



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
FACULDADE DE ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO ATUARIAS,  
CONTABILIDADE E SECRETARIADO

**CURSO DE ECONOMIA**

**MOTIVAÇÃO ECONÔMICA DA LEI DE  
RESPONSABILIDADE FISCAL**

**Paulo Albuquerque Costa**

**Fortaleza  
Junho – 2001**

344  
C875m

# MOTIVAÇÃO ECONÔMICA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Paulo Albuquerque Costa

ORIENTADOR: Augusto Marcos Sena de Carvalho

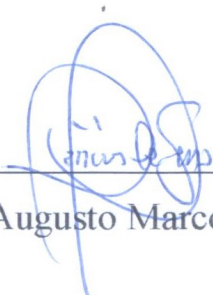
Monografia apresentada à Universidade Federal do Ceará, como exigência para a obtenção do título de Especialista em Planejamento e Desenvolvimento Econômico.

**Fortaleza-Ce**  
**2001**

# MOTIVAÇÃO ECONÔMICA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Paulo Albuquerque Costa

Monografia aprovada em 10 / 12 / 2001



---

Orientador: Augusto Marcos Sena de Carvalho

Fortaleza  
2001

# ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	4
CAPÍTULO 1 – Conceitos Econômicos Básicos.....	9
1.1 O Fluxo Circular da Economia.....	9
1.2 Produto Nacional Bruto.....	11
1.3 Identidades Básica.....	15
1.3.1. Economia Simples sem Governo.....	16
1.3.2. Economia com Governo.....	17
1.3.3. Economia Aberta: O Setor Externo.....	19
CAPÍTULO 2 – A Lei de Responsabilidade Fiscal.....	22
2.1. Aspectos Fundamentais.....	23
2.2. Receita Pública: Previsão de Arrecadação.....	24
2.3. Despesa Pública.....	25
2.4. Dívida e Endividamento.....	27
2.5. Restos a Pagar.....	29
CONCLUSÃO.....	31
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	33

## INTRODUÇÃO

A economia brasileira vem enfrentando nas últimas décadas um processo de endividamento crescente, decorrente da forma do aumento de participação do setor Governo – consumo e investimento nos três níveis das unidades federativas – no ambiente econômico. Apesar da necessidade dessa participação, devido ao crescimento da complexidade econômico-social, como produto do crescimento/desenvolvimento econômicos, algumas questões básicas referentes a participação do governo na economia foram preteridas.

Em relação a participação do Governo na economia já é consenso na literatura econômica que, a introdução do governo na economia deve ser pautado por três funções básicas: (i) *função alocativa*: consiste em alocar recursos para o provimento de bens públicos, que são bens de consumo público não mediados pelo mercado. (ii) *função distributiva*: o desenho da distribuição da renda auferida pelos fatores de produção (terra, capital, trabalho e capacidade empresarial), pode não ser o desejado pela sociedade, desta forma, o Governo lança mão de impostos transferências e subsídios, objetivando corrigir essa falha. (iii) *função estabilizadora*: utilização dos instrumentos de política fiscal e monetária, objetivando proteger a economia das oscilações bruscas nos níveis de emprego, produção, preços, dentre outros. Porém, para exercer estas funções, existe uma restrição econômica maior

que, normalmente, tem sido negligenciada ao longo do tempo: o *equilíbrio orçamentário*.

Do ponto de vista histórico, essa negligência remonta ao que podemos chamar de “*subversão a Keynes*”. Com a grande crise econômica de 1929, que se estendeu por meados da década de trinta, onde o funcionamento da economia privada entrou em colapso, o economista John M. Keynes recomendou que, “*naquela*” situação de grave crise econômica, caracterizando uma forte depressão, a saída deveria ser implementada pelo Governo através do aumento de seu consumo, bem como, dos seus investimentos, com o objetivo de reverter as expectativas do setor privado e, dessa forma, a economia mundial retornar a sua trajetória de crescimento histórica. A consequência prática da receita Keynesiana seria que, dado que havia uma relativa inflexibilidade por parte das receitas dos Governos, estes deveriam trabalhar com déficits, ou seja, gastando mais do que arrecadavam, para impulsionar o lado da demanda da economia. A utilização do receituário Keynesiano conduziu a uma crescente participação dos gastos públicos em relação a produção total nos diversos países, como evidencia a tabela.01.<sup>1</sup>

A análise desses dados evidencia que, tendo como referência o ano de 1937, o gasto público vem crescendo, tendo se estabilizado entre os anos de 1990 e 1996. A questão central que se apresenta é que, por si só, o aumento progressivo desta participação não constitui um problema econômico de séria relevância. O que nos deve preocupar é a questão referente se este aumento está sendo operado de forma equilibrada, ou não. Em outras palavras: o aumento dos gastos do governo têm como contrapartida, o aumento das receitas para financiá-los, ou o governo está operando com déficits recorrentes, sendo necessária uma inércia para que trabalhe de forma equilibrada, diminuindo assim, sua interferência na economia?

