crescimento, aliado à elevação expressiva da RCL, impactou positivamente na redução deste indicador, favorecendo o seu enquadramento às regras de controle do endividamento.

Situação similar a que ocorre com as Despesas com Pessoal, a elevação da RCL somadas às deduções para efeito dos cálculos da Dívida Consolidada Líquida, compromete a situação do indicador. Afonso (2008) alerta que os recursos financeiros são esterilizados no Caixa do Tesouro, compondo o chamado "colchão de liquidez" que serve para prevenir riscos e reduzir o valor da dívida pública.

Como essas variáveis são bastante sensíveis ao ritmo da atividade econômica, qualquer retração no desempenho da economia afeta a Receita Corrente Líquida (por meio da queda na arrecadação tributária), e pode provocar redução dos rendimentos com ativos financeiros. Nesse caso o indicador DCL/RCL pode deteriorar-se e retornar à situação anterior de desenquadramento dos limites da LRF, considerando que seu nível se encontra próximo do teto nela previsto.

Isso nos leva a questionar se esta trajetória de endividamento atingido no final do período é compatível com a capacidade do governo de honrar o serviço da dívida, considerando projeções realistas e conservadoras.

Essa questão levou também o Tribunal de Contas da União (TCU) a preocupar-se com os créditos recebíveis pela União (decorrentes da renegociação das dívidas dos estados) e sugerir algumas recomendações sobre a necessidade de se fazer provisão para o registro do risco de crédito do Estado de Minas Gerais para com a União e, ainda, estudar a viabilidade de inclusão desse risco de crédito no Anexo de Riscos Fiscais, ⁶⁷.

⁶⁷ Processo TCU n. 011.808/2006. Acórdão n. 315/2007. As sínteses do Acórdão com as recomendações realizadas estão em Gerais (2006: 1879)

c) Operações de Crédito e seus limites

As operações de crédito correspondem a compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de contrato mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de títulos, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

Para as operações de crédito, a LRF definiu que as operações dependem de existência de prévia e expressa autorização legislativa, enquanto a Resolução do Senado Federal nº 43/2001 estabelece que o montante global realizado deverá ser menor ou igual a 16% da RCL.

Em face das divergências existentes na metodologia utilizada para o cálculo da RCL pelo TCEMG e pelo governo do estado, assim como ocorreu com as despesas com pessoal e dívida consolidada, foram realizados pelo TCEMG novos cálculos para apuração do teto de 16% da RCL permitido para a realização de crédito. No entanto, essa divergência não comprometeu seu enquadramento ao teto legalmente estabelecido. Embora divergentes, em todos os anos este limite foi respeitado.

Conforme já discutido, até 2004 não se registra celebração de novos contratos de empréstimos, somente repasses dos já existentes, indicando que a armadura legal de controle imposta pela LRF estava funcionando na contenção da dívida pública e na garantia do pagamento à União das despesas com juros e outros encargos. Os contratos vigentes à época, no governo de Minas, eram os celebrados entre a Caixa Econômica Federal (CEF) para atender ao Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados – PNAFE (contratação interna) e o contrato de origem externa *The Overseas Economic Cooperation Fund*, para atender ao projeto de irrigação do Jaíba.

Na segunda fase, período de 2005 a 2007, essa realidade modificou-se substancialmente. Os indicadores de que o estado havia feito o “dever de casa” e se enquadrado às exigências da LRF abriram espaços para que retornasse a contratação de novos empréstimos, como se constata no Quadro 5.

A contratação desses novos empréstimos garantiram a entrada de recursos de terceiros, no exercício de 2005, no valor de R\$ 63.655 milhões, o que representa 0,35 % da RCL ajustada (Anexo 11), ainda dentro do limite permitido de 16% da RCL. Desse total, R\$ 32.655 mil são provenientes de repasses de contratos já em andamento, e R\$ 31 milhões de recursos do novo contrato celebrado entre o Estado e o BNDES.

Já no exercício de 2006, registrou-se o maior ingresso de recursos de receitas de capital por meio de operações de crédito. Essas totalizaram R\$ 252.968 milhões e foram provenientes de repasses de contratos já existentes e de contratos externos no valor de R\$ 227.161 milhões assinados com o BIRD. Nesse exercício, a participação das operações de crédito na RCL (ajustada) foi de 1,15%, abaixo do limite exigido.

Em 2007 houve uma redução, as operações de crédito no exercício totalizaram R\$ 196.302 milhões, participando com 0,84% da Receita Corrente Líquida - ainda abaixo do limite permitido.

d) Garantias e Contragarantias

A Resolução 43 do Senado Federal, em seu art. 9º, prevê que o saldo global das garantias concedidas pelo Estado, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, não poderá exceder a 22% da receita corrente líquida.

O Demonstrativo que permite visualizar as Garantias e Contragarantias concedidas pelo Estado foi publicado até o exercício de 2004, mas apenas com os valores da Receita Corrente Líquida preenchidos (Anexo 10), omitindo-se os valores das garantias concedidas na celebração dos contratos das dívidas interna e externa nesse período, o que impede avaliar se o Estado estava enquadrado nos limites da LRF nesse período.

Já a partir de 2005, esses valores passaram a ser registrados, mas ainda sem precisão. Os valores publicados no Demonstrativo relativo ao exercício de 2005 referem-se a garantias dadas ao pagamento das operações de crédito interna e externa para o exercício de 2006. De

sua análise foi possível apurar que os percentuais de comprometimento da Receita Corrente Líquida (ajustada) com as garantias concedidas foram de 13,03% e 3,96%, respectivamente, nesses anos, estando abaixo do limite de 22% estabelecido, com o estado, portanto, respeitando os tetos da LRF.

