

POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS: OS MUNICÍPIOS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

LOCAL PUBLIC POLICIES: CITY COUNCILS AND THE ACCOUNTING RESPONSIBILITY LAW (LAW N° 101)

Lineu Carlos MAFFEZOLI¹

RESUMO

Este artigo discute as possibilidades e os limites, por parte dos governos municipais, para a implementação de políticas públicas ativas, tendo como eixo o desenvolvimento social e buscando combater a intensificação do processo de exclusão social, que avançou significativamente com a implementação das políticas macroeconômicas de estabilização, de corte neoliberal, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1997-2002) e o atual governo, tendo em vista a existência, a partir de 2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n° 101).

Palavras-chave: Política pública; Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

This article aims to discuss limits and possibilities, for municipal/local authorities, to implement active public policies. They act to improve social development, having to face the intensifying social exclusion process which has significantly increased with implementation of macroeconomics stabilization policies, of neo-liberal inspiration, under FHC government (1997-2002) and present government. At the same time they must respect the so-called "Accounting Responsibility Law" (Law n° 101), which is effective since year 2000,

Key words: Public Policy; Accounting Responsibility Law.

¹ Professor titular do CEA/Curso de Ciências Econômicas da PUC-Campinas

OBJETIVO

Buscamos com este artigo propor uma reflexão sobre as possibilidades de implementação de políticas públicas municipais ativas, tendo em vista os desafios e os limites colocados à atuação dos governos locais pela vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na medida em que, como mostrado em vários estudos, nos espaços locais foram tomadas inúmeras iniciativas na tentativa de enfrentar os efeitos negativos da intensificação do processo de exclusão social, que se agravou significativamente devido à implementação das políticas macroeconômicas de estabilização e das reformas apregoadas pelo Consenso de Washington, durante os anos de 1990, e sua continuidade nesses primeiros anos da década atual.

Dessa forma, os governos locais ao implementarem tais iniciativas, buscando amenizar as conseqüências daquelas políticas de ajustamento, demonstraram que não ficaram paralisados diante do agravamento do quadro social, mas, no entanto, tiveram de enfrentar os desafios e os limites impostos pela Lei n.º 101 (LRF) de 4/05/2000.

A PREMISSE ANALÍTICA

A hipótese com que trabalhamos é a de que esses limites acabam por ampliar as dificuldades para que os governos locais possam desenvolver políticas públicas ativas, de cunho keynesiano, ou seja, com características redistributivas e, dessa forma, os impedem de enfrentar os efeitos nocivos da política macroeconômica de ajustamento, desenvolvida pelo governo central, provocando um agravamento no quadro das desigualdades sociais, além de redundar num crescimento extremamente modesto do PIB brasileiro (como no período 1994-2003) ou sem perspectivas de sua sustentação por um período maior de tempo (como o observado no ano 2004), o que se traduz, na esfera do poder municipal, em disponibilidade

insuficiente de receita tributária, própria ou transferida, para desempenhar o papel acima apontado.

O governo central, nos últimos anos, tem conseguido diminuir os impactos da redução de suas receitas derivadas da cobrança de impostos, criando e/ou aumentando a cobrança de outras formas de contribuições (como a CPMF, Cofins, etc) não sujeitas, constitucionalmente, ao processo de partilha com os outros níveis de governos: estados e municípios.

Assim, a carga tributária total aumentou durante o período de governo de FHC de 29% para os atuais 35% do PIB brasileiro, contemplando com maior fatia de recursos a União, tendo sido, desse montante, 22% apropriado pela União e os restantes 13% pelos estados e municípios. Em 2004, 61% da receita arrecadada no país ficaram nas mãos da União, 24,5% para os estados e os restantes 14,5% para os municípios.

Vale observar que no caso dos municípios essa participação, em 1994, era de 19%, como a arrecadação observada no ano de 2004 foi de cerca de R\$ 600 bilhões; essa perda de quase 5 pontos percentuais na distribuição do bolo tributário representou uma redução de quase R\$ 30 bilhões para os cofres dos governos municipais.

No caso dos governos locais, em especial os municípios mais pobres, a situação é muito mais grave na medida em que dependem fundamentalmente dos repasses constitucionais (principalmente do Fundo de Participação dos Municípios - FPM); já os mais desenvolvidos economicamente têm uma dependência maior com as transferências oriundas da cota-parte do ICMS que, no entanto, sofrem reduções importantes com a desaceleração do crescimento econômico.

Segundo Bremaeker (2003):

“As oscilações mensais das transferências do FPM que estão sendo registradas neste ano são uma repetição do

que aconteceu nos anos anteriores. A diferença básica está no comportamento em 2002 e 2003 de duas variáveis: o FPM e o salário-mínimo.

No ano de 2002 o FPM cresceu 23,77% em relação a 2001, enquanto que o aumento do salário-mínimo foi de 11,11% (passando de R\$180,00 para R\$200,00). Nestas circunstâncias, independentemente do desempenho financeiro do ICMS e do IPVA, já estavam garantidos os recursos necessários para que os Municípios passassem o ano numa relativa tranquilidade.