---

<sup>1</sup> É óbvio que, parte desse crescimento também se relaciona com o aprofundamento da necessidade do Governo de implementar suas três funções básicas, já mencionadas.

TABELA 1

	GASTO PÚBLICO ( % PIB )				
	1937	1960	1980	1990	1996
Alemanha	34,1	32,4	47,9	45,1	49,0
Canadá	21,8	30,3	57,8	54,3	54,3
USA	19,7	27,0	31,4	32,8	33,3
França	29,0	34,6	46,1	49,8	54,5
Itália	24,5	30,1	42,1	53,4	52,9
Japão	25,4	17,5	32,0	31,3	36,2
UK	30,0	32,2	43,0	39,9	41,0
Holanda	19,0	33,7	55,8	54,1	49,9

Fonte: Giambiagi e Além. 1999

A resposta a essa indagação será a preocupação central do trabalho. Em uma primeira incursão, comprova-se que nos anos pós-guerra o aumento da participação do setor Governo na economia foi operacionalizado com base em déficits que forçavam ou o aumento da carga de imposto, ou a possibilidade do aumento do endividamento do setor público. Em ambos os casos têm-se um reflexo negativo na economia. No primeiro, temos um impacto de curto e médio prazo, afetando a geração presente diminuindo a poupança privada. No segundo, temos o impacto de longo prazo afetando as gerações futuras, que arcarão o pagamento da dívida.

A percepção desse problema por parte de alguns países, já no início da década de 80, conduziu-os a praticar políticas econômicas mais ortodoxas, mirando seu foco de ação para políticas de ajuste fiscal que apontavam para dois objetivos: controle do déficit fiscal e seu conseqüente rebate sobre o endividamento público.

No caso brasileiro a demora na implementação de políticas fiscais mais realistas agravou o problema do endividamento e seu conseqüente reflexo negativo no processo de crescimento/desenvolvimento econômicos. Esse processo pode ser vislumbrado a partir da tabela.02, abaixo.

**TABELA 2**

	Dívida líquida do setor público	1981/90/98	(Em % do PIB)
	1981	1990	1998
Governo central	4,2	14,4	21,0
Estado/Municípios	4,2	6,6	14,4
Empresas estatais	15,3	17,5	2,9

Fonte: Giambiagi e Além, 1999.



Percebe-se, da tabela 02 que, a prática de déficits recorrentes por parte tanto do Governo central como das unidades subnacionais, vem agravando a questão do endividamento do setor público da economia brasileira.<sup>2</sup> Desse modo, torna-se trivial a necessidade da implementação de uma política fiscal racional, onde o equilíbrio das contas públicas, e a transparência da execução orçamentária seja o foco central do Governo, objetivando o surgimento de um ambiente econômico positivo de forma real.<sup>3</sup>

Para alcançar este objetivo o Governo editou a Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como a Lei de responsabilidade fiscal que, a partir dessa data, balizará os procedimentos das finanças públicas nos três níveis de Governo ( *federal, estadual e municipal* ). Nos 73 artigos da Lei, estão colocadas normas que vão desde o planejamento e execução orçamentárias, passando pelo controle e previsão da receita pública, gastos com pessoal , bem como níveis de endividamento e crédito públicos.

Desse modo, o objetivo central do trabalho é mostrar que a urgência desta Lei se deve a fatores econômicos já debatidos e aceitos na ciência econômica: *Governos que obedecem sua restrição orçamentária, sinalizam um ambiente econômico mais propício ao processo estável de crescimento/desenvolvimento econômicos.* Para tanto, além desta introdução, segue-se o seguinte roteiro. No capítulo 1, trata-se dos conceitos básicos da economia enfatizando as relações da economia simples sem governo, com governo, e introduzindo o setor externo. No capítulo 2 apresenta-se os principais pontos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por fim, traça-se algumas considerações finais a título de conclusão.

---

<sup>2</sup> É importante salientar que o Governo central já está praticando uma política fiscal que propicia superávits primário.