Em termos gerais, os componentes do endividamento de longo prazo evidenciam que os limites impostos pela LRF estão sendo respeitados, o que aponta para uma folga, um comprometimento da RCL (ajustada) de 9,76⁶⁸ pontos percentuais em 2007, o que equivaleria a possibilidade para contrair novos empréstimos. Na prática, tal folga não é tão larga em função da baixa visibilidade de seus indicadores, existindo, ainda, outro componente relevante do endividamento que não faz parte de seu cálculo, e que deve também ser equacionado: a dívida flutuante.

f) Dívida Flutuante e Restos a Pagar

Outro componente do endividamento que merece destaque é a Dívida Flutuante e sua conta mais expressiva, os Restos a Pagar. Conforme demonstrado na Figura 01, a Dívida Flutuante do Estado de Minas era, em 2002, de R\$ 5,2 bilhões, dado o descompasso entre a base orçamentária e financeira dos anos anteriores. A questão de qual tratamento seria dado aos saldos anteriores da conta Restos a Pagar, os quais carregam valores de exercícios anteriores, restou sem solução na LRF, que buscou conter o seu crescimento apenas no final do mandato eletivo do Chefe do Poder Executivo, ao proibir a realização de despesa sem a devida disponibilidade financeira para seu pagamento.

Ao assumir a administração de seu mandato em 2003, o Governo Aécio Neves adotou alguns procedimentos visando o equacionamento dos débitos antigos. Foram realizadas duas ofertas públicas de recursos (leilões), quando se quitaram, com desconto médio de 20%, cerca de R\$ 6,2 milhões de dívidas com fornecedores. Com os grandes fornecedores de bens e serviços de consumo fez-se uma compensação entre débitos do estado e de seus créditos na dívida ativa (energia elétrica, comunicação, imprensa, água, combustível e outros), o que proporcionou uma redução de seu saldo em R\$ 32 milhões. No caso de empreiteiras de obras

⁶⁸ Esse valor foi calculado levando em consideração a RCL ajustada pelo TCEMG.

públicas, foram quitados débitos atrasados com a transferência de imóveis remanescentes das carteiras dos bancos privatizados/e ou liquidados, com ganhos de cerca de R\$ 89 milhões. Além disso, promoveu-se o cancelamento de Restos a Pagar não processados no valor de R\$ 423 milhões (Minas Gerais, 2007: 85).

Essas ações resultaram na redução da Dívida Flutuante em 17,14%, conforme se pode confirmar no Anexo 15, o que não ocorreria nos exercícios seguintes, os quais registraram crescimento da dívida flutuante, à exceção do exercício de 2006 em que houve redução do seu nível, por causa das regras de fim de mandato impostas pela LRF. *Pari passu* ao crescimento da dívida flutuante, registrou-se, em contrapartida, um crescimento do Ativo Circulante do governo, o qual representa os valores que se encontram disponíveis para realizar pagamentos no curto prazo. Como mostra a tabela 15, a relação Ativo Circulante/Dívida Flutuante vem apresentando resultados mais favoráveis, desde 2002, revelando uma melhoria na capacidade de pagamento de curto prazo do estado.

Tabela 16 - Comparativo Ativo Circulante/Dívida Flutuante

	R\$ milhares		
	Ativo Circulante	Passivo Circulante	Índice de Liquidez
2002	1.475.331	5.175.801	0,29
2003	1.675.064	4.288.420	0,39
2004	2.591.341	5.248.511	0,49
2005	4.198.243	6.125.013	0,69
2006	4.215.973	6.004.266	0,70
2007	5.558.916	6.805.266	0,82

Fonte: elaborado pela autora, a partir dos Balanços Gerais do Estado

* Nota: Valores Nominais

Por outro lado, a evolução do saldo da conta Restos a Pagar Processados, que recebe no estado o título de “Obrigações Liquidadas a Pagar”, revela terem sido efetuadas inscrições no exercício que se iniciaram no período analisado, com o percentual de 56,86%, e caíram no exercício seguinte, passando para 39,16%, indicando uma queda expressiva nas inscrições realizadas e, também, a realização de pagamentos referentes aos exercícios passados.

Mas, nos exercícios que se seguiram, essa tendência de redução nas inscrições foi revertida e essas ingressaram numa trajetória de elevação, com esses percentuais aumentando para 45,50% e 42,124%, respectivamente, em 2004 e 2005, relevando um distanciamento da política de uma boa e eficiente gestão da dívida flutuante.

Já em 2006 registra-se uma queda acentuada nesse percentual que atinge 38,89%, ano em que se procura respeitar o artigo 42 da LRF, exigindo que as inscrições realizadas nos dois últimos quadrimestres contenham disponibilidade financeira suficientes para seu pagamento. O que não ocorre em 2007, quando o percentual de inscrições no exercício se eleva para 48,16%.

Essa conjuntura permite inferir que a melhoria registrada na capacidade de pagamento de curto prazo não foi suficiente para garantir que os valores inscritos em Restos a Pagar Processados e Não-Processados tivessem recursos disponíveis para quitá-los. Na verdade, essa melhoria ocorre mais pelo lado da elevação dos recursos em caixa e dos superávits orçamentários alcançados do que pela redução das inscrições em Restos a Pagar e do pagamento dos valores dos exercícios anteriores. O que exige mais esforços para que a dívida flutuante possa ser equacionada e se consiga promover um ajustamento do fluxo orçamentário e financeiro do governo.

Tabela 17 – Inscrições em Restos a Pagar/Suficiência de Caixa

R\$				
Ano	Inscrição de Restos a Pagar Processados no Exercício	Suficiência antes da Inscrição em RPN	Inscrição de Restos a Pagar não Processados no Exercício	Suficiência após a Inscrição em RPN
2002	1.548.575.066,97	(3.535.069.000,00)	757.209.030,94	(4.292.278.030,94)
2003	1.097.681.891,48	(2.853.031.000,00)	615.182.921,06	(3.468.213.921,06)
2004	1.374.052.996,85	(2.713.958.873,66)	889.419.551,21	(3.603.378.424,87)
2005	1.417.220.329,50	(1.624.288.000,00)	1.223.732.391,03	(2.848.020.391,03)
2006	1.408.589.000,00	(1.784.404.000,00)	1.010.767.000,00	(2.795.171.000,00)
2007	2.123.949.000,00	(1.461.044.000,00)	1.160.897.127,64	(2.621.941.127,64)

Fonte: Relatório TCFMG

*Nota: Valores Nominais

Relativamente ao artigo 42 da LRF, a análise dos valores acima relatados apenas indica que no fim do Governo Aécio (2006) havia uma insuficiência de caixa de R\$ 2.795.171.000,00, após as referidas inscrições em Restos a Pagar processados e não processados. Como não nos é conhecido o memorial dos restos a pagar, não é possível verificar se a geração da despesa ocorreu nos dois últimos quadrimestres de seu mandato e se o artigo foi transgredido. Do ponto de vista da lógica do equilíbrio fiscal, observa-se, em todos os anos, resultados insuficientes; isso demonstra que foram assumidos compromissos superiores à sua capacidade de pagamento. Ressalta-se que a observância do limite de caixa consiste no melhor mecanismo de controle fiscal.