Em 2003 houve uma completa inversão dos fatores: a previsão de crescimento do FPM não deveria ir muito além de 8% (sem descontar o fator inflacionário), enquanto que o salário-mínimo registrou um aumento, que já era esperado, de 20% (passando para R\$ 240,00). Estes dois indicadores já apontavam para uma situação de difícil harmonização. O pior é que não se contava que nos meses em que o FPM sempre apresenta um valor menor também o ICMS apresentaria um desempenho que deixava a desejar. Na maioria dos Estados o ICMS também apresentou crescimento negativo.”

Dessa forma, esses governos são levados a adotar atitudes extremas, como demonstram as medidas adotadas por diversas prefeituras a fim de conter gastos, como a decretação de moratória de suas dívidas com fornecedores, bancos etc. além do fato de se verem obrigadas a reduzir o horário de seus expedientes de funcionamento, com o conseqüente agravamento no já sofrível padrão de qualidade dos serviços prestados à população, em particular, às camadas de mais baixa renda.

Vale lembrar que, conforme observa o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), o desempenho do FPM é de fundamental importância para as finanças muni-

ciais, pois em 81% dos municípios brasileiros o FPM é a principal fonte de receita, sendo que nas regiões Nordeste e Norte do país esses percentuais são ainda mais elevados. Além disso, em 28% dos municípios, o FPM representa mais da metade da receita.

O CONTEXTO MACROECONÔMICO

Esse quadro tem impossibilitado o desenvolvimento de políticas sociais locais que permitam, por um lado, melhorar o padrão de qualidade de vida dos cidadãos e, de outro, gerar uma maior criação de novos empregos por meio de maiores gastos na melhoria e ampliação da oferta de serviços públicos básicos, tais como saúde, educação, habitação, transporte, segurança, saneamento básico, etc., que possibilitem atender as camadas mais pobres da população, justamente as mais atingidas pelas conseqüências do baixo desempenho da economia brasileira na medida em que são as mais afetadas pelo desemprego, pela exclusão social, pela fome e pela violência urbana.

Esse quadro macroeconômico de ampliação dos desequilíbrios econômicos e sociais, como se sabe, vem sendo agravado pela implementação de políticas de estabilização macroeconômica e de reformas estruturais, como a abertura comercial e financeira da economia nacional, sob a inspiração do Consenso de Washington, já desde o governo Collor de Mello (1990-1992).

Durante o primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, essa política continuou sendo implementada, agora com a utilização da chamada “âncora” cambial (valorização da moeda nacional – o real) como um instrumento central na luta pelo controle da inflação na medida em que permitia criar o chamado “choque de oferta”, barateando a entrada de produtos importados e aumentando o grau de concorrência no mercado local.

Por outro lado, a partir de 1995, tal política de câmbio e de abertura comercial, com a diminuição das barreiras tarifárias e não tarifárias sobre os produtos importados, provocou uma reversão no saldo positivo da balança comercial (que vinha sendo mantido desde 1981).

Para garantir a existência de reservas cambiais expressivas, tal política cambial tornou necessária a manutenção de altas taxas de juros reais (visando atrair recursos externos e reter os que já estavam aplicados), o que acabou causando um aprofundamento do descontrole das contas públicas federais, pois essa constante preocupação em controlar a inflação, utilizando-se das políticas cambial e monetária, fez com que a dívida pública (interna e externa) aumentasse de forma expressiva e se agravasse ao longo dos dois mandatos de FHC, tornando-se um dos principais fatores responsáveis pela vulnerabilidade externa da economia brasileira.

Essa situação de vulnerabilidade externa, que já havia sido sentida no final de 1994 com a decretação da moratória mexicana, se tornou mais aguda quando da crise financeira dos Tigres Asiáticos em 1997 e, posteriormente, da Rússia em 1998, na medida em que a reação dos investidores (estrangeiros e nacionais) provocou uma saída maciça de dólares do país (fuga de capitais), causando uma queda acentuada nas reservas cambiais do Banco Central.

Para cobrir esse rombo, o governo brasileiro se viu obrigado a recorrer a um empréstimo junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), que, para o atendimento dessa demanda, exigiu a assinatura de um acordo no qual um dos termos acordados foi a necessidade de um superávit primário nas contas públicas, obtido ou por contenção de gastos ou por elevação na receita.

Dentre os instrumentos implementados pelo governo federal para cumprir o acordo com o FMI e como forma de alcançar o

superávit primário, visando diminuir a dívida pública (dos três níveis de governo), aprovou-se a LRF em 04/05/2000, estabelecendo punições aos governantes que apresentassem déficits nos balanços de suas gestões.

“Esta foi uma exigência do acordo com o FMI, que salvou o governo em 1998. A partir do início do segundo mandato, a política econômica sofreu (por inspiração do FMI) uma modificação de 180 graus: 1- Taxa de câmbio flutuante. 2 – Sistemas de metas inflacionárias. 3 – Absoluto respeito ao equilíbrio fiscal.” (Delfim Netto, Carta Capital n.º 221, 25/12/02).

Essa alteração significou, na prática, priorizar o atendimento dos interesses dos capitais financeiros (internacional e nacional), ignorando-se a implementação de políticas econômicas ativas voltadas para a produção e o emprego domésticos. Dessa forma, o rumo tomado pela política implementada no segundo mandato do governo FHC gerou fortes efeitos negativos sobre o crescimento econômico brasileiro; o comportamento do nível de emprego e o padrão de qualidade das políticas sociais foram relegadas, mais uma vez, a um plano secundário.