<sup>3</sup> O grande obstáculo que se apresenta para a consecução de tal política, é a crescente demanda social que, apesar do endividamento não foi atendida.

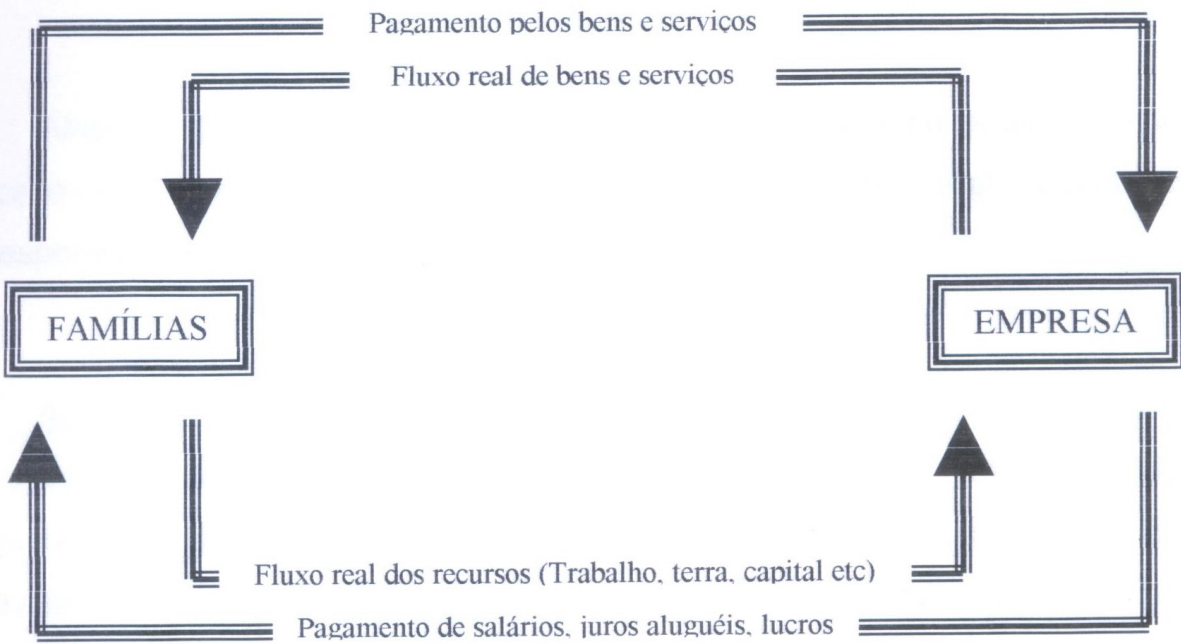
# **CAPÍTULO 1**

## **CONCEITOS ECONÔMICOS BÁSICOS**

O objetivo deste capítulo é verificar, a partir dos conceitos básicos da economia, como a introdução do Governo no sistema simples, onde interagem famílias e empresas, deve obedecer algumas regras basilares, objetivando não gerar distúrbios no funcionamento econômico, causando ineficiência.

### **1.1 O Fluxo Circular da Economia**

O entendimento de uma forma bem simples do funcionamento da economia pode ser obtido a partir da análise da figura a seguir:



**FIGURA 1 - Fluxo da Atividade Econômica**

Do lado esquerdo estão as famílias que são detentoras dos fatores de produção (*terra, capital, trabalho e capacidade empresarial*), enquanto do lado direito tem-se as empresas que, combinando estes fatores produzem os bens e serviços demandados pelas famílias. Este movimento pode ser captado pelas duas setas internas da Fig 01.

O fluxo inverso correspondente, refere-se a contrapartida da utilização dos fatores e são conceituados como a remuneração destes na seguinte ordem: terra – aluguel; capital – juros; trabalho – salário; e capacidade empresarial – lucro. O fluxo é completado quando as famílias de posse de suas remunerações efetuam o pagamento dos bens e serviços produzidos pelas empresas. Este movimento é captado pelas setas externas da Fig 01.

Através do entendimento do fluxo circular da economia pode-se derivar os conceitos de produto nacional, renda nacional e despesa nacional, bem como suas correspondências.

Se somarmos todas as remunerações auferidas pelas famílias de uma sociedade, em um determinado período, obteremos o conceito de *Renda Nacional* do período. Observe que, através da combinação dos fatores de produção, as empresas irão ofertar os bens e serviços desejados pelas famílias. Daí, podemos deduzir o conceito de *Produto Nacional* que é, o total de bens e serviços produzidos em um determinado período de tempo.