4.4.4 As dificuldades e os desafios de aplicação da LRF

Nove anos se passaram após a edição da LRF e, conforme ressalta Afonso (2008), apesar dos enormes e inegáveis avanços, ela não pode ser vista como obra pronta e acabada. Algumas de suas regras, até hoje, não foram implementadas, como é o caso do Conselho de Gestão Fiscal. Sua ausência é apontada como um dos principais problemas relacionados à implantação da lei. A sua relevância é conferida pelas suas atribuições de acompanhamento e avaliação da política e operacionalidade da gestão fiscal, quanto à: a) harmonização e coordenação entre os entes da Federação, b) disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, normatização e padronização das prestações de contas e dos relatórios de gestão fiscal, d) divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

Dessa maneira, problemas como falta de padronização de procedimentos contábeis, divergências conceituais, dúvidas jurídicas quanto à aplicação de Portarias da STN, são apontadas como as principais dificuldades encontradas para solucionar as contradições existentes nos indicadores fiscais. Nesse sentido, a STN empreendeu grande esforço desde a edição da LRF na elaboração e publicação de manuais de procedimentos, esclarecendo conceitos e procedimentos, porém os resultados ainda são insuficientes. Isso ocorre porque, na prática, esses problemas são utilizados para atenuar os parâmetros e princípios da gestão fiscal, ao passo que justificam a falta de transparência nos dados oficialmente publicados. Em

outras palavras, eles se constituem na válvula de escape mais utilizada para driblar a legislação.

Cabe destacar que a STN é o órgão responsável pela verificação do cumprimento dos limites e condições relativos às realizações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas controladas, direta ou indiretamente (art. 32). Essa fiscalização é feita com base nos balanços e relatórios fiscais encaminhados ao Tesouro Nacional pelos entes da Federação. Além dele, o controle fiscal posterior é garantido na LRF pela ação dos órgãos de fiscalização externa e interna, apoiando-se nas audiências públicas (Greggianin, 2008).

No caso específico de Minas Gerais, o que se observou foi que o papel realizado pelo TCEMG no acompanhamento dos limites e controles da LRF foi inócuo. Ausência de ações coordenadas e articuladas entre os órgãos de controle estabeleceu formas distintas de fiscalização incapazes de imprimir um formato homogêneo ao controle dos indicadores fiscais. Isso exige ações efetivas para fortalecer a fiscalização institucional no âmbito estadual, dando maior visibilidade aos resultados que estão sendo apurados.

Nessa linha, um importante programa, o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo (Promoex), vem sendo implementado para criar melhores condições para que o Poder Legislativo e os Tribunais de Contas possam exercer o seu papel fiscalizador. Um de seus objetivos é integrar os Tribunais de Contas com o objetivo de harmonizar interpretações, conceitos e metodologias, permitindo-se o encaminhamento a STN de dados e informações consistentes (Greggianin, 2008).

Por outro lado, não há manifestações no plano político estadual de mecanismos de *accountability* capazes de funcionar como restrição fiscal aos governos. Motivo de reiteradas recomendações por parte do TCEMG é a aplicação do art. 48 que assegura a participação popular e a realização de audiências públicas para a elaboração e acompanhamento dos planos de governo. A ausência de realização dessas audiências é justificada pela baixa participação da população. Portanto, a fraca fiscalização institucional no âmbito estadual é alimentada pelo comportamento característico do eleitor de não acompanhamento das políticas governamentais.

Além disso, é necessário avançar na busca da celeridade do processo penal, proporcionando melhores condições para atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário. O processo penal, em decorrência dos mecanismos de suspensão e prescrição, nem sempre alcança o seu propósito de punir os responsáveis na forma prevista na LRF e na Lei de Crimes Fiscais que preveem sanções administrativas e penais para os infratores.

Dessa forma, seguindo o paradigma da corrente teórica *New Institucional Economics* e, enquanto ele for capaz de gerar respostas ao sistema vigente, é nessa direção, de fortalecimento dessas instituições, que deverão ser realizados os maiores esforços para que as regras fiscais possam exercer a função que lhes foi destinada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caminho trilhado para a recondução das finanças públicas dos entes subnacionais no Brasil foi iluminado por preceitos que enfatizaram os conceitos de disciplina e austeridade fiscal, marcados pela forte influência das transformações ocorridas na sociedade capitalista que conformaram os papéis e funções a serem desempenhados pelo Estado no capitalismo mundializado.

Durante as fases do sistema capitalista, desde sua infância até os dias atuais, o Estado assumiu diversas atribuições que se moldaram em função dos contornos e desenhos que tiveram o capitalismo, subsidiado pelas concepções teóricas sobre seu papel no pensamento econômico dominante. No ambiente atual, marcado pelas recentes transformações do processo de globalização financeira, novas concepções teóricas adequadas à fase do capitalismo mundializado passaram a enfatizar as suas funções indutoras e regulatórias, em detrimento do seu papel como provedor e executor de políticas públicas. Em torno dessas novas funções, e para dar conta das exigências do *capitalismo sem fronteiras*, ergueram-se novos fundamentos para balizar a atuação estatal, pautados nas noções de restrições fiscais e financeiras ao Estado.

Esses novos fundamentos foram resultantes da crise do modelo Keynesiano, que, ao perder a sua funcionalidade, chancelou o resgate e o desenvolvimento de correntes teóricas que se orientaram pela redução da esfera de atuação estatal, por meio da criação de institucionalidades restritivas para conter o déficit público. Na visão destas teorias, o novo papel a ser desempenhado pelo Estado passa a ser balizado pela construção de instituições para viabilizar o compromisso com a política de austeridade e disciplina fiscal.