Assim, ao mesmo tempo em que no nível macroeconômico a política econômica implementada vai produzindo seus efeitos negativos, resultando em crescimento explosivo do desemprego, na precarização do mercado de trabalho, na queda do rendimento médio do trabalhador, e no crescimento da violência social, os governos municipais vão sendo crescentemente pressionados, pelas populações locais, a assumir o desafio de enfrentar esse quadro, por meio de ações que implementem a oferta de serviços públicos básicos, especialmente para as camadas de mais baixa renda, que são as mais duramente atingidas pelo longo processo de estagnação em que mergulharam as economias periféricas (ou emergentes) como a brasileira.

Nesse contexto, essa discussão ganha um contorno maior se levarmos em consideração a ampliação dos resultados excludentes provocados pelo avanço, em escala mundial, do processo de globalização capitalista, apoiado na ideologia neoliberal, paralelamente ao aprofundamento da crise do Estado de Bem-Estar, precariamente existente nas economias periféricas e gestado ao longo do processo de desenvolvimento tardio do capitalismo nessas economias.

Portanto, os desequilíbrios das economias emergentes se agravaram com o avanço de uma ordem internacional crescentemente excludente, ancorada no avanço da doutrina neoliberal e, ainda, pela imposição das políticas macroeconômicas de ajustamento ditadas pelos organismos financeiros internacionais, como FMI, Banco Mundial e BID, sob os ditames do Consenso de Washington que, ao priorizarem o atendimento dos interesses dos capitais financeiros, nacionais e internacionais, abandonam a implementação de políticas ativas voltadas para a produção e o emprego, deteriorando, assim, de forma perigosa, o quadro social, colocando em risco o próprio regime democrático, arduamente estabelecido nessas sociedades periféricas.

Os desajustes que foram se acentuando com a implementação dessas políticas de ajustamento e as crises que foram sendo geradas (como no exemplo argentino) provocaram intensas manifestações de repúdio a essas políticas e, além disso, os resultados eleitorais favoráveis aos partidos de oposição aos governos neoliberais demonstraram claramente o desejo de mudança na política econômica nessas sociedades.

O caso brasileiro não foi diferente: a expressiva vitória do candidato do Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, em outubro de 2002, abriu a possibilidade de se buscar recuperar a capacidade de crescimento econômico sustentado da economia nacional, tendo, como eixo referencial dessa retomada, a priorização do combate aos graves problemas

sociais, como se anunciava na campanha de combate à fome e às desigualdades de renda, riqueza e de desenvolvimento regional.

A mudança pretendida apoiava-se numa concepção de desenvolvimento de nossa economia que visava subordinar a política econômica à política social, de forma que a retomada do crescimento se fizesse por meio de setores que, de um lado, gerassem um volume relativamente maior de emprego e, de outro, pressionassem o menos possível as contas externas, em particular, o saldo favorável da balança comercial, expressivamente, ampliado no decorrer do ano de 2003.

Na verdade, essa diretriz representaria uma alteração radical no processo de desenvolvimento de nossa economia, visto que a inclusão social passaria a ser o motor e o norte das transformações estruturais e da ampliação de nossa capacidade produtiva.

Por sua vez, o espaço municipal poderia ter se tornado um *locus* privilegiado para a implementação, como instrumento auxiliar, dessa proposta alternativa de desenvolvimento, na medida em que os setores que seriam priorizados pelas políticas públicas do governo central, como educação, saúde, saneamento básico, moradia, agricultura familiar, etc., iriam influir, sem dúvida, de forma decisiva na determinação do nível de qualidade do padrão de vida da população local, em especial daqueles excluídos, pela lógica do mercado, do acesso a esses bens e serviços essenciais, permitindo assim que os governos locais pudessem contribuir de forma decisiva na construção de um novo padrão de políticas públicas: aquelas que apresentassem características ativas, e não apenas compensatórias.

Entretanto, frustrando enormes expectativas, o governo Lula da Silva viu-se obrigado a dar continuidade à política macroeconômica de austeridade fiscal, que vinha sendo implementada pelo governo anterior, dado o quadro de vulnerabilidade que a nossa economia passou a enfrentar desde o segundo semestre do ano de 2002, que apontava, en-

tre outras coisas, para o agravamento dos desequilíbrios das contas externas, aumento do chamado “risco Brasil”, forte desvalorização cambial, com o agravamento da instabilidade dos preços, trazendo de volta o fantasma da alta inflacionária.

Alguns indicadores permitem avaliar o quadro acima: o novo governo recebeu como herança uma economia bastante vulnerável e endividada. A debilidade financeira do Estado se manifestava na alta quantidade de recursos financeiros, a título de juros, que pagava para a rolagem de sua dívida, o que chegou a representar 14,25% do PIB nacional, no último ano do governo FHC.

A inflação, cuja estabilização tinha sido apresentada como o grande trunfo do governo anterior, no último trimestre de 2002 apresentou uma desestabilização perigosa, chegando a representar, em média, 65% anuais, medida pelo IGP-M, que sempre é bom lembrar, é o indexador utilizado nos contratos e nas transações financeiras.