Por fim, dada a suposição de que em um sistema simples as famílias destinam toda sua renda ao consumo, tem-se o conceito de *Despesa Nacional* como sendo o pagamento por parte das famílias dos bens e serviços consumidos em um dado período de tempo.

Do exposto anteriormente, pode-se apresentar a identidade básica do fluxo circular da atividade econômica: em um sistema de dois setores, onde não há vazamentos de poupança o *Produto Nacional = Renda Nacional = Despesa Nacional*

$$\text{PN} = \text{RN} = \text{DN} \qquad (1)$$

## 1.2 Produto Nacional Bruto - PNB

Obviamente as sociedades modernas são muito mais complexas, e envolvem uma gama maior de relações. Ou seja, o modelo simplificado acima, tem um objetivo

mais pedagógico para apresentação dos conceitos básicos de um sistema econômico. Na realidade os sistemas econômicos são caracterizados pela inclusão de mais dois setores. Além das famílias e empresas, tem-se o setor governo e o setor externo representado pelo resto do mundo.

Desse modo, numa economia a quatro setores (*famílias, empresas, governo e resto do mundo*), o conceito de Produto Nacional Bruto refere-se ao total de bens e serviços finais produzidos em um determinado período de tempo ( geralmente o ano civil ). A questão de serem computados bens e serviços *finais* é para evitar o problema da dupla contagem. Por exemplo, o trigo utilizado na fabricação do pão se for computado, constaria também no cálculo do valor do carioquinha sendo assim, contabilizado duplamente.

Observe que o PNB pode ser medido como a despesa total com a produção final da economia. Pode-se dividir essas despesas em quatro grandes grupos: (i) gastos pessoais em consumo; (ii) gastos com investimentos; (iii) gastos do Governo (federal, estadual e municipal), e (iv) exportações líquidas (exportações menos importações).

### **Consumo – ( C )**

As despesas em consumo por parte das famílias se constituem no maior componente da demanda agregada da economia brasileira. Seus componentes básicos são:

- a) bens duráveis: televisores, geladeiras, automóveis, etc;

b) bens não duráveis: alimentos, roupas, etc;

c) serviços: educação, saúde, transporte, etc.

### **Investimentos – ( I )**

Os investimentos são despesas efetuadas com o objetivo de aumentar a capacidade produtiva da economia. Podem ser privados ou públicos, e como exemplos:

a) despesas com edificações: fábricas, instalações, pontes, estradas, etc

b) despesas em equipamentos: caminhões, máquinas, etc

Devemos observar que o conceito relevante é o de investimento líquido. Ou seja, parte do gasto em investimento é para substituição do capital desgastado ( *depreciação* ), não sendo computado como despesa que aumente o estoque de capital que aumente a capacidade produtiva da economia.

### **Gastos do Governo – ( G )**

Referem-se as despesas públicas em bens e serviços. São exemplos:

a) despesas com educação

- b) despesas com saúde
- c) despesas com justiça e segurança
- d) construção de estradas, etc

### **Exportações Líquidas – ( X – M )**

Por fim, introduzimos o conceito de exportação (X) e importação (M) que são computados no PNB. Observe que as exportações são despesas feitas por residentes no estrangeiro com bens e serviços produzidos no país, sendo pois, computada como despesa nacional. Por outro lado, as importações devem ser deduzidas, pois referem-se a despesas que os residentes internos efetuam em outro país.

Em síntese podemos apresentar a equação do Produto Nacional Bruto como o somatório desses componentes pelo lado da despesa nacional. Ou seja:

$$\text{PNB} = C + I + G + ( X - M ) \quad (2)$$

Onde:

PNB = Produto Nacional Bruto

C = Consumo

I = Investimento

G = Gasto do Governo

X = Exportações

M = Importações

### 1.3 Identidades Básicas

Diante desses conceitos podemos desenvolver algumas identidades básicas partindo de uma economia a dois setores com famílias e empresas, introduzir o governo, para averiguar quão importante é atuação desse agente econômico no papel de assegurar um ambiente econômico propício ao processo de crescimento/desenvolvimento. Por fim, com a inclusão do setor externo, analisar a conduta e possíveis impactos do agente Governo.

Em outras palavras, dada a inevitabilidade da inclusão do Estado ( governo ) no funcionamento da economia, como este deve pautar sua conduta, afim de se tornar um obstáculo ao processo de criação de riqueza, que é o objetivo maior para o aumento de bem-estar da população.