Os desdobramentos desse novo modelo delineado pelo Neoinstitucionalismo Econômico, corrente teórica que se configurou, com maior intensidade, no Brasil, a partir da década de 90, quando o agravamento da crise fiscal e da instabilidade financeira colocou o déficit público em evidência e, com ele, a necessidade de se repensar o papel do Estado e, em especial, o desenho de suas relações federativas predominantes até então.

Essas foram marcadas pela ausência de controle por parte do Governo Federal e de desenhos institucionais que visassem proporcionar relações intergovernamentais pautadas em restrições orçamentárias fortes, o que possibilitou concepções mais flexíveis de relações fiscais e financeiras, sendo a política que predominou na condução das finanças públicas dos entes subnacionais marcada pela indisciplina fiscal.

Com a mudança ocorrida, o modelo de desenvolvimento chancelado pelo Estado e viabilizado pelo crédito público foi destituído, e as ideias de austeridade fiscal, de orçamento equilibrado, de ajuste fiscal e de adoção de medidas mais rígidas de controle orçamentário e do endividamento ganharam centralidade e passaram a ocupar lugar de destaque para controlar a atividade fiscal e financeira dos entes subnacionais.

A lógica que se instaurou, a partir de então, foi a do controle hierárquico do governo federal sob as esferas subnacionais com a construção gradativa de um novo arcabouço-institucional/legal, por meio da imposição de regras voltadas para reverter à situação de crise fiscal e viabilizar o sucesso das políticas macroeconômicas implantadas com o Plano Real.

Representando o ponto de ruptura com o modelo anterior, o Programa de Ajuste Fiscal dos Estados, de 1995, foi o primeiro passo dado na montagem dessa nova institucionalidade, que culminou com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, que coroou esse processo e estreitou o caminho a ser percorrido pelos entes federados na condução de suas finanças.

A LRF foi considerada o ápice das medidas tomadas pelo Governo Federal para controlar os gastos e o endividamento dos governos subnacionais. Um dos propósitos de sua edição foi o de sedimentar e aperfeiçoar o arranjo federativo, estabelecendo uma definição clara para o relacionamento entre os níveis de governo, com a criação de um novo padrão de responsabilidade mútua entre União e Estados, ao interromper, definitivamente, as operações de socorro federal (*bailouts*) e exigir que os governos subnacionais participassem mais efetivamente do esforço de equilíbrio fiscal para garantir os resultados macroeconômicos desejáveis.

Para alcançar esses objetivos, era necessário melhorar a gestão fiscal de todos os entes federados e, para essa finalidade, com ela introduziram-se regras adicionais para aprimorar a eficiência e eficácia do planejamento governamental; editaram-se regras de procedimentos para garantir o equilíbrio das contas públicas com um controle rigoroso de gastos fiscais com pessoal; e estabeleceram-se metas a serem alcançadas, regras de final de mandato, controle da geração de déficits públicos e da trajetória da dívida pública. Para contribuir e assegurar que os seus objetivos fossem alcançados, criaram-se, também, novos instrumentos de acompanhamento e divulgação das contas públicas para garantir a transparência da gestão dos recursos públicos e assegurar a responsabilização dos governantes e gestores no trato dos recursos públicos.

A aplicação desse instrumental teve, como principal desafio, disseminar uma cultura de disciplina e responsabilidade fiscal balizadas pelo conceito de sustentabilidade intertemporal das contas públicas. Examinar como esses conceitos, até então negligenciados pelas esferas subnacionais, foram absorvidos e seguidos, foi o que se procurou fazer neste trabalho, avaliando as particularidades da estratégia de restrição fiscal e orçamentária adotada por um ente federado, com um legado histórico específico, como foi o caso do Governo do Estado de Minas Gerais.

No caso específico deste governo, o ambiente prévio de regras fiscais e financeiras fracas (*soft*) ensejou reiteradas situações de descontrole e descompasso da base fiscal e financeira frente aos seus gastos, o que induziu o Estado mineiro a incorrer em déficits orçamentários, endividamentos vultosos e situações recorrentes de renegociações de dívidas com a União, o que tornou complicada a aplicação desse instrumental nos primeiros anos de sua edição, bem como o enquadramento de seus indicadores fiscais nos tetos exigidos pela LRF. Esse contexto colocou em relevo questões como: o perfil do ajuste que foi realizado, o *timing* segundo o qual o enquadramento ocorreu e o formato específico que foi utilizado pelo Governo do Estado para se adequar às novas regras. Isso permitiu verificar as lacunas e as dificuldades de aplicação desse novo paradigma teórico pautado na promoção de institucionalidades restritivas e, ainda, os desafios que necessitam ser enfrentados para que estas possam cumprir o propósito da LRF de enraizamento de uma cultura de disciplina fiscal intertemporal.

No âmbito das relações federativas, os efeitos das estratégias de restrições orçamentárias e financeiras foram sentidos fortemente e imprimiram, ao cenário das finanças públicas do governo de Minas Gerais, um tratamento muito diferente na forma da gestão das contas públicas em relação à que vigia anteriormente.

A partir da implementação do Programa de Ajuste Fiscal e, posteriormente da LRF, as renegociações de dívidas foram interrompidas, e os movimentos realizados pelo governo do Estado para continuar burlando a nova regra não foram exitosos. Isso porque a sinalização dada pelo governo federal era a de que, a partir daí, o governo do Estado seria submetido às condições de um contrato, como argumentam os teóricos do Neoinstitucionalismo Econômico, o qual deveria ser respeitado e ter assegurado o seu cumprimento pelos mecanismos de *enforcements* delineados nesses instrumentos. Dessa forma, os canais entre a União e o Estado reduziram-se, sobremaneira, transformando-se numa relação estrita de controle fiscal e hierárquico. Nesse ponto, a LRF contribuiria para fortalecer o ambiente de restrições orçamentárias fortes e redefinir o perfil das relações federativas predominantes até então, ao impedir o auxílio financeiro entre os entes federados.