No cenário externo, o quadro também era extremamente preocupante, dada a contração das principais economias mundiais, que implicou uma retração nos fluxos externos de investimento e financiamento, mantendo baixas as nossas reservas cambiais, fazendo com que o governo FHC fosse buscar novo socorro financeiro junto ao FMI, na ordem de US\$ 30 bilhões de dólares.

A combinação desses fatores acabou por restringir as alternativas de política econômica do novo governo e fez com que a prioridade adotada fosse colocada no controle da inflação e na normalização dos fluxos externos de financiamento, o que implicou a manutenção de altas taxas de juros e uma política de corte dos gastos, visando manter um forte superávit primário da ordem de 4,25% do PIB.

Por outro lado, conforme procuramos mostrar em trabalho anterior, os governos locais (inclusive, em nível internacional) tomaram diversas iniciativas de organização e

implementação de políticas locais (além da busca da construção de um movimento de articulação, tanto nacional, como internacional), o que indicava claramente a preocupação com os limites e com os desafios impostos por essa “nova” ordem internacional crescentemente excludente.

Tais iniciativas demonstraram que, mesmo frente a uma situação de autonomia restrita (em especial, a financeira), vários governos municipais, diante do agravamento do quadro de exclusão, se esforçaram por iniciar um processo de resgate do espaço público das políticas sociais por meio da universalização, com qualidade, de seu acesso, com práticas inovadoras de gestão pública e de inclusão social, buscando mais eficiência administrativa e maior participação social, abrindo espaço para o exercício político da cidadania em extensas regiões urbanas, tendo pela frente, no entanto, fortes limitações financeiras, dado o volume de encargos e demandas que enfrentavam.

Ressalte-se que já desde a reforma da Constituição, em 1988, quando ocorreu uma desconcentração na distribuição das receitas tributárias totais em função do aumento das transferências constitucionais, tanto a União como os estados, como uma forma de não se saírem tão prejudicados, passaram a tomar várias medidas para diminuir seus encargos.

“Os Estados, pura e simplesmente, foram transferindo parte das suas responsabilidades para os Municípios, sem a correspondente transferência de recursos, enquanto a União, além de adotar este mesmo procedimento, ainda criou uma série de mecanismos financeiros que vieram a retirar recursos dos Estados e dos Municípios.”
(Bremaeker, 2002, n.º 38, p. 5).

A tudo isso se agrega o surgimento da LRF, que levou os municípios, de um lado, a imporem obrigatoriamente severo controle sobre os seus gastos públicos, e, de outro,

a buscarem aumentar as suas receitas por meio da elevação dos tributos (IPTU, ISS), cobranças de taxas (de iluminação pública, coleta de lixo, etc.), para não serem punidos pela nova legislação.

A reflexão que sugerimos neste trabalho enfoca esse novo quadro e tem como suposição que esse cenário tem provocado uma diminuição na capacidade dos governos locais de enfrentar a situação restritiva imposta pela política macroeconômica desenvolvida pelo governo central em detrimento do agravamento do padrão de qualidade do oferecimento dos serviços públicos essenciais, impedindo, portanto, a atuação anticíclica das políticas locais com o perfil keynesiano antes mencionado.

Por último, vale destacar que o espaço territorial municipal deve ser considerado como um lócus político privilegiado da materialização de conflitos pela melhoria do padrão de qualidade de vida da sociedade (e de menor autonomia para resolvê-los), na medida em que a capacidade do governo local de responder satisfatoriamente a esse quadro crítico passa pela questão crucial, constitucionalmente limitada, de sua *autonomia*, se a considerarmos pelo prisma, reduzido, de sua *capacidade de determinar, definir e gerir os recursos necessários para a implementação de políticas públicas que dêem conta das necessidades locais*.

Assim, do ponto de vista da autonomia do governo local, tal como a definimos no parágrafo anterior, a aprovação da LRF, no bojo das medidas de estabilização decorrentes das imposições colocadas pelo acordo com o FMI, veio limitar, ainda mais, a já restrita capacidade desses governos enfrentarem o quadro de desequilíbrios econômicos e sociais acima descrito, impedindo-os, portanto, de atuarem mediante a implementação de políticas públicas ativas, de forma a contribuírem, nos espaços locais, para diminuir os impactos negativos dos desequilíbrios macroeconômicos.

O OBJETO ANALISADO E O CONTEXTO HISTÓRICO

Desde logo, deve-se deixar claro que, ao se problematizar a adoção da LRF, não estamos contra o controle do Estado (nas suas várias dimensões) e nem, tão pouco, minimizando a importância do equilíbrio fiscal.

Vale ressaltar que os administradores públicos (e os prefeitos, em particular) já tinham que se submeter a uma legislação que os obrigava a prestarem conta, regularmente, frente à sociedade e aos órgãos especializados.