### 1.3.1 Economia Simples sem Governo

Na apresentação do fluxo circular da economia, supomos que toda renda gerada se transformaria em consumo por parte das famílias. Ou seja, não haveria vazamentos de poupança. Porém, na verdade parte da renda gerada é poupada, sendo essa uma variável importante. Desse modo, devemos introduzir os conceitos de poupança e investimento.

*“ Entendemos por poupança aquela parcela da renda que não é gasta em bens de consumo, e por investimento a poupança utilizada na aquisição de bens de capital e estoques de produtos acabados.”*  
(Passos & Nogami, 1998)

Desse modo, pelo lado da renda nacional, a renda gerada terá duas destinações: o consumo (C) e a poupança (S), ou seja:

$$RN = C + S \quad (3)$$

Pelo lado do produto, as firmas podem reservar parte de sua produção para investimento, financiando-os com a poupança das famílias. Assim sendo, pela ótica do produto nacional teremos, também, dois destinos: consumo ( C ), e investimento ( I ).

$$PN = C + I \quad (4)$$

Como visto anteriormente a eq. (1), o produto nacional é igual a renda nacional. Desse modo:

$$C + S = C + I \quad (5)$$

Então, da eq. (5)

$$S = I \quad (6)$$

A identidade (6) evidencia que nesta economia a parcela da renda não consumida se transformará em investimento. Ela é verdadeira quando introduzimos o conceito de investimento planejado X investimento não planejado. O investimento planejado refere-se a variação efetiva no estoque de capital da economia. Já o investimento não planejado, diz respeito a variação nos estoques, que também é considerado com investimento.

### 1.3.2 Economia com Governo

Aumentando a complexidade da nossa economia, introduziremos o Governo, formando a economia a três setores ( famílias, empresa, e governo ). As identidades apresentadas anteriormente, sofrerão alterações em decorrência desta inclusão.

O agente Governo realiza despesas de consumo e investimento que, como anteriormente denominaremos de (G). Desse modo a identidade (4) será reescrita como:

$$PN = C + I + G \quad (7)$$

Mostra que o que é produzido na economia destina-se ao consumo e investimento do setor privado, bem como, ao consumo e investimento do setor público. Porém para efetuar suas despesas de consumo e investimento o Governo necessita de receitas que são obtidas através dos imposto ( T ). Desse modo, pela ótica da renda nacional a eq. ( 3 ) é reescrita na forma:

$$RN = C + S + T \quad (8)$$

A eq. (8) evidencia que, a renda nacional destina-se ao consumo, poupança, e ao imposto pagos para o governo. Combinando as eqs (7) e (8), a identidade (6) é agora dada por:

$$C + I + G = C + S + T \quad (9)$$

Que cancelando C em ambos os lados, e rearranjando os termos produz:

$$(G - T) = (S - I) \quad (10)$$

Onde:

T = impostos

A identidade (10) mostra um resultado importante para o objeto de nossa análise. Observe que o primeiro membro (G-T), refere-se ao déficit do orçamento do governo. Caso o total de gastos (G) for maior que as receitas (T),  $(G - T) > 0$ , gera um déficit que deverá ser coberto pela poupança interna líquida  $(S - I)$ .<sup>4</sup>

Como evidencia Passo & Nogami (1997), "... mostra ainda que, em uma economia fechada com governo, qualquer desequilíbrio no orçamento do Governo irá repercutir sobre o setor privado da economia".

Nesse ponto temos a questão central do determinante econômico para que medidas de controle da sociedade, restrinja o risco dos governos, sejam nacionais ou subnacionais, de trabalharem fora da sua realidade orçamentária. Ambas as alternativas de cobertura do déficit orçamentário têm efeitos negativo no funcionamento da economia.

### 1.3.3 Economia Aberta: O Setor Externo

A inclusão do setor externo, através das relações econômicas do país com o resto do mundo, via exportações e importações, torna a análise mais rica. Levando-se em consideração a interdependência entre os países, é fácil perceber a necessidade das relações econômicas internacionais.