Por outro lado, apesar do caráter gradual e incrementalista que se imprimiu à LRF, o que observou foi que, durante o período analisado, não se pode dizer que grandes esforços tenham sido realizados para adequar as finanças públicas do governo de Minas ao novo receituário de disciplina e responsabilidade fiscal. A melhoria registrada nas contas do governo, traduzida em resultados orçamentários superavitários, resultados primário e nominal superiores às metas estabelecidas, deve ser vista mais como resultado de um quadro econômico que lhe tem sido muito favorável do que da efetiva realização de um ajuste estrutural de suas contas. Isso porque os frutos do crescimento econômico e dos resultados colhidos na implementação dos programas de governo voltados para o incremento da arrecadação estadual, propiciou uma elevação substancial de suas receitas, o que possibilitou, ao governo do Estado, realizar um controle menos rigoroso de seus gastos e um relaxamento no tocante aos princípios da LRF, reeditando, nos últimos anos, um ambiente de restrições orçamentárias fracas.

O perfil do ajuste realizado, apoiado na elevação das receitas públicas, além de contribuir para a melhoria do desempenho fiscal, também favoreceu o enquadramento dos indicadores fiscais da LRF que são calculados como proporção da Receita Corrente Líquida. Somado a isso, o governo contou com a utilização da contabilidade criativa como um fator adicional, que lhe propiciou acelerar o *timing* em que ocorreria o enquadramento das despesas com pessoal e da dívida pública e, com isso, conseguiu contornar os mecanismos de *enforcements* estabelecidos na Lei.

A utilização dessa válvula de escape parece ter sido a solução encontrada para driblar o alto grau de rigidez das regras e, como resultado, as penalidades que seriam aplicadas em caso de desenquadramento ou descumprimento de tais regras. Ao se valer desse artifício, reduziu-se significativamente o grau de transparência dos dados, à medida que o melhor desempenho desses indicadores deve-se, em parte, aos métodos de contabilização utilizados para seu cálculo, auxiliados também pelo expressivo crescimento da arrecadação, o que tem propiciado, ao governo, não enfrentar, como seria de se esperar, as causas estruturais de seus desequilíbrios fiscais. Como consequência, não é nenhum exagero afirmar que os indicadores fiscais falharam no seu papel de revelar, com fidedignidade, a real situação fiscal do governo do Estado.

Como vimos, o indicador da despesa com pessoal, DP/RCL, foi o primeiro e principal alvo em que foram utilizados artifícios contábeis para demonstrar o seu enquadramento às novas regras. Nos primeiros anos de sua edição, a contabilidade criativa propiciou a exclusão, de seu cômputo, das despesas com inativos e pensionistas; esse procedimento teve a anuência do TCEMG que editou a Instrução Normativa n. 05/2001, além de possibilitar o cumprimento de seu dispositivo legal. Como essa medida não foi muito exitosa, pois seu desenquadramento era muito evidente, optou-se, a partir de 2004, por outras formas de atuação. As saídas utilizadas foram: a elevação superficial do indicador da LRF, a Receita Corrente Líquida, compondo o seu cálculo com receitas que não são de livre aplicação do Estado; e uma movimentação escritural que transferiu as despesas do Poder Judiciário e do Ministério Público para o Poder Executivo. Com esses artifícios, a partir de 2004, todos os órgãos e Poderes cumpriram os limites prudenciais exigidos pela legislação. Em contraposição, os valores apurados pelo TCEMG revelaram outra realidade ao ajustar as receitas que compõem a Receita Corrente Líquida. Por esse cálculo, o enquadramento só ocorreria em 2006. O que

nos levou a concluir que o *timing* do seu enquadramento foi antecipado pela utilização de válvulas de escapes que elevaram o valor da RCL.

Já o *timing* do enquadramento do indicador da dívida pública (DCL/RCL) não foi tão favorecido pelo aumento artificial da RCL. Os percentuais calculados e divulgados tanto pelo governo como pelo TCEMG, embora discrepantes, revelaram um enquadramento da Dívida Pública ao limite estabelecido pela LRF (de duas vezes a RCL) em 2006. Mas outro fator importante que também gera divergências nos valores que foram apurados e que foi ignorado, foi a não inclusão dos valores das dívidas das empresas estatais dependentes, em 2001, momento em que se apurou o excedente a ser reduzido a 1/15 ao ano. Entretanto, mesmo esse indicador também falhou em retratar a realidade da dívida pública, pois, ao analisar os componentes que fazem parte das deduções do estoque da dívida, encontrou-se um aumento expressivo das disponibilidades financeiras, que são utilizadas para reduzir o seu estoque.

Outro aspecto a ser observado diz respeito à regra que veda as inscrições de despesas em Restos a Pagar no final do mandato sem disponibilidade financeira para seu pagamento. Esta, como visto, tem como propósito conter a elevação da dívida flutuante no período eleitoral. Trata-se, no entanto, de uma regra fácil de ser contornada. Como a vedação existe apenas para as inscrições feitas nessa conta nos dois últimos quadrimestres do final do mandato do Chefe do Poder Executivo, permite-se que as inscrições sejam feitas em outro período, isso não assegura que a dívida flutuante não se eleve ou que, pelo menos, seja reduzida. Apesar de algumas ações terem sido realizadas para seu equacionamento no início de 2003, esta tendência foi revertida nos períodos seguintes e continuou funcionando como um mecanismo de rolagem de dívida.

Como saldo desse processo, o que se vê é que, na presença dessas “válvulas de escape”, os mecanismos de *enforcement* da LRF, *as sanções institucionais*, perderam a sua eficácia. Enquanto a sua observância manteve-se rígida, elas funcionaram como um efetivo mecanismo que impedia a elevação do endividamento. Tendência que foi revertida em 2004, quando os artifícios utilizados propiciaram o início do processo de negociações de novas contratações de operações de crédito, as quais elevaram o endividamento do governo do Estado, a partir de 2005.