Tanto é assim que, segundo Hentz (2000), cerca "...de mais de 2000 prefeitos estão processados por mau uso do dinheiro público". Lembra ainda o autor que desde o regime militar de 1964, foi implantado o Decreto-lei nº 201/67, que permitia a cassação dos mandatos dos governos locais por decisão das Câmaras Municipais; por sua vez a Lei nº 7347/85 passou a permitir a instauração de inquéritos civis, instaurados por solicitação do Ministério Público Estadual, contra os prefeitos, na defesa dos interesses coletivos. Mais recentemente, em 1992, foi aprovada a Lei nº 8429/92, contra atos de improbidade administrativa (mais genericamente qualquer ato que atente contra os princípios de administração pública, ao violar os deveres de legalidade, imparcialidade, honestidade e lealdade às instituições) (cf. Hentz, 2000).

Agregue-se, ainda, a existência de um conjunto de outras leis, como a Lei Camata 2, que limita o gasto com o pessoal; a lei eleitoral, que proíbe contratação de pessoal e elevação dos salários antes das eleições, além da Resolução 78 do Senado, que controla o endividamento público e as dívidas deixadas para o sucessor, sem que haja recursos suficientes em caixa.

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, regulamentada em 2002, e que

passou a ser conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, pode ser entendida como um código de conduta para o administrador público, abrangendo os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal).

O objetivo foi impor limites às autoridades públicas na administração das finanças, fixando limites para as despesas com pessoal e para o endividamento público, e ainda determinando que fossem criadas metas para controlar receitas e despesas. Dessa forma, nenhum governante poderia criar uma nova despesa, de forma continuada (por mais de dois anos), sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir outras despesas já existentes. Essas limitações têm como objetivo servir como mecanismos para que não se comprometa o orçamento do ano ou, até mesmo, futuros.

No que se refere aos gastos com pessoal, estão definidos limites para a União, estados, municípios e Distrito Federal. Para a União, os gastos com pessoal correspondem a até 50% da receita corrente (líquida), estabelecidos os seguintes limites segundo os três poderes: 2,5% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas da União (TCU); 6% para o Judiciário; 0,6% para o Ministério Público da União; 3% para custeio de despesas do Distrito Federal e de ex-territórios; e 37,9% para o Executivo.

Já os estados podem gastar até 60% de suas receitas correntes líquidas com pessoal, observando os seguintes limites: 3% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas; 6% para o Judiciário; 2% para o Ministério Público; 49% para despesas de pessoal do Executivo.

No caso dos municípios, o limite para gasto com pessoal é o mesmo dos estados (60%), obedecendo aos seguintes critérios: 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas; e 54% para o Executivo. Antes da LRF, os limites para gastos com pessoal no serviço público eram previstos pela Lei Complementar nº 96, conhecida por Lei

Camata, mas que, no entanto, não abrangia os poderes Legislativo e Judiciário.

Caso o governante ultrapasse os limites previstos na legislação, terá doze meses para tomar as providências que permitam a adequação de seus gastos. Nesse período, ele terá que reduzir o excesso dos gastos em, pelo menos, 25% nos primeiros quatro meses. Decorrido esse prazo, se não forem tomadas as medidas necessárias, a administração pública ficará impedida de contratar novas operações de crédito.

Em anos de eleição, como foi o ano passado (2004), a LRF é ainda mais rigorosa. Fica impedida, por exemplo, a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária. O governante também não pode contrair despesa que não possa ser paga no mesmo ano. Nesse caso, a despesa só pode ser transferida para o ano seguinte se houver disponibilidade de caixa. A legislação proíbe, ainda, qualquer ação que provoque aumento da despesa com pessoal nos poderes Legislativo e Executivo nos 180 dias anteriores ao final da legislatura ou do mandato dos chefes do Poder Executivo (prefeito, governador e presidente da república).

Por último, o governante que não cumprir a LRF, nos devidos prazos, estará sujeito a penalidades que incluem até o enquadramento em crime de responsabilidade fiscal. Cabe aos Tribunais de Contas a fiscalização do cumprimento das normas estabelecidas na legislação.

Alguns resultados fiscais dos municípios com a criação da lei de responsabilidade fiscal

O impacto da LRF nos municípios tem que ser analisado com cuidado, não podendo, de forma simplista, responsabilizar somente a administração dos municípios pelos déficits apresentados. Mas, como veremos mais adiante, é necessário haver alguma forma de não se

responsabilizar, em absoluto, o município por apresentar déficits por excesso de gastos, pois em alguns casos eles estão gastando no lugar das outras esferas de governo, que estão estudando alguma forma de diminuir o Fundo de Participação do Município (FPM), no caso da União, e a cota-parte do ICMS, no caso dos estados, que são, das transferências constitucionais, as que mais têm representatividade no total da receita municipal, particularmente, nos municípios de menor porte.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em 1995, a porcentagem de municípios que apresentavam déficits fiscais era em torno de 82,2%, pois sofriam o reflexo de uma política de vários anos de descontroles financeiros e de altas taxas de inflação.

No ano de 1998, depois de quatro anos de significativas quedas da inflação, esse percentual caiu para 55,5%. Já em 2000, após a aprovação da LRF, esse número caiu mais ainda e chegou na casa de 41,5% dos municípios que ainda apresentavam déficits fiscais, e a expectativa era que esse percentual diminuísse a cada ano, mas vemos que essa expectativa não foi alcançada (Tabela 2), pois o número em 2001 foi de 31,5% dos municípios com déficits fiscais, e, em 2002, esse número pulou para 44,0%.

