

Seis anos da Lei de Responsabilidade Fiscal: o que mudou no Brasil?

Edson Ronaldo Nascimento¹

No próximo dia 5 de maio a Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF estará completando seis anos. Nesse período verificou-se na economia brasileira a estabilização dos índices inflacionários, o aumento no prazo para colocação de títulos federais, a queda do dólar em relação ao Real, a redução da dívida externa, o aumento nas exportações e mais recentemente a auto-suficiência em relação à produção de petróleo, acontecimentos que colocam o Brasil em destaque no cenário econômico internacional.

Internamente, o incremento dos programas sociais em nível federal (exageradamente assistencialista para alguns) vem se destacando como marca registrada do atual governo. O Programa Bolsa Família deverá beneficiar em 2006 cerca de 11,2 milhões de lares, centralizando e simplificando a destinação de recursos aos mais necessitados.

Em termos de política fiscal, optou-se no período pela geração de superávits primários nas contas públicas visando à redução do crescimento do endividamento e das taxas de juros, novos vilões da economia nacional.

Mas em que medida a gestão eficaz das finanças públicas no Brasil vem colaborando com esse cenário positivo na economia?

Antes de qualquer coisa, é necessário qualificar o que vem a ser a **gestão eficaz dos recursos públicos**. Do ponto de vista econômico, a responsabilidade fiscal pode ser reconhecida a partir de indicadores macroeconômicos como a relação dívida/PIB em queda, o controle inflacionário e a redução do risco país.

Já o avanço social ocorrido no Brasil a partir da edição da LRF é de mais difícil mensuração. Em geral, os resultados positivos da política econômica necessitam de um período de maturação para que os efeitos venham a ser sentidos pela população. É certo que a auto-suficiência, o controle dos gastos públicos e do endividamento repercutem na economia real gerando aumento na produção e no emprego. Por outro

¹ Economista, especialista em finanças públicas – eronaldo@uol.com.br

lado, com uma destinação menor de recursos para o pagamento de dívida os governos poderão investir em projetos que atendam as demandas sociais.

Mas para que o País volte a investir intensamente nas áreas de habitação, educação e saúde, por exemplo, é necessário ainda buscar o equilíbrio nas contas da previdência social a partir de uma reforma que garanta os direitos adquiridos por um lado, sem prejudicar o bem-estar da atual e das novas gerações.

De fato, todos esses aspectos das finanças públicas (previdência, dívida pública, controle das despesas etc) são abordados no texto da Lei de Responsabilidade Fiscal. A LRF apresenta regras que, se forem observadas, poderão criar condições para o desenvolvimento econômico e social.

Durante esses seis anos a LRF foi bombardeada por diversos segmentos da sociedade em ações judiciais de várias naturezas que buscavam manter privilégios setoriais que, em alguma medida, levaram ao desequilíbrio nas contas públicas. Tentou-se, por exemplo, anular os efeitos do artigo 35 que impede que o Governo Federal refinance dívidas de estados e municípios, além do artigo 20 que trata da divisão dos gastos com pessoal entre os Poderes.

Felizmente, por se tratar de Lei Complementar, não foi possível alterar os fundamentos da LRF, na medida em que necessitaria, para tanto, de maioria absoluta nas duas casas legislativas².

Cumpram ainda lembrar que o Partido dos Trabalhadores – PT, enquanto partido de oposição, manifestou-se contrário a LRF, haja vista a Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada junto ao STF (ADI 2238/2000). No aniversário de cinco anos da LRF, no entanto, o partido manifestou pedido de desculpas, a partir do seu porta-voz à época, o Ministro da Fazenda Antônio Pallochi. Reconheceu-se, nas palavras do então Ministro a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal para a reestruturação das contas públicas no Brasil.

Apesar do posicionamento inicial o PT vem seguindo à risca em nível federal as regras da nova cartilha. Tal decisão motivou inclusive debates internos e o ensaio de algumas baixas nos quadros do partido.

Tomando-se por parâmetro o resultado primário – resultado necessário para o pagamento dos juros da dívida – pode-se concluir que a política

² Art. 69 da Constituição Federal de 1988

fiscal em nível federal, desde maio de 2000, vem de fato observando as normas gerais de finanças públicas preconizadas pela LRF.

Vejam os nesse sentido, o quadro e o gráfico a seguir com a evolução do resultado primário em nível federal entre 1995 e 2005.