Na economia completa ( 4 setores ), parte da produção não consumida internamente será exportada. Desse modo, o produto nacional da eq. (7) é apresentado agora na forma:

<sup>4</sup> O governo pode lançar mão da poupança líquida interna através do aumento de impostos ou emissão de dívida. Ambas têm efeito negativo na economia como analisados anteriormente.

$$PN = C + I + G + X \quad (11)$$

Onde:

$X$  = exportações

Da mesma forma como a economia não é auto suficiente, parte da renda nacional é destinada a compra de bens e serviços externos através das importações. Assim sendo a eq. (8) pode ser reescrita na forma:

$$RN = C + S + T + M \quad (12)$$

Seguindo a identidade anterior entre produto nacional e renda nacional, e combinando as identidades (11) e (12), tem-se que:

$$C + I + G + X = C + S + T + M \quad (13)$$

Cancelando o consumo e rearranjando (13), produz-se:

$$(G - T) = (S - I) + (M - X) \quad (14)$$

A identidade (14) evidencia que, o deficit do governo ( $G - T$ ), poderá ser financiado pela poupança líquida interna ( $S - I$ ), ou pela poupança líquida externa ( $M - X$ ).

É a partir da identidade (14) que se assenta o grande gargalo da economia nacional. Ao longo do tempo a intervenção crescente do Estado na economia foi executado com déficits orçamentário crescentes e recorrentes. Estes déficits foram suportados tanto pelo o aumento dos impostos – via poupança interna - causando os efeitos negativos de curto prazo já mencionado, bem como, no aumento constante do endividamento – via poupanças internas e externas.

O estreitamento das condições de financiamento do setor público, forçou ao Estado a trabalhar dentro do realismo fiscal. Ou seja, não dava mais para empurrar com a barriga o fato de admitir a restrição orçamentária como marco de manobra da política fiscal.

É dentro desse entendimento que, a edição de uma Lei que “organize” o funcionamento do Estado – na suas três esferas - coloque o realismo fiscal, para que o Estado caiba dentro do seu orçamento. Nesse contexto é que emerge a Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2.000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que trataremos do seus principais pontos no Capítulo 2.

## CAPÍTULO 2

### A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL<sup>5</sup>

A exposição de motivos nº 99 de abril de 1999, enviada ao Presidente da República tratando da necessidade da implantação de um instrumento legal que servisse de referência para uma gestão fiscal que resgatasse o papel do Estado de estabilizador da economia temos a seguinte referência:

“... o projeto de Lei ora submetido à consideração de Vossa Excelência objetiva dotar o ordenamento de preceitos necessários à efetiva e permanente observância dos princípios fundamentais que norteiam o regime de gestão fiscal responsável<sup>6</sup> preste a ser instituído...

Como justificativa da instituição desses novos tipos penais, basta assinalar que a gestão fiscal responsável, caracterizada pelo austero controle e ampla transparência na utilização dos recursos públicos, constitui instrumento indispensável para a manutenção da estabilidade da moeda e para o desenvolvimento nacional...”

---

<sup>5</sup> Tratada daqui em diante de LRF

<sup>6</sup> Grifo nosso

Fica patente a preocupação em mudar a maneira de operar o Estado na organização da sociedade, instituindo uma nova ordem fiscal. No restante do capítulo apresentaremos os principais artigos da Lei tentando evidenciar os principais focos de problema para o endividamento continuado da economia nacional.

## 2.1 Aspectos Fundamentais

O problema fiscal do Estado brasileiro é levantado de maneira geral na LRF já no capítulo I em seu Art 1º, § 1º:

Art 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Fazendo um paralelo com as identidades básicas desenvolvidas no capítulo 1, observamos que os grifos acima, referem-se à nossa preocupação em estabelecer uma conduta equilibrada da intervenção do Estado na economia. Ao eleger o equilíbrio das contas públicas e o resultado entre receitas e despesas a preocupação é assegurar um déficit orçamentário (  $G - T$  ) nulo. Ou seja, dada a situação de endividamento causado por políticas fiscais “frouxas”, se faz necessário



perseguir o equilíbrio ou, até mesmo buscar superávits através da redução dos gastos ( G ).<sup>7</sup>

Outro ponto relevante é a enumeração das principais fontes de pressão sobre o déficit e o endividamento da nossa economia, referente as quatro últimas linhas sublinhadas. A partir dessa visão global dos possíveis focos causadores dos déficits fiscais da nossa economia, a LRF tenta tecer parâmetros de acompanhamento, controle e fiscalização sobre os mesmos.

## 2.2 Receita Pública: Previsão de Arrecadação

Tendo como objetivo o equilíbrio entre receitas X despesas, a primeira preocupação da LRF centra-se na obtenção dos fundos necessários para manutenção e funcionamento do Estado. Nesse sentido, no Capítulo III, Seção I, temos:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação.