Segundo os estudos do IBAM, o número de municípios com déficits fiscais aumentou em 2002, pois as transferências constitucionais foram diminuídas e os municípios acabaram assumindo despesas das outras esferas governamentais, como veremos mais abaixo.

Realmente, os números apresentados em 2002 representam uma reversão no quadro de expressivas e boas quedas no número de municípios deficitários, mostrando que as transferências e as arrecadações não estão ajudando os municípios a honrarem suas metas. Teria sido necessário um período de adaptação dos entes da federação antes da entrada da lei em vigor.

Sendo insuficientes as transferências governamentais, os municípios se vêem obrigados a arcar com despesas que são de outras esferas governamentais e, assim, aumentam seus déficits fiscais.

Na LRF os entes da federação têm autonomia para fixarem metas e objetivos fiscais, mas a lei determina que esses objetivos fiscais sejam prospectivos de quatro anos (Plano Plurianual - PPA); já para as metas trienais (Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO), a lei exige ainda que sejam computados as despesas, as receitas, os resultados e as dívidas, ou seja, que as contas se tornem mais transparentes.

A LRF apresenta algumas flexibilizações em suas regras, como, por exemplo, em caso de crescimento econômico menor de 1% ou crescimento negativo, em caso de calamidade pública, estado de sítio e de defesa, não há obrigatoriedade de corte de gastos, evitando assim uma maior recessão e uma maior contração das atividades econômicas e uma menor arrecadação com tributos.

Nessas mesmas circunstâncias, a contagem de prazos de enquadramento aos limites da dívida e de pessoal é suspensa. No que diz respeito à dívida, por ser afetada pela política cambial e monetária, comporta mais uma flexibilização em sua regra, pois mudanças muito drásticas nas políticas monetárias e cambiais, reconhecidas pelo senado federal, permitem a ampliação do prazo para enquadramento aos limites do estoque da dívida em até quatro quadrimestres.

Um exemplo da aplicação dessa flexibilização nas regras de prazo de enquadramento seria a situação de oito governos estaduais que, endividados, teriam que acabar totalmente ou parcialmente com esse endividamento até o fim do ano de 2003, mas o argumento de que a falta de receita e o aumento da dívida foram conseqüências da crise cambial do ano anterior tornou impossível o cumprimento do prazo previsto na lei.

Foram aprovados dois prazos de enquadramento. Os estados que estavam no vermelho antes que a regra entrasse em vigor (Minas Gerais, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul), no fim de 2001, teriam de reduzir o excedente em um quinze avos por ano. Já os que estouraram o limite depois, como São Paulo, Rio de Janeiro e Alagoas, precisariam eliminar todo o excesso em três quadrimestres ou um ano.

Isso mostra como, mesmo no caso dos estados com potencialidade econômica, é difícil o cumprimento da lei, pois as dificuldades financeiras encontradas, nesse caso pelos estados, espelham a vulnerabilidade da economia ao enfrentar uma crise cambial, e acabam afetando o comportamento das receitas tributárias, de forma que os déficits fiscais, e a conseqüente necessidade de endividamento dos principais estados do país, aparecem pressionando seus governadores que ficam dependentes de uma flexibilização nas regras da lei.

A falta de recursos financeiros nas três esferas de governo vem causando uma pressão para que haja uma adaptação da Lei Complementar nº 101 a essa realidade, fazendo, assim, diminuir o atrito entre as esferas governamentais, pois esse quadro faz com que haja um repasse de obrigações entre esses níveis de governo. No caso dos municípios, por exemplo, eles assumem esses gastos para não prejudicar a qualidade de vida da sua população, pois os serviços deveriam ser custeados pelas outras esferas de governo que, ao não cumprirem suas obrigações, acabam sobrecarregando os orçamentos locais e deixando os municípios carentes por falta de investimentos e de custeios nesses serviços.

Por se tratar de uma lista muito extensa, citaremos alguns exemplos de serviços que os municípios acabam assumindo:

- Na área da assistência fazendária:
 - Manter um núcleo de atendimento aos contribuintes;

- Ceder pessoal e manter os serviços estaduais e do Governo Federal de agências, postos, delegacias e exatorias.

- Na área da agricultura:

- Manter a unidade municipal de cadastramento;
- Manter o serviço de extensão rural.

De acordo com estudos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), se os governos locais tivessem uma compensação financeira ao assumirem esses gastos das outras esferas de governo, o número de municípios que apresentariam déficits fiscais cairia de 41,5% para 9,5%.

Pelo estudo do IBAM, fica fácil notar por que o número de municípios com déficits aumentou em 2002. Uma pesquisa realizada pelo Banco de Dados Municipais do IBAM constatou que as despesas realizadas pelos municípios com as atividades de competência da União e dos estados foram de R\$3,1 bilhões (Bremaeker, 2000), R\$3,8 bilhões em 2000, R\$4,2 bilhões em 2001 e R\$5,0 bilhões em 2002 (Bremaeker, 2002).

Outra observação derivada deste estudo é que quanto menor o município maior a porcentagem de seus gastos com serviços das outras esferas em relação a suas receitas, o que prejudica muito o planejamento do orçamento do município e os gastos com outros serviços necessários.