É inegável que a edição da LRF contribuiu para uma melhoria nas finanças públicas do governo de Minas, à medida que inseriu, nesse cenário, regras de procedimentos quanto ao planejamento, controle e metas a serem atingidas, importantes para nortear a condução da atividade financeira do Estado. Esse instrumental fez com que o governo estadual se comprometesse com um padrão mínimo de disciplina fiscal. Essas regras foram importantes para conferir maior precisão ao processo de planejamento e controle orçamentário e melhorar a gestão dos recursos públicos.

Por outro lado, na ausência de aplicação de penalidades aos governos não enquadrados nas regras numéricas que determinam limites para os gastos com pessoal e dívida pública e restrições à inscrição em restos a pagar, abriram-se espaços para que, na prática, uma margem considerável de contabilidade criativa fosse utilizada para melhorar a situação dos seus indicadores. O que nos leva a questionar a eficácia dessas novas regras para se atingir os resultados desejados em termos de disciplina fiscal e responsabilidade fiscal.

Na perspectiva da teoria *New Institucional Economics*, o que garante a efetividade das regras são os mecanismos de *enforcements*. No entanto, a leniência dos órgãos de controle e do próprio Governo Federal que não reagem às distorções apuradas, associadas à ausência de ações coordenadas e articuladas entre eles, estabeleceu formas distintas de fiscalização incapazes de garantir a aplicação efetiva dos mecanismos de sanção e punição que foram criados para assegurar o seu cumprimento. Como consequência, o que tem ocorrido é um afrouxamento da aplicação desses mecanismos, prevalecendo, na realidade, um ambiente de restrições orçamentárias fracas, maquiadas pelos conceitos de disciplina e austeridade fiscal.

Assim, cabe lembrar que a conjuntura econômica e fiscal favorável deveria ser aproveitada para preservar e reforçar os compromissos com os princípios da responsabilidade fiscal, abrindo caminho para uma atuação mais saudável do Estado na implementação de políticas públicas. Já a utilização de “válvulas de escape” distorce os resultados e compromete o propósito da LRF de enraizamento de uma cultura de disciplina fiscal intertemporal, prejudicando, na prática, essa atuação pelos problemas que acarreta. Por isso, muito há para avançar nessa questão. Um bom caminho seria o de completar os principais pontos que ficaram inacabados na LRF e rever as regras que têm sido insuficientes ou mesmo falhas para estes objetivos.

Por outro lado, é também necessário o endurecimento dos órgãos fiscalizadores na aplicação dos mecanismos de *enforcements*, já que parece claro que, sem custos efetivos associados aos seus desvios, as regras não conseguem garantir os objetivos a que se destinam. Isso porque, à luz da corrente teórica *New Institucional Economics*, a capacidade das regras fiscais reverter, de fato, cenários desfavoráveis do ponto de vista fiscal, dependem substancialmente de incentivos gerados pelas diferentes categorias de instituições para manter rígida a política de austeridade fiscal.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Reforma do Estado e federalismo: o caso dos governos estaduais brasileiros.** (2008) Versão modificada de trabalho apresentado em seminário organizado pela Fundação Joaquim Nabuco, no Recife, intitulado “O longo caminho das reformas nos governos estaduais brasileiros: crise, mudanças e impasses.” Disponível em: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229649/Abrucio.pdf>, p.1- 38. Acesso em 05.09.2008.

ABRUCIO, Fernando Luiz. LOUREIRO, Maria Rita Loureiro. **Incrementalismo, negociação e accountability: Análise das reformas fiscais no Brasil.** Em O Estado numa era de reformas: os anos FHC (Parte 2). Coleção Gestão Pública, volume 7, Brasília, 2002

AFONSO, José Roberto R. **Responsabilidade Fiscal- A agenda incompleta.** Revista Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. Evelyn Levy e Pedro Aníbal Drago (org)., p.185-197. Fundap, São Paulo, 2005.

_____. **Conta e Faz-de-Conta.** Lei de Responsabilidade Fiscal. Aspectos Críticos. Responsabilidade na gestão pública: os desafios dos municípios. Brasília: Câmara dos Deputados, ed. Câmara, 2008. (Série avaliação de políticas públicas; n.2), p; 195-267

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **O Federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico.** Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Campinas, 2003.

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de. **A execução orçamentária e financeira e o cumprimento de metas.** IN: BRASIL, Ministério do Planejamento, Orç. e Gestão. *Programa Nacional de Treinamento: Manual básico para Municípios.* Brasília: MP, BNDES, CEF, 2ª edição, 2002. p. 203.

ALMEIDA, Wanderley. As atribuições econômicas do governo. Política Fiscal e Programação dos Gastos do Governo, Rio de Janeiro: IPEA/INPES, abr. 1991, p. 9-18.

ALVES, Antônio Benedito; GOMES, Sebastião Edilson R., AFFONSO, Antônio Geraldo. **Lei de responsabilidade fiscal comentada e anotada.** 3 ed. São Paulo: editora Juarez de Oliveira, 2001.

AMARAL, Roberta Montello. **A avaliação de resultados no setor público: teoria e aplicação prática no Estado do Rio de Janeiro.** Disponível em: [http:// www.tce.rj.gov.br](http://www.tce.rj.gov.br). Acesso em 21/08/2006.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas finanças dos municípios mineiros.** Dissertação (mestrado) – Fundação Visconde de Cairu, Faculdade de Ciências Contábeis, Centro de Pós-graduação e pesquisa. Salvador, 2006.

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. **A lei de responsabilidade fiscal como instrumento de política e gestão fiscal**. Tese (dissertação de mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

BORSANI, H. **Relações entre política e economia: teoria da escolha pública**. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 103-125.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Constituição de 1988. disponível em :<<http://www.presidencia.gov.br>> acesso em: 02 de fevereiro de 2008.

BRASIL. **Lei Complementar Federal n º 101, de 4 de maio de 2000: Lei de Responsabilidade Fiscal**. Estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>> acesso em: 02 de fevereiro de 2008.

BRASIL. **Lei Complementar 10.028, de 10 de outubro de 2000.: Dispõe sobre Crimes contra as Finanças Públicas**. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>> acesso em: 02 de fevereiro de 2008.