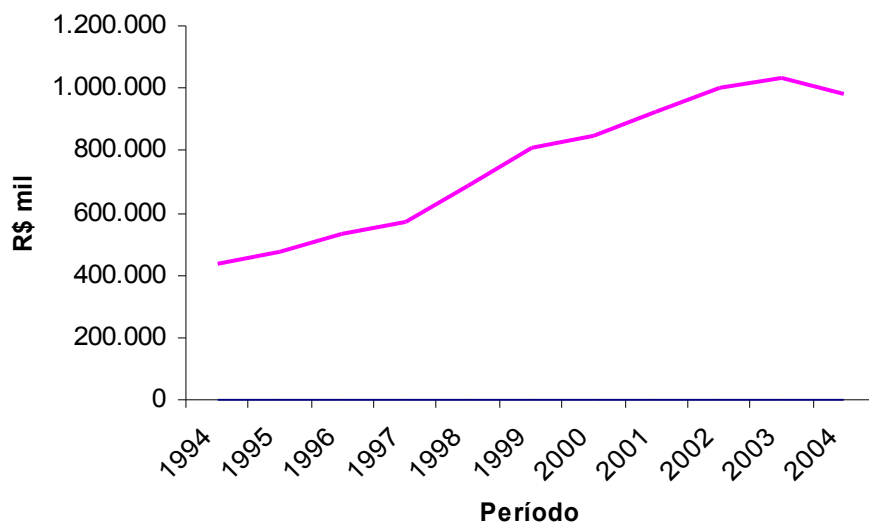
Evolução do Resultado Primário em Nível Federal	
Ano	R. primário/PIB
1995	0,50%
1996	0,40%
1997	-0,30%
1998	0,60%
1999	2,40%
2000	1,90%
2001	1,80%
2002	2,40%
2003	2,50%
2004	3,00%
2005	2,90%

Fonte: Tesouro Nacional



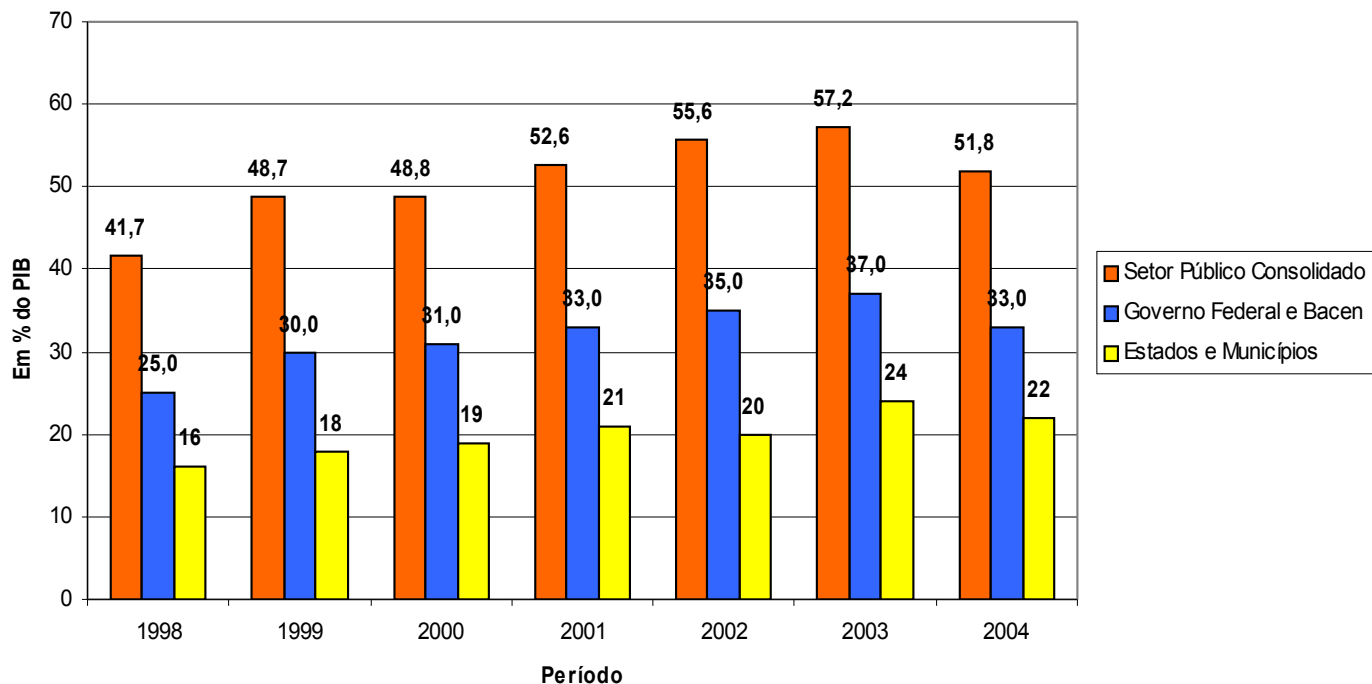
A LRF traz como um dos seus princípios fundamentais o controle do endividamento em todos os níveis de governo. Uma forma de reduzir a pressão da dívida sobre as contas públicas (nível de endividamento elevado importa em juros elevados, risco inflacionário etc) é a geração de superávit primário, ou seja, economizar nos gastos públicos para honrar os compromissos da dívida.

Evolução Nominal da Dívida Consolidada



Percebe-se no gráfico anterior um crescimento na dívida consolidada no Brasil (União, Estados, Municípios e empresas estatais) a partir de 1995 até 2003, quando se verifica uma mudança na trajetória. Em relação ao PIB a dívida pública a partir de 1998 apresenta o comportamento do gráfico a seguir.