Observa-se, ainda, que os gastos municipais com serviços de competência dos estados e da União têm um impacto sobre o total de suas receitas que varia, segundo o tamanho da população, de 1,62% a 10,85% nos municípios menores.

Tudo isso serve para mostrar que nem todos os municípios mereceriam ser punidos pela LRF e, assim, deveria fazer com que os estados e a União compensassem esses gastos para melhorar a situação dos municípios.

Dessa forma, a LRF ainda tem alguns aspectos que necessitam ser modificados, ou até adaptados à realidade que a União, os estados e, principalmente, os municípios enfrentam. Assim, uma das mudanças que deveriam ocorrer na LRF seria não responsabilizar o município por apresentar déficit por excesso de gastos, no caso em que o governo local estivesse gastando no lugar das outras esferas.

As esferas estaduais e federais estão estudando alguma forma de diminuir o Fundo de Participação do Município (FPM), no caso da União, e o ICMS, no caso dos estados, que são as transferências constitucionais que mais têm representatividade na receita municipal, particularmente nos municípios de menor porte.

De sua parte, os municípios lutam para aumentar a sua participação na repartição do bolo tributário e, como anotamos anteriormente, a elevação em um ponto percentual, a cota-parte do FPM.

Está evidente que os municípios não têm como obedecer à Lei Complementar nº 101 no que diz respeito à necessidade de apresentarem superávit nas suas contas se continuarem assumindo responsabilidades de outras esferas governamentais. Seria necessária uma compensação financeira, ou seja, que a União e os estados devolvessem o que o município teve que pagar por conta deles, de forma que cada um assumisse integralmente seus serviços, conforme manda a LRF.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É grande a polêmica gerada entre os que defendem e os que criticam a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Seus defensores dizem que ela “é a resposta àqueles que clamavam pela austeridade fiscal e pelo fim da ganância eleitorei-

ra”. Seus críticos argumentam que seu real objetivo é “de cortar as despesas sociais e obrigar estados e municípios a seguir a cartilha do governo federal”⁶; ou seja, trabalhar no sentido de gerar superávits fiscais possibilitando gerar recursos para o pagamento da dívida pública e a diminuição do seu montante com relação ao PIB do país, conforme foi acordado com o FMI.

O fato concreto é que o surgimento dessa lei tem modificado o modo de agir dos administradores públicos. Para se enquadrar no que determina a lei, equilibrar as contas e realizar o ajuste fiscal, a ordem é aumentar a receita e cortar os gastos que, como afirmamos no início deste artigo, têm levado os governos locais a assumirem atitudes extremas, como demonstram as medidas adotadas por diversas prefeituras a fim de conter gastos, como a decretação de moratória de suas dívidas com fornecedores, bancos etc. além de se verem obrigadas a reduzir o horário de seus expedientes de funcionamento, cortar gastos com merenda, medicamento e pessoal, com o conseqüente agravamento do já sofrível padrão de qualidade dos serviços prestados à população, em particular, às camadas de mais baixa renda.

Por sua vez, o ex-secretário de Finanças da Prefeitura de São Paulo Amir Khair (1989/1992) acredita que as mudanças impostas pela nova legislação serão fundamentais para bons governos. Para ele, a LRF permitirá melhor avaliação do Executivo ao impedir que desastres financeiros sejam repassados de uma gestão para outra. Para que isso possa ser garantido, a LRF determina que os orçamentos sejam elaborados de maneira realista, ou seja, que as despesas devam estar acompanhadas de uma projeção das receitas e ser compatíveis com o plano plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e, dessa forma, acredita o ex-secretário que as administrações, obrigadas a evitar desperdícios, devam adotar o Orçamento Participativo (OP) com audiências públicas. A proibição do refinanciamento

da dívida pública e a obrigação de saldá-la com a diminuição do montante de recursos para outras despesas também devem estimular essa nova postura.

Acredita ele, ainda, que os limites às renúncias fiscais têm levado estados e municípios a buscar novos investimentos e explorar um potencial ao qual não vinham dando atenção: a elevação da receita tributária. Para Khair, “a criação de tributos e o aumento das alíquotas e da base de arrecadação, somados à racionalização, poderão trazer um grande crescimento econômico”.

Vale lembrar que a questão que estamos tratando é mais do que contábil, é estrutural, devendo ser levada em conta a função do Estado nas economias capitalistas, em particular, nas de desenvolvimento tardio. Se a função do setor público for limitada, vai ser difícil manter a quantidade e a qualidade dos seus serviços, e há endividamentos que são extremamente necessários e não deveriam ser encarados como dívidas, mas sim como investimentos, como, por exemplo, os gastos em infra-estrutura, em saneamento básico, educação, ciência e tecnologia, entre outros.

E aqui se coloca o ponto central dessa nossa discussão: qual o papel que cabe ao Estado desempenhar nas economias capitalistas?

Como já afirmamos no início deste nosso artigo, e em outros trabalhos anteriores, não resta dúvida que em sociedades como a nossa, com gritantes níveis de desigualdades econômicas e sociais, as políticas públicas têm que apresentar caráter ativo, não apenas compensatório, de forma a criar condições de exercer um caráter redistributivo e operar no sentido de atacar as raízes estruturais dos nossos desequilíbrios.