Parágrafo Único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.

Fica claro que a intenção da LRF é transferir a responsabilidade aos entes federados no que se refere a obtenção dos seus recursos. Este item é de fundamental importância principalmente em relação aos municípios. A partir da

<sup>7</sup> Demonstra-se que a trajetória da dívida é melhorada com a obtenção de superávits através da seguinte relação:

$$D_t = D_{t-1} + J_t - SP_t - S_t, \text{ onde: } D=\text{dívida, } J=\text{juros, } SP=\text{superávit e } S=\text{imposto inflacionário.}$$

promulgação da Constituição de 1988, deu-se a criação de vários municípios que não tinham condição de alavancar receitas sobrevivendo apenas das transferências intragovernamentais. Este fato corrobora para a desestruturação das contas públicas pois, esses novos municípios subtraem recursos dos municípios já estabelecidos, refletindo negativamente em toda estrutura federativa estabelecida.

Ainda pelo lado da receita a LRF normatiza, no seu Art. 12 sobre as previsões de receita:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção do dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia do cálculo e premissas utilizadas.

Nesse artigo fica evidenciada a preocupação, em relação a qualificação técnica das instituições envolvidas na política fiscal, pelo lado da receita, principalmente, volto a enfatizar, em relação aos entes municipais que, historicamente têm um alto grau de inflexibilidade na alteração de suas receitas tributárias.

### **2.3 Despesa Pública**

O grande rigor da LRF deve centrar-se nos itens de geração das despesas públicas. A inflexibilidade comentada anteriormente é muito mais forte no lado das despesas públicas. Nesse sentido, no seu Capítulo IV, Seções I, II, e III, encontra-se todo o ordenamento acerca da Despesa Pública. No Art. 15.

Art.15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos Arts. 16 e 17.

Art.16.A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhada de:

*I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;*

*II – declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a Lei de diretrizes orçamentárias.*

*Art.17.Considera-se 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.*

A interpretação dos artigos anteriores, mostra, de forma clara, a intenção de controle dos gastos público numa perspectiva de curtíssimo prazo. Ou seja, busca-se moldar o comportamento dos governos no espaço de tempo do seu próprio mandato, evitando o repasse de obrigações contraídas para governos futuros.

Como evidenciado nas tabelas 01 e 02, a escalada crescente dos gastos públicos, e seu conseqüente rebote no endividamento do setor público, devem ter um tratamento rigoroso, dada a dificuldade política de evitar tais gastos. Nesse sentido, a rubrica de maior crescimento ao longo do tempo na economia brasileira é o gasto com pessoal. Na Seção II, relativa ao capítulo das Despesas públicas, foi

dispensado um tratamento pontual na questão da redução com os gastos com pessoal. No Art 19 da Lei:

Art.19.Para os fins do disposto no caput do art.169 da Constituição<sup>8</sup>, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I – União: 50% (cinquenta por cento)
- II – Estados: 60% (sessenta por cento)
- III – Municípios: 60% (sessenta por cento)

## 2.4 Dívida e Endividamento

O processo continuado de déficits fiscais, implicam, em algum momento do mesmo, um ciclo crescente de endividamento do setor público. Desse modo, outro ponto importante para o tratamento via LRF, é estabelecer limites ótimos tanto da dívida fundada, como o processo de contratação de novos créditos.

Embora na LRF não esteja contemplado claramente esses limites, o Art 30 da Seção III, Capítulo VII, indica que:

Art.30.No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

- I – Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que

<sup>8</sup> O Art 169 estabelece que a despesa de Pessoal dos diversos entes não pode ultrapassar os limites estabelecidos em Lei complementar.

estabelece o inciso VI do art.52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo.<sup>9</sup>

II – Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art 48 da Constituição Federal, acompanhada da sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do §1º deste artigo.<sup>10</sup>

Além da adequação dos limites da dívida e do endividamento públicos, é contemplado na LRF, o prazo para o reenquadramento nos seus limites. No art. 31 do mesmo Capítulo temos:

Art.31.Se a dívida consolidada de um ente da federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ela ser reconduzida, até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

No que se refere a contratação de novos créditos, a obediência a restrição orçamentária do governo numa perspectiva de longo prazo, será assegurada pela chancela do Ministério da Fazenda, nestas operações de Crédito. Como reza o Art.32 do mesmo Capítulo:

Art.32.O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativas a realização de operações de créditos de cada ente da Federação, inclusive das empresas por ele controladas, direta ou indiretamente.