CARVALHO, Célia Maria Silva. **O ajuste no Brasil: impactos nas finanças e políticas públicas no Estado de Minas Gerais e suas implicações para a ordem federativa**. Tese (Dissertação de mestrado) – Escola de Governo/ Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2005.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim e outros. **Estado e Administração Pública: reflexões**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1987, p. 9-20.

COSTA, Franselmo Araújo. VALVERDE, Lúcia Helena Cavalcanti. **Elaborando a lei de diretrizes orçamentárias municipal**. IN: BRASIL, Ministério do Planejamento, Orç. e Gestão. *Programa Nacional de Treinamento: Manual básico para Municípios*. Brasília: MP, BNDES, CEF, 2ª edição, 2002. p. 47-63

_____. **Elaborando a lei orçamentária municipal**. IN: BRASIL, Ministério do Planejamento, Orç. e Gestão. *Programa Nacional de Treinamento: Manual básico para Municípios*. Brasília: MP, BNDES, CEF, 2ª edição, 2002. p. 65-93

Costa, Frederico Lustosa da. **Condicionantes da reforma do Estado no Brasil**. IN: [Martins, Paulo Emilio Matos](#) & Octavio Penna Pieranti org. *Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo*. Editora FGV, ISBN 85-225-0547-0, 2006, p. 133-158.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**: Brasil, 1985-95. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997. p- 175-202

DINIZ, Eli ; Azevedo, Sérgio. **Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas.** Brasília: Editoria Universidade de Brasília, 1997.

FERREIRA JUNIOR, Silvio. **Desempenho fiscal e gestão pública nas esferas estaduais: uma avaliação das execuções orçamentárias no período de 1995 a 2004.** Finanças Públicas: XI Prêmio Tesouro Nacional, 2006: coletânea de monografias. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NOBREGA, Marcos. **Lei de Responsabilidade fiscal para concursos.** 2 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2001

FILELLINI, Alfredo. **Economia do Setor Público.** São Paulo: Atlas, 1930.

FIORAVANTE, Da Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. **Lei de Responsabilidade Fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento.** IPEA: Texto para discussão n. 1223. Brasília, outubro de 2006.

FRANCO, Augusto. **A reforma do Estado e o Terceiro Setor.** Papel apresentado no Seminário Sociedade e Reforma do Estado, 1998, Disponível em: <http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/03/a-reforme-do-estado-e-o-terceiro-setor.pdf>, acesso em 07.07.2008.

GERAIS, Tribunal de Contas do Estado de Minas. **Relatório Técnico. Prestação de Contas do Governador do Estado de Minas Gerais exercício de 2003.** disponível em: www.tcemg.gov.br. Acesso em 05.01.2009

_____. Tribunal de Contas do Estado de Minas. **Relatório Técnico. Prestação de Contas do Governador do Estado de Minas Gerais exercício de 2004.** disponível em: www.tcemg.gov.br. Acesso em 05.01.2009

_____. Tribunal de Contas do Estado de Minas. **Relatório Técnico. Prestação de Contas do Governador do Estado de Minas Gerais exercício de 2005.** disponível em: www.tcemg.gov.br. Acesso em 05.01.2009

_____. Tribunal de Contas do Estado de Minas. **Relatório Técnico. Prestação de Contas do Governador do Estado de Minas Gerais exercício de 2006.** disponível em: www.tcemg.gov.br. Acesso em 05.01.2009

_____. Tribunal de Contas do Estado de Minas. **Relatório Técnico. Prestação de Contas do Governador do Estado de Minas Gerais exercício de 2007.** disponível em: www.tcemg.gov.br. Acesso em 05.01.2009

GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças Públicas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

GUIMARÃES, Raul Marmo. **A dívida pública do Estado de Minas Gerais: os limites do ajuste**. Tese (Dissertação de mestrado) – Escola de Governo/ Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.

GREGGIANIN, Eugênio. **Lei de Responsabilidade Fiscal. Aspectos Críticos. Responsabilidade na gestão pública: os desafios dos municípios**. Brasília: Câmara dos Deputados, ed. Câmara, 2008. Série avaliação de políticas públicas; n.2, p; 195-267

HAUSMANN, Ricardo. **Searching for the right budgetary institutions for a volatile region**. SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE FINANÇAS PÚBLICAS, 2 a 5 de setembro de 1996: Brasília: ESAF, 1999.

HOBBS, Thomas. (1999). **Leviatã: matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. 2 ed. Estudos gerais, série universitária. Clássicos de filosofia. p. 143.

JAYME JR, F. G.; REIS, Júlio César dos; ROMERO, João Prates. **Restrição orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo para Minas Gerais (1995-2006)**. Ensaios FEE, v. 28, p. 5-25, 2007.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. (2006). **Federalismo, Processo Decisório e Ordenamento Fiscal: a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**: trabalho a ser apresentado no 5 encontro da ABCP. FAFICH/UFMG. Belo Horizonte. Disponível em: starline.dnsalias.org:8080/abcp/.../21_7_2006_17_50_9.pdf. Acesso em: 06-08-2008

LINO, Pedro. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Atlas: São Paulo 2001. p.24.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O colapso das finanças públicas estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora UNESP, IE, Unicamp, 2002.

LOUREIRO, Maria Rita & ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Política e reformas fiscais no Brasil recente**. Revista de Economia Política, vol. 24, n. 1 (93), jan-mar de 2004. p 50 a 71.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MACHADO, Marcelo Freitas. **A introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal no contexto da reforma do Estado: uma análise dos resultados dos governos estaduais**. Tese (Dissertação de Mestrado), Florianópolis, 2004.

MEDEIROS, Márcio Bastos. **Elaborando o Plano Plurianual**. IN: BRASIL, Ministério do Planejamento, Orç. e Gestão. *Programa Nacional de Treinamento: Manual básico para Municípios*. Brasília: MP, BNDES, CEF, 2ª edição, 2002.

MENEZES, Ana Maria Ferreira. **As relações intergovernamentais no Brasil e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Revista Bahia Análise & Dados. Salvador, v.12 n. 4, p. 47-50, mar. 2003.