Evolução da Dívida Pública



Mais uma vez percebe-se que a relação dívida/PIB vem sendo reduzida a partir de 2003, principalmente pela geração de resultados primários positivos conforme verifica no gráfico “**Evolução do Resultado Primário**”.

De fato existe uma correlação inversa entre a geração de superávit primário e o estoque da dívida. Por outro lado, a geração de receitas e o incremento do PIB (ainda que modesto) também colaboraram para a redução da dívida no período tendo-se por parâmetro o Produto Interno Bruto. Resta destacar que a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação, constituem requisitos essenciais da responsabilidade fiscal.³

Para a redução da dívida pública em termos nominais, portanto, a geração de superávit primário é imperativa, considerando que o pagamento dos encargos só será possível se o governo reduzir os gastos correntes em relação às receitas arrecadadas.

³ Art. 11 da LRF

Por outro lado, ainda em relação ao PIB, a dívida poderá ser reduzida (relação dívida/PIB), mesmo sem a geração de resultado primário, desde que haja um incremento do produto nacional.

Ressalte-se que o desenvolvimento econômico somente poderá ser alavancado quando o setor público federal conseguir reduzir seus gastos de manutenção e equilibrar as contas da seguridade social.

Algumas vezes, nesses seis anos da LRF, os meios de comunicação se detiveram em situações de descumprimento da Lei Fiscal desse ou daquele ente público. É comum lermos nos noticiários que um prefeito de uma determinada localidade desviou recursos da educação e da saúde para finalidades diversas daquelas determinadas pela legislação. O mesmo ocorre em alguns poderes municipais e estaduais, onde o Presidente do órgão nomeia parentes para exercerem funções comissionadas, pessoas muitas vezes desqualificadas para determinados tipos de tarefas. Onde está a Lei de Responsabilidade Fiscal nessas ocasiões ?

Na verdade, em primeiro lugar, não é correto generalizar a gestão de determinados setores da administração pública, concluindo que a atuação de todos os órgãos públicos representa comportamento irresponsável. Ocorre que, apesar das regras ordinárias e constitucionais impostas, sempre existem aqueles que não respeitam a lei. Certamente que, se não houvesse a LRF, o descaso com o patrimônio público poderia ser ainda pior. Ressalte-se que a Lei nº 10.028, de outubro de 2000 – Lei de Crimes Fiscais - veio alterar o Código Penal brasileiro qualificando como crime o descumprimento das regras da Responsabilidade Fiscal.

Outras medidas importantes trazidas pela LRF, conforme já visto, são a divisão das responsabilidades pelos gastos públicos entre os poderes (limites de gastos com pessoal), impossibilidade do governo federal refinar dadas dívidas de estados e municípios, além da impossibilidade, em final de mandato, de se deixar dívidas para serem pagas pela nova administração

Além disso, contribuição importante da Lei de Responsabilidade Fiscal para as finanças públicas brasileiras diz respeito a unificação dos procedimentos contábeis, necessários para a consolidação das contas governamentais, além da divulgação de informações fiscais (dívida, gastos com pessoal, resultado primário) a partir de relatórios simplificados. Essas informações atualmente podem ser acessadas por qualquer cidadão na rede mundial de computadores. A Secretaria do Tesouro Nacional em sua página na Internet

(www.stn.fazenda.gov.br/lrf) guarda relatórios de todos os entes públicos no Brasil (União, Estados e Municípios, além do Distrito Federal) a partir de dados coletados pela Caixa Econômica Federal em todas as regiões do País.

Cumpra ressaltar que boa parte dos Tribunais de Contas estaduais e municipais também divulga informações gerenciais da administração pública estadual e municipal sob sua jurisdição. Trata-se de medida de transparência das contas públicas, outro princípio fundamental da Responsabilidade Fiscal .

Finalmente o controle social, patrocinado em boa medida pelo artigo 48 da LRF vem gerando resultados importantes junto à sociedade organizada. Veja-se nesse sentido, iniciativa como o **“Quero Mais Brasil”**, movimento sem ligação partidária que *convida a sociedade brasileira para se dar as mãos e fazer com que o eterno país do futuro se torne o Brasil do Presente.*

Conclusão

Nesse breve estudo procurou-se identificar alguns efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as finanças públicas brasileiras a partir de maio de 2000.

Certamente que seis anos não são suficientes para se emitir um juízo de valor sobre uma legislação complexa como a LRF, principalmente em relação aos seus efeitos práticos sobre o cotidiano sociedade brasileira. No entanto, analisando custos e benefícios da implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal nesse período, podemos concluir que o saldo até aqui é positivo, na medida em que está se criando uma cultura de participação popular (controle social) até então rudimentar em nosso País.

A sobrevivência da LRF, no entanto, dependerá de sua utilidade social para aqueles que mais dependem da atuação governamental, ou seja, a população carente do nosso País.