O desenvolvimento social tem que ser alçado à condição de eixo central da política pública de forma a criar condições concretas para o exercício da democracia – não só política – mas também econômica, aprofundando as práticas de cidadania em nossa sociedade.

Assim, interessa ressaltar que o controle sobre o comportamento administrativo do Estado, em geral, e dos governos, em particular, tanto pelo prisma da quantidade como da qualidade de seus gastos, ou seja, o padrão de qualidade da oferta de serviços públicos básicos e a implementação de políticas públicas ativas, passa, necessariamente, pelo aprofundamento da vida democrática, com ampliação dos espaços de participação e controle social por meio das diversas formas de organização da sociedade.

BIBLIOGRAFIA

ARRETCHE, M. *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*, Revan, R. de Janeiro. FAPESP, S. Paulo, 2000.

_____ & RODRIGUES, V. (orgs.). *Descentralização das Políticas Sociais no Brasil*, S. Paulo, FUNDAP/FAPESP, Brasília, IPEA, 1999.

BREMAEKER, F.E.J de. *Despesas Municipais com as Funções de Competência da União e dos Estados*. IBAM. Rio de Janeiro, RJ. n 40. fev. 2002.

_____. *O Verdadeiro Comportamento Fiscal dos Municípios em 2000*. IBAM. Rio de Janeiro, RJ. n 39. fev. 2002.

_____. *Pacto Federativo com Justiça Fiscal*. IBAM. Rio de Janeiro, RJ. n 38. fev. 2002.

COHN, A., *As Políticas Sociais no Governo FHC*, Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, 11(2), 2000.

GOMES, J. M. *Política e democracia em tempos de globalização*, Rio de Janeiro, Vozes, 2000.

GONÇALVES, M. F. R. *Lei de Responsabilidade Fiscal e Municípios*. IBAM. Rio de Janeiro, RJ. n 223. jan. fev. 2000.

HENTZ, L. A. S. *Os prefeitos e a Lei de Responsabilidade Fiscal*, in *Âmbito Jurídico*, ago/2000. <http://ambito-juridico.com.br>

MAFFEZOLI, L. C. "Políticas Sociais Descen-
tralizadas: Análise da municipalização dos
serviços de saúde em Piracicaba", In TERCI,
E. T. (org.) *O desenvolvimento de Piracicaba:
histórias e perspectivas*, Piracicaba, Ed. Uni-
mep, 2001.

_____. *Globalização, Políticas Públicas
e Governo Local*. In Anais do VIII Encontro
Nacional de Economia Política, da Sociedade
Brasileira de Economia Política (SEP), Fló-
riápolis, SC, 2003. Disponível em cd rom.

_____. *Desenvolvimento Econômico
e Desenvolvimento Social. Políticas Públicas
Municipais: Reflexões sobre um padrão de Polí-
ticas Sociais Ativas*. In Cadernos da Faceca, vol.
13, nº 1, CEA, Puc-Campinas, Campinas, SP,
2004.

MOREIRANETO, D. de F. *Considerações Sobre
a Lei de Responsabilidade Fiscal*, Renovar. Rio
de Janeiro, RJ. 2001

MOTTA, C. P. C. *Responsabilidade Fiscal / Lei
Complementar N.º 101 4/5/2000*. Del Rey. Belo
Horizonte, MG. 2001.

NETTO, Delfim, Antônio. *O Último Pacote*.
Revista Carta Capital. Rio de Janeiro, RJ, n.
213, out. 2002.

_____. *FMI e PIS/PASEP*. Revista
Carta Capital. Rio de Janeiro, RJ, n. 219, dez.
2002.

_____. "A Última Pomba..." Revista
Carta Capital. Rio de Janeiro, RJ. Ano IX, n.
221, dez. 2002.

_____. "Uma Nova Aurora". Revista
Carta Capital. Rio de Janeiro, RJ. Ano IX, n.
223, jan. 2003.

_____. *Irresponsabilidade Fiscal*.
Revista Carta Capital. Rio de Janeiro, RJ. Ano
IX, n. 239, maio 2003.

PEREIRA, J. M. *Economia Brasileira*. Rio de
Janeiro, RJ. Atlas, 2003.

PEREIRA, L. C. B., *Reforma do Estado para
a cidadania. A reforma gerencial brasileira na
perspectiva internacional*, S. Paulo/Brasília,
Editora 34/ENAP, 1998.

Revista Brasileira de Administração Municipal.
*A Cobrança da Dívida Ativa e a Lei de Respon-
sabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro, RJ. n 226.
nov. dez. 2000. p. 13-16.

Revista Brasileira de Administração Municipal.
*Municípios, Federalismo e a Lei de Respon-
sabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro, RJ. n 237. set.
out. 2002. p. 11-13.

SANTOS, B. S. (org.) *Democratizar a democra-
cia. Os caminhos da democracia participativa*,
Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

SITES

<http://www.fazenda.gov.br/>

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>

<http://www.planejamento.gov.br>

<http://federativo.bndes.gov.br>

<http://www.ipea.gov.br/>

[http://www.ibam.org.br/publique/cgi/
cgilua.exe/sys/start.htm](http://www.ibam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm)

<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/>