MILESI-FERRETI, G.M. **Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting**. IMF Working Paper. Outubro de 2000.

MINAS GERAIS. **Contas públicas de Minas Gerais de 2003 a 2006 - a história do déficit zero**. 2007.

MG - SECRETARIA DO ESTADO DA FAZENDA – SCCG – **Balanço Geral - Exercício de 2001**. Belo Horizonte, 2007.

MG - SECRETARIA DO ESTADO DA FAZENDA – SCCG – **Balanço Geral - Exercício de 2002**. Belo Horizonte, 2007.

MG - SECRETARIA DO ESTADO DA FAZENDA – SCCG – **Balanço Geral - Exercício de 2003**. Belo Horizonte, 2007.

MG - SECRETARIA DO ESTADO DA FAZENDA – SCCG – **Balanço Geral - Exercício de 2004**. Belo Horizonte, 2007.

MG - SECRETARIA DO ESTADO DA FAZENDA – SCCG – **Balanço Geral - Exercício de 2005**. Belo Horizonte, 2007.

MG - SECRETARIA DO ESTADO DA FAZENDA – SCCG – **Balanço Geral - Exercício de 2006**. Belo Horizonte, 2007.

MG - SECRETARIA DO ESTADO DA FAZENDA – SCCG – **Balanço Geral - Exercício de 2007**. Belo Horizonte, 2007.

MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fábio. **Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual**. Revista de Economia Política, v. 27, nº 3 (107), p. 472-494, julho-setembro de 2007.

MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. **Finanças Públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. IN: BRASIL, Ministério do Planejamento, Orç. e Gestão. *Programa Nacional de Treinamento: Manual básico para Municípios*. Brasília: MP, BNDES, CEF, 2ª edição, 2002, p. 200-205

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NOBREGA, Marcos. **Renúncia de Receita; guerra fiscal e tax expenditure: uma abordagem do art. 14 da LRF, 2008.** Disponível em: <http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/6/13526/MarcosNobrega1.pdf>, Acesso em 25/02/2009.

NUNES, Selene Peres Peres. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e sua aplicação nos Municípios.** IN: BRASIL, Ministério do Planejamento, Orç. e Gestão. *Programa Nacional de Treinamento: Manual básico para Municípios.* Brasília: MP, BNDES, CEF, 2^a edição, 2002, p. 11-19

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Teorias da Federação e do Federalismo fiscal: o caso brasileiro.** FJP: Texto para discussão n. 43. Belo Horizonte, 2007, 58 p.

_____. **O ajuste fiscal de Minas Gerais e o déficit orçamentário zero: a contabilidade que engana.** Revista de Controle e Administração. Volume II, n. 2, julho/dezembro de 2006.

_____. **Estado e produção de bens públicos no pensamento econômico.** Economia e Política das Finanças Públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira (em elaboração), 2005.

_____; RIANI, Flávio. **Limitações e conseqüências do ajuste fiscal do Estado de Minas Gerais no Governo Aécio Neves,** 2004.

_____; VIEIRA, Solange Paiva. **MINAS GERAIS DO SÉCULO XXI. VOLUME IX.** Transformando o poder público: a busca pela eficácia. Resgatando as finanças públicas. Belo Horizonte: BDMG, 2002.

PALOMBO, Paulo Eduardo Moledo. **Descentralização, construção de restrições orçamentárias hard e evolução do tamanho dos governos estaduais no Brasil.** Dissertação de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas, Mestrado em Administração Pública e Governo, 2007

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo: atualizado com a lei de responsabilidade fiscal.** 4 ed.. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

PIRES, Henrique Augusto Alarcon & BURGARIN, Maurício Soares. **A credibilidade da política fiscal: um modelo de reputação para a execução das garantias fiscais pela União junto aos Estados após o Programa de Ajuste Fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal.** http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/VIPremio/financas/1tefpVIPTN/PIRES.pdf, Acesso em 06.02.2009

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*.** Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Orgs. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink, - 6 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005

PRONI, Marcelo Weishaupt. **História do capitalismo: uma visão panorâmica**. Campinas, SP: UNICAMP, IE, CESIT, (Cadernos do CESIT, n.25), 1997, 30 p.

RANGEL, Marcos de Almeida. **Regastes Financeiros, restrição orçamentária fraca e postura fiscal nos Estados brasileiros**. Rio de Janeiro: BNDES, 2003, 112 p. Dissertação (mestrado) – PUC-RJ, 2003. 25º Prêmio BNDES de Economia.

REIS, André Abreu. **Avaliação das contas do governo do Estado de Minas Gerais de 1995 a 2005 : uma busca de iniciativas de ajuste fiscal**. Tese (Dissertação de Mestrado). – Escola de Governo/ Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Reforma do aparelho do Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90**. VII. Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11, oct., 2002

REZENDE, Fernando Antônio. **Finanças Públicas**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SANTOS, Antônio Raimundo dos. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2000.

SILVA, Antônio Carlos Ribeiro da. **Metodologia de pesquisa aplicada à contabilidade: orientações de estudos, projetos, artigos, relatórios, monografias, dissertações, tese**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SODRÉ, Antônio Carlos de Azevedo. **Lei de Responsabilidade Fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal**. Rae-eletrônica, v.1, n.2, jul-dez, 2002. disponível em <http://www.rae.com.br/eletronica/index.efm?FuseAction=Artigo&ID=1461&Secao=EMPRESA%20JR&Volume=1&Numero=2&Ano=2002>. Acesso em 10/11/2008.

SOUZA, Saulo Santos de. **Ambiente institucional e resultados fiscais: os diferentes impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. IN: Finanças Públicas: XI Prêmio Tesouro Nacional, 2006: coletânea de monografias. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

VARGAS, Neide César. **Estados no Brasil e controle fiscal e financeiro pela União no pós-Real**. Campinas, Instituto de Economia/Unicamp (Tese de doutoramento), 2006.

VICTORINO, Walter Alves. **A dívida do setor público mineiro e o processo de sua renegociação com a União: implicações para as finanças do estado e para a ordem federativa no País**. Tese (Dissertação de mestrado). Escola de Governo / Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2002.

ANEXOS