<sup>9</sup> O art 52 trata das competências privativas do Senado Federal  
<sup>10</sup> O art. Trata das competências do Congresso Nacional

## 2.5 Restos a Pagar

Outro fator complicador da Política Fiscal nacional, foi o velho hábito de “empurrar com a barriga” problemas que deveriam ser sanados, se o objetivo fosse um ambiente econômico propício ao processo de crescimento/desenvolvimento econômico.

Nessa perspectiva a rubrica “restos a pagar” é emblemática. Nela os governantes transferiam continuamente problemas crônicos de endividamento público. Notadamente em épocas de substituições de Governo este era o hábito usual.

A LRF, na Seção III do referido Capítulo, tenta balizar este problema:

Art.42. É vedado ao titular de poder ou órgão no art.20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigações de despesa que não possa ser cumprido integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este feito

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados encargos e despesas compromissadas até o final do exercício.

O artigo acima mencionado é de fundamental importância pois, o crescimento geométrico do endividamento do setor público passa, com certeza, por esta prática nebulosa de jogar para frente dívidas que deveriam ser pagas, onerando as gerações futuras.

Obviamente a LRF trata outros pontos que são importantes tanto para o controle dos déficits fiscais como do endividamento do setor público. Porém estes foram elencados como sendo aqueles que tratam dos assuntos que, historicamente, têm tido forte influência nesse processo.

## CONCLUSÃO

Este trabalho procurou averiguar que a normatização sobre o comportamento dos entes federados, nas operações inerentes ao seu *mister*, que anteriormente eram esparsas e não orgânicas, foram estruturadas em um instrumento legal, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2.000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal, teve uma motivação econômica bastante forte: a percepção de que, ao longo da nossa história, as finanças públicas foram geridas sem levar em consideração o fator crucial: como qualquer agente econômico, o governo ao gastar mais do que arrecada, inicia uma trajetórias de desequilíbrio que tem influências negativa sobre toda a economia.

Para tanto, desenvolveu-se, a partir de uma economia simples, onde interagem famílias e empresas, até chegar a economia de quatro setores, onde interagem famílias, empresas, governo e o setor externo, as identidades macroeconômicas básicas.

Observa-se, através dessas identidades, que, se o Governo opera com déficits recorrentes, esses devem ser financiados pela poupança do setor privado, seja interno ou externos. Vimos que, dependendo da modalidade do financiamento, dois possíveis impactos emergem.



seja interno ou externos. Vimos que, dependendo da modalidade do financiamento, dois possíveis impactos emergem.

O primeiro, seria a diminuição da renda disponível através do aumento da carga tributária tendo seu impacto recaindo sobre as gerações atualmente vivas, logo, um impacto de curto e médio prazo. O segundo, seria a diminuição da renda disponível futura através do financiamento do déficit via dívida, conduzindo o impacto às gerações futuras, tendo reflexo negativo de longo prazo.

Desse modo, a Lei de Responsabilidade Fiscal emerge num contexto em que o respeito a restrição orçamentária é condição precípua para um processo de crescimento/desenvolvimento estável. Devemos, todavia, atentar para o fato de que processos históricos distorcidos não se resolvem apenas com a edição de uma Lei.

Contanto, podemos afirmar com certeza que, o lançamento da Lei de Responsabilidade Fiscal é um marco divisor na relação do Estado com a sociedade, sendo que, numa perspectiva de médio e longo prazo, espera-se que este equilíbrio fiscal dinâmico reverta-se em melhoria e bem-estar para a população

## BIBLIOGRAFIA

BITTENCOURT, S. *A Nova Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2000.

DIZ, J. B. *A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Pacto Federativo*. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. Nº33, ano-8; jul/ago.2000.

GIAMBIAGI, F. & ALÉM, A. *Finanças Públicas: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Edit. Campus, 1999.

MUSGRAVE, R. & MUSGRAVE, P. *Finanças Públicas: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Edit. Campus, 1980.

PASSOS, C. R. & NOGAMI, O. *Princípios de Economia*. Edit. Pioneira, 3ª edição. São Paulo, 1999.

RIANNI, F. *Economia do Setor Público: Uma Abordagem Introdutória*. Edit. Atlas. 3ª edição, 1997, S. Paulo.

TOLOSA FILHO, B. *Comentários a Nova Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: Temas & Idéias Editora, 2000.

VASCONCELOS, M. A. S. *Economia: Micro e Macro*. São Paulo: Edit. Atlas. 2000.